HEINRICH BÖLL STIFTUNG
WIRTSCHAFT + SOZIALES

Deutsches Kinderhilfswerk

E-PAPER

Wirksame Wege zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen

DR.-ING. PETER APEL, PROF. DR. HOLGER BONIN, GERDA HOLZ ,PROF. DR. ANNE LENZE, SUSANNE BORKOWSKI ,PROF. DR. MICHAEL WRASE

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Kinderhilfswerk, Mai 2017

Wirksame Wege zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen

Dr.-Ing. Peter Apel, Prof. Dr. Holger Bonin, Gerda Holz, Prof. Dr. Anne Lenze, Susanne Borkowski, Prof. Dr. Michael Wrase

Inhaltsverzeichnis

1. Vorwort 3

2. Einleitung 5

3. Empfehlungen 7

4. Lebenslagen, Teilhabechancen und Präventionshandeln – Armut von Kindern und Jugendlichen 11

5. Teilhabeförderung von Kindern als soziale Investition 33

6. Institutionelle Handlungsfelder 45

7. Politische Maßnahmen 87

8. Eckpunkte eines Bundeskinderteilhabegesetzes 104

Autorinnen und Autoren 109

Impressum 111

1. Vorwort

Inwieweit sich soziale Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen verbessern können, hängt neben der materiellen Existenzsicherung vom Zusammenspiel individueller Faktoren, vom familiärem bzw. sozialem Umfeld und von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Zu Letzteren gehören ein diskriminierungsfreies Bildungs- und Gesundheitssystem, angemessener Wohnraum und ein kinderfreundliches Wohnumfeld, Partizipationsmöglichkeiten sowie Kultureinrichtungen. Um Kindern Teilhabe zu ermöglichen, müssen daher eine Vielzahl von Schutzfaktoren in den Blick genommen werden: innerfamiliärer, aber auch außerfamiliärer Art. Viel ist dazu bereits geforscht und vorgeschlagen worden, insbesondere auf der kommunalen Ebene erleben wir in den letzten Jahren die zunehmende Entwicklung und Umsetzung von integrierten Handlungsstrategien, um Teilhabeverlusten bei Kindern präventiv entgegenwirken zu können. Gleichzeitig verdeutlichen uns Studien zur Gesundheit, dem Bildungserfolg oder der Zufriedenheit von armutsgefährdeten Kindern und Jugendlichen in Deutschland, dass es bisher politisch und gesellschaftlich nicht ausreichend gelingt, die Lebenslagen von Kindern strukturell zu verbessern. Studien zeigen, je länger Kinder in Armut aufwachsen und unter Teilhabeverlusten leiden, desto weitreichender sind die Langzeitfolgen für ihre Entwicklung.

Um hier einen Beitrag zu leisten und neue politische Handlungswege aufzuzeigen, haben die Heinrich-Böll-Stiftung und das Deutsche Kinderhilfswerk e.V. ein interdisziplinäres Expert/innen-Team beauftragt, Möglichkeiten vorzulegen, wie der Bund die sozialen Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen wirksam verbessern kann.

Ausgangspunkt der Studie ist die Diagnose, dass eine substantielle Gruppe von Kindern und Jugendlichen – schätzungsweise zwischen 15 und 20 Prozent eines Jahrgangs – über merklich schlechtere soziale Teilhabe- und Verwirklichungschancen verfügt als der Rest. Auch wenn Armut in erster Linie ein finanzieller Ressourcenmangel ist, wirkt sich die defizitäre Lebenslage mehrdimensional auf die Lebenslage von Kindern aus: auf ihre kulturelle Versorgung, soziale Situation sowie physische und psychische Gesundheit. Die Lebenslage armer Kinder unterscheidet sich nicht nur durch eine mangelnde Grundversorgung (Wohnung, Kleidung, Ernährung), sondern auch durch weniger allgemeine und altersgemäße Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten im kulturellen Bereich sowie eine schlechtere soziale Lebenslage und somit begrenzte Möglichkeiten zum Erwerb sozialer Kompetenzen. Diesen Dimensionen der Unterversorgung über die finanzielle Absicherung hinaus strukturell zu begegnen, ist Ziel der Studie.

Während, mit Blick auf dieses Ziel, die Verantwortung für öffentliches Handeln bisher primär auf der Ebene der Gemeinden festgemacht wird, soll das Gutachten den Blick auf die Möglichkeiten der Bundesebene lenken, die kommunal zu implementierenden Maßnahmen zu fördern. Dafür sprechen Gründe, wie etwa die bei erfolgreichen Interventionen zu erzielenden positiven Effekte für die Gesamtgesellschaft, sei es in fiskalischer oder sozialer Hinsicht. Im bestehenden föderalen und rechtlichen Rahmen stoßen die Fördermöglich-

keiten des Bundes jedoch leicht an Grenzen. Der Auftrag an das Expert/innen-Team war es, auch über die bestehenden Strukturen hinaus zu denken und möglichst konkrete Handlungsempfehlungen abzugeben, wie der Bund die Entwicklung gesellschaftlicher Teilhabe von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen besser unterstützen kann.

Die Heinrich-Böll-Stiftung befasst sich im Rahmen ihres Engagements für Gerechtigkeit, Teilhabe und die Stärkung öffentlicher Infrastrukturen mit familienpolitischen Fragen, da sich hier Lebenschancen zentral entscheiden. Verantwortungsvolle Politik schafft die notwendigen Rahmenbedingungen für soziale Teilhabe. Die «soziale Frage» – die Frage nach einer gerechten Gestaltung der Lebensbedingungen von Menschen – beantwortet sich nicht nur in der «klassischen» Sozialpolitik, sondern neben der Bildungspolitik in großem Maße auch in der Familienpolitik. Hierzu hat insbesondere die von 2015 bis 2017 tätige Familienpolitische Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung eine Vielzahl an Impulsen und politischen Handlungsempfehlungen vorgelegt.

Das Deutsche Kinderhilfswerk e.V. setzt sich seit mehr als 45 Jahren als Interessenvertreter für ein kinderfreundliches Deutschland bundesweit für die Rechte der Kinder und die Überwindung der Kinderarmut in Deutschland ein. Die Bekanntmachung und Umsetzung der Kinderrechtskonvention – seit 1992 geltendes Recht in Deutschland – in der Gesellschaft wie in der Politik sind Ausgangspunkte für die Arbeit. Dabei bringt sich das Deutsche Kinderhilfswerk e.V. zum einen auf den verschiedenen Ebenen in die politischen Diskussionen ein, um dem Thema zu mehr Aufmerksamkeit zu verhelfen und für politische Lösungsstrategien zur Bekämpfung der Kinderarmut zu werben. Zum anderen leistet das Deutsche Kinderhilfswerk e.V. Einzelfallhilfe für armutsbetroffene Kinder und ihre Familien, unterstützt Hilfseinrichtungen und arbeitet gemeinsam mit Kommunen strategisch und präventiv gegen Kinderarmut.

Unser Dank gilt Peter Apel, Holger Bonin, Susanne Borkowski, Gerda Holz, Anne Lenze und Michael Wrase, ohne deren Expertise und Bereitschaft, sich auf neue Pfade zu begeben, die hier vorgelegten Ergebnisse nicht hätten erarbeitet werden können.

Berlin, im Mai 2017

Peter Siller
Leiter der Abteilung Inland
Heinrich-Böll-Stiftung

Thomas Krüger
Präsident Deutsches Kinderhilfswerk

Dorothee Schulte-Basta
Referentin für Sozialpolitik
Heinrich-Böll-Stiftung

Nina Ohlmeier
Bereichsleiterin Politische Kommunikation
Deutsches Kinderhilfswerk

2. Einleitung

Ob Kinder gut aufwachsen können, hängt neben der materiellen Existenzsicherung von individuellen Faktoren, familiärem bzw. sozialem Umfeld und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Zu Letzterem gehören unter anderem Kitas und Schulen, ein gutes Gesundheitssystem, eine kinderfreundliche Stadtteilentwicklung, angemessener Wohnraum, ausreichend Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten im Wohnumfeld, altersangemessene Partizipationsmöglichkeiten sowie Kultureinrichtungen. Zwischen 15 bis 20 Prozent der Kinder jedes Jahrgangs haben wesentlich schlechtere Chancen auf soziale Teilhabe als ihre Altersgenossinnen und -genossen, weil viele dieser Vorrausetzungen bei ihnen nicht gegeben sind. Sie erleben aufgrund der Einkommensarmut ihrer Familie nicht nur Mangel in ihrer materiellen Grundversorgung und alltäglichen Verzicht, sie können auch nicht in gleichem Maße am gesellschaftlichen Leben teilhaben, etwa an Kultur- und Freizeitangeboten, Kindergeburtstagen oder Urlauben mit ihren Eltern. Was das mit Blick auf die unterschiedlichen Lebenslagen junger Menschen bedeutet, wird in Kapitel vier ausführlich dargelegt.

Je länger ein junger Mensch unter Bedingungen von Ausschlusserfahrungen und Armut aufwächst, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit von sozialen und wirtschaftlichen Risiken auf Lebenszeit. Fortschritte, die in diesem Bereich erzielt werden, kommen langfristig nicht nur den jungen Menschen selber zugute, sondern über die damit erreichbare Beseitigung von Armutsrisiken sehr wahrscheinlich auch der Gesellschaft. Die möglichen gesellschaftlichen Erträge können dabei ganz unterschiedlicher Art sein. Zu denken ist etwa an Verbesserungen beim sozialen Zusammenhalt bzw. eine Abnahme von Spannungen in der Gesellschaft, eine stärkere Partizipation an den demokratischen Strukturen, damit eine Stärkung der politischen Stabilität und der öffentlichen Sicherheit, eine Zunahme der durchschnittlichen Lebenserwartung und Entlastungen des Gesundheitssystems, oder eine Stärkung der volkswirtschaftlichen Wachstumskräfte und der ökonomischen Stabilität. Letztere werden im Gutachten mit dem Instrument der Generationenbilanzierung ermittelt und in Kapitel fünf erstmals prognostiziert.

Um Vorschläge zur Verbesserung der Unterstützungsstruktur öffentlicher Institutionen und Infrastrukturen zu machen, nimmt des Gutachten zunächst bestehende Strukturen in den Blick und analysiert den Status Quo der Handlungsfelder Frühkindliche Bildung, dem Bildungs- und Teilhabepaket, Schule und dem Handlungsfeld Gesundheit und Frühe Hilfen in den Blick. In Kapitel sechs werden unter Präventionsgesichtspunkten gesetzliche Anpassungsbedarfe ausgemacht, die Möglichkeiten der Bundesebene strukturbildend auf das Handlungsfeld einzuwirken dargelegt, und die Schnittstellenproblematiken bei Zuständigkeit verschiedener politischer Ressorts betrachtet.

Auf dieser Grundlage versucht das Gutachten in Kapitel sieben Wege aufzuzeigen, wie dem massiven Ausschluss von den Grundgütern gesellschaftlicher Teilhabe junger Menschen infrastrukturell entgegengewirkt werden kann. Dabei wird deutlich herausgearbeitet, warum die Förderung der Entwicklung junger Menschen, die mit schlechten Startchancen und

unter ungünstigen Rahmenbedingungen aufwachsen, eine öffentliche Aufgabe ist. Dem folgend fokussiert das Gutachten auf die Verbreiterung der Möglichkeiten der Bundesebene, die Infrastrukturen und Maßnahmen auf kommunaler Ebene zu fördern und präsentiert konkrete Handlungsempfehlungen, wie der Bund die Entwicklung gesellschaftliche Teilhabe von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen besser unterstützen könnte. Dafür sprechen Gründe, wie etwa die bei erfolgreichen Interventionen zu erzielenden externen Effekte auf fiskalischer und gesamtgesellschaftlicher Ebene, aber auch mögliche Vorteile durch Standardisierung und Realisierung von Größenvorteilen.

Es war der Wunsch der Auftraggeberinnen und der am Gutachten beteiligten Expertinnen und Experten jenseits bestehender Vorschläge, über bestehende Strukturen hinaus frei zu denken und sinnvolle Vorschläge für die Verbesserung der Teilhabechancen von jungen Menschen aus Familien in prekären Lebenslagen zu entwickeln. Grundgedanke war dabei stets: Es sollte Anspruch einer modernen sozialstaatlichen Gesellschaft sein, jeden jungen Menschen, als Zukunftsträger, in bestem Maße zu fördern und mitzunehmen. Jenseits der konkreten politischen Maßnahmen, braucht es dafür eine politische wie gesellschaftliche Übereinkunft um dieses Ziels willen bestehende föderale Strukturen zu reformieren.

3. Empfehlungen

Sozial benachteiligten jungen Menschen Teilhabe zu ermöglichen gehört zu den zentralen Aufgaben des Staates. Dies findet seine Grundlage in der staatlichen Schutzpflicht für die Persönlichkeitsentfaltung und -entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die aus Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz hergeleitet wird. Zudem ist diese Aufgabe auch aus der staatlichen Schutzpflicht herzuleiten (Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes). Über die nationale Rechtsordnung hinaus, ergibt sich die Verantwortung des Staates auch aus völkerrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, das vor 25 Jahren von Deutschland ratifiziert wurde und seitdem in der Bundesrepublik geltendes Recht ist. Dieses Übereinkommen bindet Deutschland an vier Grundprinzipen: ein Recht auf Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierung für Kinder, die Vorrangigkeit des Kindeswohls, also das Recht, bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen das Wohl des Kindes in den Vordergrund zu stellen, das Recht auf bestmögliche Entwicklungschancen und das Recht auf freie Meinungsäußerung und Berücksichtigung des Kindeswillens. Insbesondere Kindern und Jugendlichen aus Familien in prekären Lebenslagen ist der Zugang zu diesen Rechten häufig erschwert. Nicht zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung vom 9. Februar 2010 festgestellt, dass der Bund für die Aufwendungen der Bildungsförderung und der sozialen Teilhabe der Kinder und Jugendlichen im Grundsicherungsbezug die alleinige Verantwortung trägt.

Aus den genannten Rechtsgrundlagen ergibt sich für den Bund die Verpflichtung über seine Gesetzgebungs- und Eingriffskompetenzen, einkommensarmen und armutsgefährdeten jungen Menschen besondere Förderung zugutekommen zu lassen, spezifische Möglichkeiten und Chancen zur individuellen Verwirklichung und gesellschaftlichen Teilhabe zu eröffnen und zu sichern, sowie Chancengerechtigkeit zu gewährleisten. Dabei können die Bedingungen, die einer guten Entwicklung von Kindern und Jugendlichen förderlich sind, auf der einen Seite über die individuellen oder die familienbezogenen Leistungen beeinflusst werden. Auf der anderen Seite schafft der Bund mit gesetzlichen Bestimmungen, etwa in den Bereichen Gesundheit, Wohnen und Verkehrsinfrastruktur, Rahmenbedingungen, die den Lebensraum und die öffentliche Grundversorgung der Zielgruppe mehr oder weniger förderlich gestalten. Um Teilhabe- und Verwirklichungschancen von bedürftigen Heranwachsenden strukturell zu verbessern, gilt es die präventiven Angebote auf den verschiedenen Ebenen miteinander zu verzahnen und als Ganzes zu denken. Die übergreifende Zielvorgabe «Armutsprävention» muss in Form einer handlungsleitenden Perspektive in allen zuständigen Ressorts verankert werden. Nur über eine solche Gesamtstrategie kann es gelingen, bundesweit gleiche Lebenschancen von Kindern und Jugendlichen herzustellen.

Diese politische Querschnittsaufgabe ist durch eine kohärente Vorgehensweise der Ressorts, zwischen den föderalen Ebenen und mit geringen Reibungsverlust zu gewährleisten. Benötigt wird eine übergreifende Koordination. Dafür ist eine Gesamtstrategie des Bundesgesetzgebers notwendig, die eine Entwicklung der Infrastruktur genauso wie eine zuverlässige materielle Absicherung der betroffenen Kinder und Jugendlichen im Auge hat.

Insbesondere im infrastrukturellen Bereich muss eine nachhaltige Unterstützung der Kommunen, als Ort an dem armutsgefährdete junge Menschen unmittelbar erreicht werden, durch den Bund gewährleistet werden.

Erste Schritte für eine Gesamtstrategie zur Armutsprävention bei Kindern und Jugendlichen sind:

1. Ein Bundeskinderteilhabegesetz (BKThG) schaffen,

- **das Kindern und Heranwachsenden aus Familien in prekären Lebenslagen einen besonderen Rechtsanspruch auf Förderung und Teilhabe gibt und**
- **das bundeseinheitliche Standards setzt und Fachgesetze für mehr Teilhabe und effektive Armutsprävention systematisch ändert und ergänzt.**

Das Bundeskinderteilhabegesetz (BKThG) soll jungen Menschen aus Familien in prekären Lebenslagen einen Rechtsanspruch auf besondere Förderung und Teilhabe garantieren, bundeseinheitliche Standards schaffen und Fachgesetze mit Blick auf mehr Teilhabe und effektive Armutsprävention systematisch darauf abstimmen. Das BKThG hält einen einklagbaren, individuellen Rechtsanspruch fest: «Kinder haben ein Recht auf Förderung der sozialen und kulturellen Teilhabe sowie auf Unterstützung ihrer körperlichen, geistigen und seelischen Entwicklung und ihrer Persönlichkeitsentwicklung. (…) Über das sächliche Existenzminimum hinaus haben Kinder einen zusätzlichen Bedarf an Bildung, Gesundheit, Persönlichkeitsentwicklung und sozialer Teilhabe.» Es ist somit Aufgabe des Staates diesen Bedarf zu gewährleisten.

Ziel des Gesetzes ist es, das Recht auf gesellschaftliche Teilhabe für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres zu garantieren und eine dafür geeignete Infrastruktur zu schaffen. Dies muss vor allem für diejenigen gelten, die in Haushalten leben, die auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind.

Das BKThG regelt erstmals an einer zentralen rechtlichen Stelle, wie durch den Bund finanzierte, infrastrukturelle Bildungs- und Teilhabeleistungen auf der kommunalen Ebene für Kinder und Jugendliche direkt gewährleistet werden können. Zudem wird mit dem BKThG bundesgesetzlich verankert, dass insbesondere für die Gruppe der jungen Menschen in prekären Lebenslagen Zugänge zu Beteiligung in allen sie betreffenden Angelegenheiten vorgehalten werden müssen und sie alters- und entwicklungsentsprechend über Leistungsansprüche informiert werden müssen. Dabei stellt das Gesetz auf der einen Seite sicher, dass den Leistungsberechtigten die im bisherigen Bildungs- und Teilhabepaket vorgesehenen Leistungen in bedarfsdeckender Höhe direkt und unbürokratisch über die Institutionen zur Verfügung gestellt werden. Zum anderen werden über Artikelgesetze, etwa durch eine Änderung des Baugesetzbuches oder des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, die Beteiligungs- bzw. Mitgestaltungsrechte im Stadtquartier sowie eine zielgerichtete Gesundheits- und Bildungsförderung für die hier gemeinte Gruppe gewährleistet. Darüber hinaus schreibt das Gesetz dem Bund die Aufgabe zu, die Qualität dieser Einrichtungen durch Monitoring und Evaluation kontinuierlich zu überprüfen.

2. Teilhabeförderung und Armutsprävention für Kinder und Heranwachsende auf kommunaler Ebene direkt durch den Bund finanzieren

- **durch eine Erweiterung des Artikel 104 Grundgesetz auf Dienst- und Sachleistungen, um direkte Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes zu schaffen sowie**
- **durch Einrichtung eines ergänzenden Bundesfonds, um Kommunen mit einem hohen Anteil an Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen finanziell besser auszustatten.**

Die Regelungszuständigkeit des Bundes für die Verbesserung der Verwirklichungs- und Teilhabechancen von sozial benachteiligten jungen Menschen in Form eines BKThG ergibt sich aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG. Danach hat der Bund das Gesetzgebungsrecht über die öffentliche Fürsorge, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordert. Um eine nachhaltige Förderung der Infrastruktur speziell zugunsten sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher zu ermöglichen, sollten die Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes im Bereich der kommunalen Infrastruktur ausgedehnt und über Geldleistungen hinaus auch auf geldwerte Sach- und Dienstleistungen erweitert werden. So erhält der Bund in diesem Bereich ein Instrument, das nicht nur einmalige Investitionen, sondern eine fortlaufende bzw. wiederkehrende Förderung von Städten und Kommunen vorsieht und neben Sachleistungen auch soziale Dienstleistungen, ebenso wie etwa (sozial-)pädagogisches Personal einschließt. Somit könnten für alle Leistungsaufgaben im Rahmen des hier vorgestellten Bundeskinderteilhabegesetzes die Anteile einer Bundesfinanzierung unmittelbar im Bundesgesetz festgelegt werden Im Rahmen der beabsichtigen Umsetzung muss effektiv sichergestellt werden, dass die Leistungen vorrangig in strukturschwachen Regionen und Stadtteilen sowie in Institutionen mit einem höheren Anteil sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher eingesetzt werden.

Darüber hinaus soll der Bund einen Fonds zur Sicherstellung der Infrastrukturleistungen der sozialen Teilhabe, Entwicklung der Persönlichkeit und schulischen Unterstützung einrichten. Er bietet für besonders betroffene Kommunen zusätzliche Mittel zur Infrastrukturentwicklung. Die Ausgestaltung des Fonds wird in Verwaltungsvereinbarungen geregelt, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen mit den Ländern schließt.

3. Qualität der vom Bund finanzierten Angebote sichern

- **durch Verankerung konkreter Qualitätsstandards im Bundeskinderteilhabegesetz und**
- **durch gesetzlich vorgeschriebenes Monitoring der Umsetzung und Evaluation der Qualität der Angebote**

Bei stärkerer finanzieller Verantwortungsübernahme des Bundes für kommunale Aufgaben, ergibt sich häufig ein Anreizproblem, in dessen Zuge finanzielle Ressourcen der anderen föderalen Ebenen zurückgeschraubt werden. Es ist daher unumgänglich, dass der Bund vermehrt steuernd in die Umsetzung der von ihm finanzierten Leistungen eingreift. Dies

dient nicht nur der Kosteneffizienz in der Bereitstellung, sondern auch der flächendeckenden Sicherung gleicher sozialer Chancen. Die Finanzierung durch den Bund schafft einen Hebel, um Standards zu setzen und ein überall möglichst einheitliches Angebot in Umfang und Qualität sicherzustellen. Hier kann das BKThG genutzt werden, um verbindliche länderübergreifende Standards festzulegen. Damit eine solche Steuerung funktioniert, ist es notwendig, ein bundesweites Monitoring anzulegen und die auf kommunaler Ebene erzielten Fortschritte bei den Zielgrößen durch geeignete Indikatoren regelmäßig zu messen.

Der Bund sollte weiterhin die wirksame Verbesserung der Bildungs- und Teilhabechancen von jungen Menschen aus Familien in prekären Lebenslagen als ressortübergreifendes Querschnittsziel etablieren. Empfehlenswerte Instrumente, um dieses Leitbild auch in praktisches Gesetzeshandeln umzusetzen, können sein: eine Pflicht zur Gesetzesfolgenabschätzung mit Perspektive auf die Entwicklungsbelange in der Kindheit, die Etablierung von ressortübergreifenden Kooperationsstrukturen, sowie der Aufbau eines ressortübergreifenden regelmäßigen Berichtswesens.

4. Lebenslagen, Teilhabechancen und Präventionshandeln – Armut von Kindern und Jugendlichen

Armut und der Ausschluss von den Grundgütern gesellschaftlicher Teilhabe von jungen Menschen wird in Deutschland spätestens seit der Jahrtausendwende in der Öffentlichkeit und Politik als gesellschaftliches Problem wahrgenommen und seitdem in unterschiedlicher Intensität diskutiert.

Einige Zahlen zur Betroffenheit machen die Handlungsnotwendigkeit deutlich. So belegen die Daten der Armutsberichterstattung für Deutschland, dass

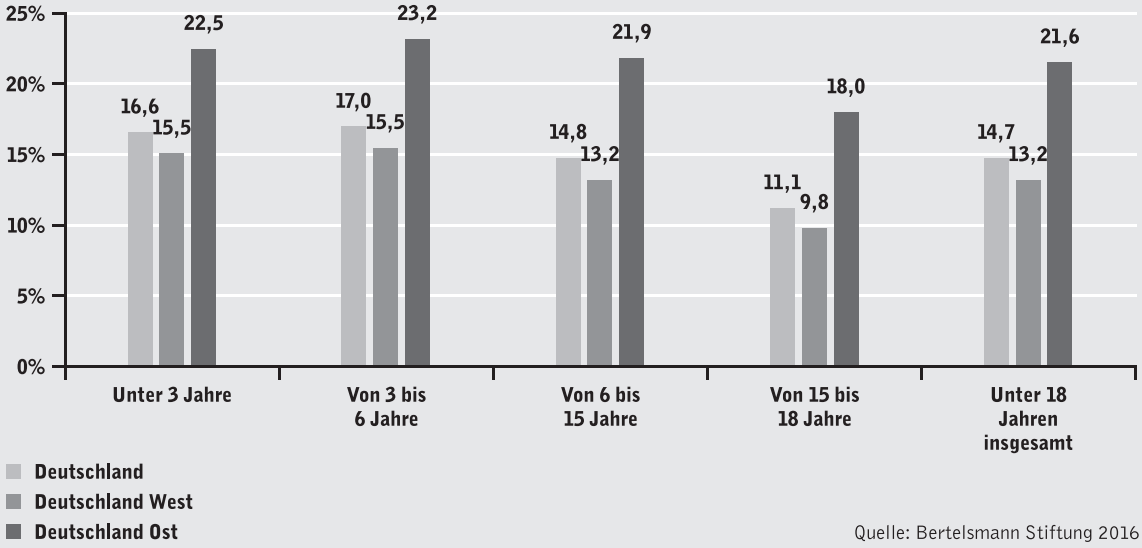
- der Anteil der von Einkommensarmut betroffenen Personen in Deutschland (nach 60-%-EU-Armutsgrenze) von 1997 bis 2013 von 10,8% auf 15,5% gestiegen ist (ZIVIZ 2015: 2)
- die Armutsgefährdung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen unterschiedlich verteilt ist. Nach Alter betrachtet weisen junge Menschen die höchsten Risikoquoten auf. Der Gendervergleich belegt, dass Frauen spätestens ab dem jungen Erwachsenenalter und danach kontinuierlich bis ins hohe Alter stärker armutsbetroffen sind. Bei einer Differenzierung nach Bildungshintergrund sind besonders die niedrig Qualifizierten armutsgefährdet (vgl. Destatis 2017: 173)
- die Armutsgefährdung von Familien-Haushalten ist unterschiedlich verteilt ist. So sind beispielsweise 43% der Alleinerziehenden im Vergleich zu 9% der Paar-Haushalte auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) angewiesen (ZIVIS 2015: 2)
- «nur» 64% der Familien mit Kindern noch nie von Einkommensarmut betroffen waren (BMAS 2013: 16)

Ausgehend von solchen allgemeinen Risikomustern ist zu konstatierten, dass

- 2013 rund 24,2% der Kinder und Jugendlichen armutsgefährdet waren und/oder Leistungen nach SGB II erhielten (Tophoven/Wenzig/Lietzmann 2015: 10)
- innerhalb der Gruppe der Minderjährigen weiterhin gilt, je jünger das Kind desto höher das Armutsrisiko (vgl. Abb. 1)
- die Armutsgefährdung regional stark divergiert. So bezogen Ende 2015 von den unter 15-Jährigen rund 33% im Land Bremen aber «nur» knapp 7% in Bayern SGB-II-Leistungen (BIAJ 2016: 1)
- die Entwicklungsbedingungen der Betroffenen stark beeinträchtigt werden, so dass die Gefahr der Verstetigung mit der Armutsdauer steigt. Frühere Armutserfahrungen stehen in Verbindung zu späterer Einkommensarmut (vgl. Böhnke & Heizmann 2014; Groh-Samberg 2014)

– die Verweildauer in Armut hoch ist. In der AWO-ISS-Langzeitstudie lebten 51% der beforschten Kinder über zehn Jahre hinweg in Armut (vgl. Laubstein et al. 2012)
– sie vor allem dann risikogefährdet sind, wenn sie in einer Familie mit einem oder mehreren der folgenden fünf sozialen Merkmalen aufwachsen: alleinerziehend, bildungsfern, Migrationshintergrund, mehr als zwei Geschwister, Lebensort ist ein sozial belastetes Quartier. Besteht eine Merkmalskombination potenziert sich die Gefährdung um ein Vielfaches.

Abb. 1: Anteil der Kinder in Familien im SGB-II-Bezug nach Altersgruppen 2015



Quelle: Bertelsmann Stiftung 2016

Die obige Betrachtung von Armutsrisiken ist aber durchaus auch eine begrenzte, da sie suggeriert, dass sich die Gruppe der armen Familien vor allem aus solchen in Ein-Eltern- und Erwerbslosen-Familien zusammensetzt. Dies ist jedoch gerade nicht der Fall: Wird die Gruppe der armen jungen Menschen betrachtet, dann wird schnell erkennbar, dass sehr viele in Paarfamilien leben und in denen die Eltern erwerbstätig sind. Hierzu liefern die Auswertungen der Daten zum SGB-II-Bezug durch das IAB immer wieder Hinweise (vgl. u.a. Lietzmann/Tophoven/Wenzig 2011: 6). Zwei Beispiele dazu: (1.) Kinder in gesicherter Einkommenssituation leben in neun von zehn Fällen in Paarhaushalten, aber genauso knapp 50% der armen Kinder (hier: SGB-II-Leistungsbezug). (2.) 95% der nicht armen jungen Menschen leben in einer Familie mit mindestens einem vollzeitbeschäftigten Elternteil, aber immerhin genauso gut 25% der Kinder in Familien mit SGB-II-Bezug. Es reicht für Politik und Praxis also nicht, auf bestimmte «Merker» wie «alleinerziehend» oder «arbeitslos» oder «Migrationshintergrund» zu schauen, um Familien und damit Kinder in ökonomischen Risikolagen zu identifizieren. Armut ist – trotz sehr unterschiedlichen Risiken – in allen Familienkonstellationen zu finden.

Erkennbar wird zudem, Armut bei Kindern und Jugendlichen steht immer in Bezug zu ihrer Familie bzw. zu dem Haushalt, in dem sie aufwachsen. Dieser Bezug ist zentral, wird nach ursächlichen Zusammenhängen gefragt. Ursachen der Familienarmut lassen sich in zwei unterschiedliche Problembereich einteilen, die zum einen mit «Erwerbsproblemen» verbunden sind, d.h. ein fehlender Zugang zum bzw. die fehlende Integration in den Arbeitsmarkt, der Eltern: Dazu zählen neben Langzeitarbeitslosigkeit die Erwerbsarbeit in Teilzeit und/oder mit Niedrigeinkommen. Bisher nur selten einbezogen wurde die nicht oder nur gering entlohnte Haus-/Pflege-/Erziehungs-/Sorgearbeit. Gerade die beiden letztgenannten Ursachen sind in überwältigendem Maße frauenspezifisch geprägt. Zum anderen sind «soziale Probleme» wie Überschuldung, Trennung/Scheidung, Behinderung/Krankheit oder auch Multiproblemlagen der Familien Ursache für Armut.

4.1 Das Kindergesicht der Armut – Definition und Messung

1. Klärung der Begrifflichkeit

Das Verständnis darüber, was Armut ist, ist allgemein breit und sehr bunt. «Jede/r glaubt zu wissen, was ‹Armut› ist, versteht darunter allerdings etwas anderes» (Butterwegge 2012: 12).

Wird von «Kinderarmut» gesprochen, dann ist dieser Begriff zunächst ein Kurzbegriff. Definitorisch ist festzuhalten: Wird von Kinder- bzw. Jugendarmut gesprochen wird, dann geht es um die Folgen familiärer Einkommensarmut bei Kindern und Jugendlichen.

Neben oder auch anstatt eines solchen materiellen Armutsbegriffes werden häufig immaterielle Vorstellungen und Ansätze wie Bildungsarmut, gesundheitliche oder soziale Armut, psychischer oder emotionaler Armut thematisiert. Vielfältige Begrifflichkeiten zeigen daher wie komplex das Armutsphänomen ist, gleichwohl sind ausreichende monetäre Mittel als Voraussetzung für «ein gutes Leben» (vgl. Glatzer et al. 2008) und bei jungen Menschen als zentraler Aspekt für ein gelingendes Aufwachsen zu sehen (vgl. AWO-ISS-Studien 2000 bis 2012). Die finanzielle Situation einer Person oder eines Haushaltes ist für Analysen zur sozialen Position, zu Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen, zu Beschäftigung mit den Chancen auf Bildung und Teilhabe entscheidend. Nicht zuletzt ist eine klare Definition von Armut entscheidend für eine zielgerichtete gesellschaftliche Gegensteuerung bzw. Bekämpfung.

Armut ist aber mehr als der Mangel an Geld. Sie wird heute vor allem definiert als relative Einkommensarmut und als Lebenslage mit geringeren Gestaltungs-, Handlungs- und Entscheidungsspielräumen des Einzelnen. Armut führt zu Unterversorgung mit in der jeweiligen Gesellschaft allgemein zur Verfügung stehenden Gütern und Dienstleistungen, führt zu sozialer Exklusion und zeigt sich unterschiedlich für Erwachsene und Kinder/Jugendliche.

Die zunehmend genutzten Messgrößen – also wer ist armutsbetroffen und wer nicht – sind sowohl die EU-Armutsdefinition[1] als auch der Bezug von Grundsicherungsleistungen nach SGB II oder SGB XII (umgangssprachlich Bezug von «Hartz IV» oder »Sozialhilfe»).

Das Aufwachsen von Kindern in prekären Lebenslagen wird in der Fachdiskussion derzeit aus zwei Perspektiven diskutiert: Einerseits steht die unmittelbare Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen in ihrer alltäglichen Lebenswelt im Hier und Jetzt im Fokus. Die Frage nach Risiken der sozialen Ausgrenzung und der Beeinträchtigung von Kinderrechten steht dabei im Vordergrund. Andererseits wird Armut als zentraler Risikofaktor für die Entwicklungschancen von jungen Menschen diskutiert. Die Auswirkungen auf die zukünftige Lebenssituation, die Notwendigkeiten staatlicher Armutsbekämpfung und eine zunehmende soziale Ungleichheit stehen dabei im Vordergrund.

Wichtig festzuhalten ist für alle Diskussionen, dass Armut sich unterschiedlich auf Kinder/Jugendliche sowie Erwachsene auswirkt. Es gibt Unterschiede hinsichtlich der Bedürfnisse, Bedarfe und subjektiven Wahrnehmung auf der einen sowie im Bewältigungsverhalten, den Handlungsoptionen und Entscheidungsspielräumen auf der anderen Seite.

2. Definition und Messung von «Kinderarmut»

Der kindbezogene Ansatz innerhalb der empirischen *Armutsforschung* ist in Deutschland eine junge Forschungsrichtung. Zunehmende Bedeutung erlangte sie ab der Mitte der 1990er (vgl. Laubstein, Holz & Seddig 2016). Heute liefern vor allem die unten genannten theoretischen Ansätze datenbasiertes Wissen zu den Folgen des Aufwachsens unter Armutsbedingungen bei Kindern und Jugendlichen.

Ansatz/Konzept	Untersuchungsgegenstand
Ressourcenansatz	Erforschung von Einkommen und festgelegten Armutsgrenzen a) relative Einkommensarmut (z.B. 40%/50%/60%-Definition) b) politische Armutsgrenzen (z.B. SGB II)
Lebensstandardansatz (Deprivationsansatz)	Erforschung von Konsum, Ausgaben und Aktivitäten, die von einer Gesellschaft als notwendig eingeschätzt werden, um einen guten Lebensstandard zu führen. Ein Mangel in mehreren Bereichen wird Deprivation genannt.
Lebenslageansatz	Erforschung der Versorgungsniveaus in verschiedenen Lebenslage-Dimensionen (materiell, Bildung, soziale Beziehungen, Gesundheit) und deren Zusammenwirken). Welche Spielräume für den/die Einzelne/n ergeben sich daraus?
Capability Approach	Erforschung von Verwirklichungschancen, Handlungsbefähigung und Wohlbefinden (Well-Being) Wohlbefinden wird anhand unterschiedlicher Dimensionen erforscht. Ziel ist eine Analyse von Lebenszufriedenheit
Soziale Ausgrenzung	Erforschung von sozialer Ausgrenzung und deren gesellschaftlichen Mechanismen. Erkenntnisgewinn: Gewährleistung sozialer Teilhabe

1 Ein Haushalt gilt gemäß EU-Definition als armutsgefährdet, wenn er über weniger als 60% des Haushalts-Nettoäquivalenz-einkommens (Median) der Gesamtbevölkerung verfügt. 2015 lag dieser Schwellenwert in Deutschland beispielweise für einen Ein-Personen-Haushalt bei 979 Euro im Monat und für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren bei 2.056 Euro im Monat.

Durch eine kindbezogene Nutzung dieser Ansätze wird langsam das komplexe gesellschaftliche Phänomen «Kinderarmut» in seinen vielfältigen Facetten sichtbar. Ausgeleuchtet ist es bei weitem immer noch nicht.

Armut, soziale Ungleichheit und soziale Ausgrenzung sind heute aber genauso Themen der *Kindheitsforschung*, insbesondere in den seit den 1980er Jahren entwickelten Ansätzen der «Soziologie der Kindheit». Sie betrachtet Kinder als eigenständige soziale Akteure, die aktiv und konsequent an der Gestaltung ihres Lebens beteiligt sind. Sie gestalten ihre Lebenswirklichkeit mit, in dem sie mitmachen, ihr eigenes Leben und Dinge für sich selbst eine eigene Bedeutung konstruieren bzw. diese mit anderen in Peergroups ko-konstruieren. Kinder sind vollwertige Gesellschaftsmitglieder, auch in wirtschaftlicher Hinsicht, und von ihnen Entwicklung- und Lernzeit in Kindheit und Jugend als «Lernarbeit» ein Teil der gesellschaftlichen Arbeitsteilung. Dieser Perspektivwechsel ist auch in engem Bezug zur Kinderrechtebewegung, die politisch darauf abzielt, Kindern eine Stimme zu geben, ihnen in der Gesellschaft Gehör und eigenesständige Rechte zu verschaffen sowie in ihrer gesellschaftlichen Partizipation zu fördern. Die UN-Kinderrechtskonvention, internationale Diskurse und gemeinsame EU-Bestrebungen sind für die Forschung aber mindestens genauso für den gesellschaftlichen Diskurs und politischen Prozess wichtige Meilensteine und zugleich Schrittmacher. Nicht zu vergessen sind politische Entscheidungen zur Aufnahme der Kinderrechte in Landesverfassungen (z.B. Niedersachsen) oder höchstrichterliche Entscheidungen wie beispielsweise das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes über die SGVB-II-Regelsätze für Kinder. Junge Menschen sind Träger subjektiver Rechte sowie aktive Handelnde und Gestalter ihres Lebens sowie Mitgestaltende unserer Gesellschafft.

Dieses Verständnis aufgreifend, kommt neben der staatlichen Sicherung der Kinderrechte – allgemein unterteilt in Versorgungs-, Schutz- und Beteiligungsrechte – vor allem dem subjektiven Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen, als dem Grad der Lebensqualität, dem wahrgenommenen Gefühl des Glücks im Leben und der Zufriedenheit mit dem Leben eine wachsende Bedeutung zu. Durch empirische Erhebungen[2] unter anderem in Form direkter Befragung, – mitgeprägt durch die Forschung in anderen Staaten (z.B. Großbritannien) und das wachsende Interesse an internationalen Vergleichen (z.B. innerhalb der EU oder auch der OECD-Ländern) – wird die kindliche Perspektive auf ihr Leben gestärkt, und die Befunde ermöglichen so eine weitere Vertiefung des Wissens zum Phänomen «Kinderarmut». Auffällig ist gleichwohl, dass hierbei Armut als Bedingung des Aufwachsens nicht mehr im Vordergrund steht, sondern nur als ein Einflussfaktor unter anderen auf das kindliche Wohlbefinden insgesamt erfasst wird. So vergleicht die dritte Unicef-Studie 2013 anhand von empirischen Daten aus 29 Ländern (Daten von Eurostat, OECD, PISA, Weltgesundheitsorganisation und Weltbank) sowohl fünf Dimensionen von Wohlbefinden (Materielles Wohlbefinden, Gesundheit und Sicherheit, Bildung, Verhalten und Risiken sowie Wohnen und Umwelt) sowie das subjektive Empfinden anhand von Lebenszufriedenheit. Danach erreicht Deutschland bezüglich des Wohlbefindens einen sechsten Platz,

2 Dazu zählen u.a. die OECD-, UNICEF-, World Vision Studien.

hinsichtlich der Lebenszufriedenheit aber nur den 22 Platz. Die Autor*innen titulieren dieses Ergebnis für Deutschland mit «leistungsstark, aber unglücklich» und ordnen diese Kluft als sich in den letzten Jahren verbreiternd ein. Sie sei größer als in jedem anderen Industrieland.

Mit der Fokussierung auf das Wohlbefinden von jungen Menschen wird ein umfassender Blick auf die Situation von jungen Menschen in einer Gesellschaft möglich, nicht aber die eventuellen Spezifika armutsbetroffener Kinder oder Jugendlicher. Bewerten sie ihr Wohlbefinden genauso wie ihre nicht armen Altersgefährten, sind sie genauso zufrieden mit ihrem Leben? Um dazu Antworten zu erhalten ist der differenzierte Blick nach Armutslagen oder Wohlstandsniveaus zwingend.

Gleichwohl hat die kindbezogene Armutsforschung durch den Fachdiskurs über das kindliche Wohlbefinden neue Erkenntnisse und Instrumente zur Erforschung der subjektiven Armutswahrnehmung und zum individuelle Anpassungs- und Bewältigungshandeln von Kindern bzw. Jugendlichen gewonnen.

3. Theoretische und empirische Erfassung des «Kindergesichts der Armut»

Um das Kindergesicht der Armut zu erkennen und ermitteln zu können, sind folgende *Grundbedingungen* eines kindgerecht(er)en Armutsbegriffes bedeutsam:

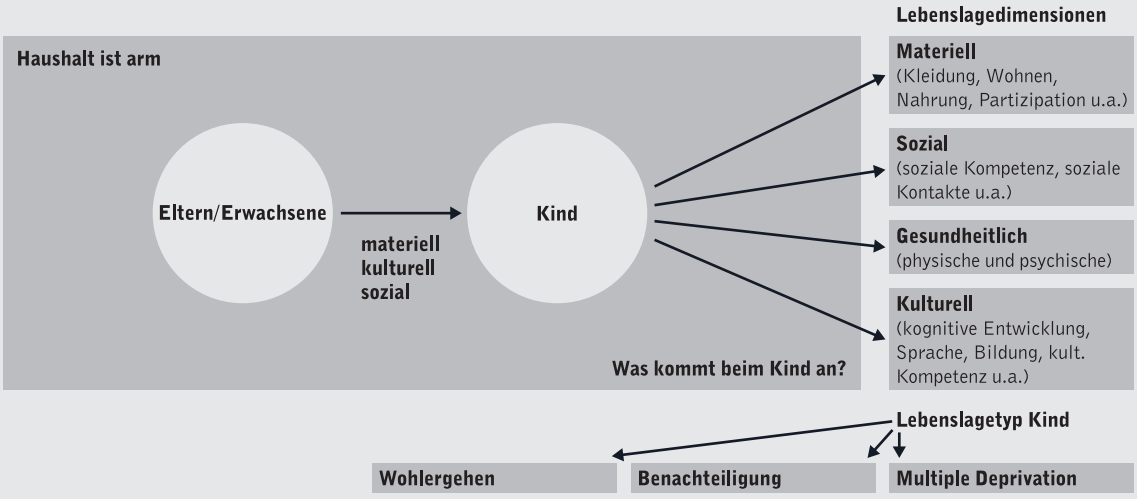
- Die Definition von Armut muss in einer kind- bzw. jugendzentrierten Sichtweise vom jungen Menschen ausgehen. Das heißt, die spezielle Lebenssituation der jeweils untersuchten Altersgruppe, die jeweils anstehenden Entwicklungen, aber auch die subjektive Wahrnehmung sind zu berücksichtigen.
- Da Kinder und Jugendliche in ihren Lebensbedingungen stark von der Lebenslage der Eltern abhängig sind, müssen gleichzeitig der familiäre Zusammenhang und die Gesamtsituation des Haushaltes bedacht werden.
- Eine eindimensionale, rein auf das (Familien)Einkommen bezogene Armutsdefinition geht jedoch an der Lebenswelt der jungen Menschen vorbei und hat nur geringe Aussagekraft für die tatsächliche Versorgungslage des Kindes bzw. Jugendlichen. Daher müssen auch andere für Entwicklung und Teilhabechancen aussagekräftige Dimensionen einbezogen werden.
- Armut ist trotz dieses mehrdimensionalen Blicks nicht als Sammelbegriff für benachteiligende Lebenslagen von jungen Menschen zu verwenden. Nur wenn eine *materielle Mangellage* der Familie – nach definierter Armutsgrenze – vorliegt, soll von Armut gesprochen werden.

Mit Blick auf junge Menschen lässt sich Armut – oder genauer die Folgen – wie folgt bestimmen: Kinderarmut basiert (a) auf familiärer Einkommensarmut, zeigt sich (b) durch Auffälligkeiten bzw. Beschränkungen des Kindes in den vier zentralen Lebenslagedimensionen (d. h. materielle Grundversorgung, soziale, gesundheitliche und kulturelle Lage) und führt (c) zu Entwicklungs- und Versorgungsdefiziten sowie (d) zu sozialer Ausgrenzung.

Sie schränkt massiv (e) ein Aufwachsen im Wohlergehen ein und ermöglicht den Kindern nicht, ihre Potentiale und Ressourcen optimal zu entwickeln. Daraus resultieren (f) Langzeitfolgen für das Individuum – die Zukunftsperspektiven sind beeinträchtigt – und die Gesellschaft. Grundsätzlich gilt, Armut wirkt bei Kindern mehrdimensional, bestimmt die gesamte Lebenssituation und verringert die Zukunftschancen des jungen Menschen. Je mehr Einkommen die Eltern zur Verfügung haben, umso wahrscheinlicher ist ein Kinderleben im Wohlergehen.

Erklärungsleitend und handlungsorientierend hat die AWO-ISS-Langzeitstudie hierzulande das zentrale theoretische und empirisch erprobte Konzept zur Erfassung von Armut bei jungen Menschen begründet. Dafür ist die Leitfrage bedeutsam: Was kommt (unter Armutsbedingungen) beim Kind/Jugendlichen an?

Abb. 2: Armut im Haushaltszusammenhang und Lebenslage des Kindes



Quelle: AWO-ISS-Studie 2012:7.

Relevant für diese Fragestellung sind die vier zentralen Lebenslagedimensionen: die materielle, soziale, gesundheitliche und kulturelle Lage des Kindes (vgl. Abb. 1). Diese hängen außer von den materiellen Ressourcen der Familie entscheidend auch von deren kulturellen und sozialen Ressourcen ab. Um einen umfassenden Blick auf die kindliche Lebenssituation zu erhalten, werden die vier kindlichen Lebenslagedimensionen in einem Lebenslageindex zusammenführen. Dieser umfasst drei Lebenslagetypen «Wohlergehen», «Benachteiligung» und «multiple Deprivation».

4.2 Das Kindergesicht der Armut – Empirische Befunde zu den Auswirkungen

Wie zeigt sich das «Kindergesicht» der Armut denn nun ganz konkret? Die Forschung der vergangenen Jahre zeigt, dass es auf unterschiedlichen Ebenen Auswirkungen von Armut für Kinder, Jugendliche und ihre Familien gibt.

Eine aktuelle Übersicht über empirisch belegte Befunde liefert die ISS-Metastudie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (vgl. Studie von Laubstein, Holz & Seddig 2016). Nachfolgend sind wesentliche Ergebnisse dieser in Deutschland ersten Metastudie zum Kinderarmutsthema zusammengefasst.

1. Arme Kinder erleben mehr materiellen Mangel und Verzicht

Die Einkommenssituation von Familien bestimmt zuvorderst ihre finanzielle und damit materielle Grundversorgung und macht sich für alle Familienmitglieder bemerkbar. In der AWO-ISS-Kinderarmutsstudie wurde über einen langen Zeitraum hinweg deutlich, dass sich familiäre Einkommensarmut am deutlichsten auf die materielle Situation der jungen Menschen auswirkt. Die Forschung zeigt empirisch:

- Armut ist vielfach verbunden mit einer schlechteren Wohnsituation, die negative Folgen für das Familienklima und die Persönlichkeitsentwicklung von Kindern/Jugendlichen hat. Sie haben weniger Rückzugsmöglichkeiten.
- Arme Familien können sich oft keine an die Jahreszeiten angepasste Kleidung leisten.
- Die Grundversorgung im Bereich Ernährung ist bei einigen armen Kindern eingeschränkt, was insbesondere die Qualität der Ernährung betrifft.
- Armutsbetroffene junge Menschen erhalten unregelmäßiger Taschengeld.
- Die soziale Teilhabe ist eingeschränkt: Urlaube oder Ausflüge sind sehr seltene Familienereignisse, gemeinsame Erholungszeiten sind dadurch eingeschränkt.

2. Arme Kinder wachsen sozial isolierter auf

Die soziale Situation von Kindern wird besonders durch soziale Beziehungen geprägt. Diese sind eine wichtige Ressource im kindlichen Leben, blickt man auf ihre Bewältigungsstrategien im Umgang mit Armut und Unterversorgung. Als Armutsfolgen sind empirische belegte Erkenntnisse unter anderem:

- Die Angst vor Stigmatisierung und Ausgrenzung ist eine allgemeine Erfahrung armutsbetroffener junger Menschen.
- Die meisten armen Kinder verfügen über Freundschaften. Es existiert jedoch eine Gruppe an Kindern, die sozial eher isoliert sind. Das trifft in der Regel auch auf die Eltern dieser Kinder zu.
- Auch wenn durchaus Freundschaften vorhanden sind, so sind die Kinder doch verunsichert über die Zuverlässigkeit und Verbindlichkeit dieser Beziehungen. Je älter die

jungen Menschen werden, desto wichtiger ist die Bewältigung anstehender Entwicklungsaufgaben in der Peergroup. Das finanzielle «Mithalten können» und der soziale Status bestimmen die Zugehörigkeit zu den unterschiedlichen Peers.

- Gerade qualitative Studien beschäftigen sich mit der Qualität der Familienbeziehungen in armen Familien. Das Spektrum reicht vom Wohlfühlen in der Familie als Ort der Unterstützung über das Erleben von zusätzlichen Belastungen wie Krankheit oder Streitigkeiten der Eltern, über eine Überforderung der Heranwachsenden bis hin zu Kindesmisshandlung und Vernachlässigung.
- Armut wirkt sich auf die Ablösung von den Eltern als Entwicklungsaufgabe im Jugendalter aus. Arme Jugendliche verbringen demnach mehr Zeit mit ihren Familien als nicht-arme Jugendliche.
- Darüber hinaus werden Familien in prekären Lebenslagen seitens der Lehrkräfte in der Schule oft defizitorientiert angesehen. Die an sie gestellten schulischen Anforderungen werden als schwierig empfunden und haben Folgen für den Familienalltag.
- Viele Kinder sind nach Angaben ihrer Eltern emotional betroffen, da sie die alltäglichen (finanziellen) Sorgen ihrer Eltern wahrnehmen und mitbekommen.

3. Arme Kinder haben schlechtere Bildungschancen

In Bezug auf Auswirkungen der familiären Einkommensarmut zeigt sich für die kulturelle Situation von Kindern und Jugendlichen, dass arme im Vergleich zu nicht-armen Kindern in der gesamten Bildungsbiographie deutlich belasteter sind. Empirisch belegte Befunde sind:

- Für armutsbetroffene Kinder und Jugendliche besteht von früher Kindheit an ein hohes Risiko für ihre Bildungsbiografie. Sie werden früher oder verspätet eingeschult, bleiben häufiger sitzen, wechseln vermehrt in die niedrigeren oder mittleren Bildungsstufen des Sekundarbereiches, erreichen weniger qualifizierte Schulabschlüsse und wechseln nach Schulende vermehrt in das Berufsübergangssystem, was wiederum die spätere Erwerbs- und damit wieder Einkommensposition mitbestimmen kann.
- Gleichzeitig haben arme Kinder und Jugendliche deutlich weniger Zugänge zu non-formalen Bildungsangeboten wie PEKIP, Babyschwimmen, Krippen, Kita-Betreuung.
- Sie besuchen weniger frühkindliche Angebote wie Krabbel- und Spielgruppen, nehmen erst später das Angebot einer Kindertageseinrichtung wahr und besuchen in der Schule seltener außerunterrichtliche Arbeitsgruppen und Schulprojekten. Auch im Freizeitbereich sind sie seltener Mitglied von Vereinen.
- Die großen Schulleistungsstudien TIMSS, IGLU, PISA und der IQB-Ländervergleich zeigen, dass Kinder mit niedrigem sozialen Status in den naturwissenschaftlichen Fächern als auch in den Lesekompetenzen einen Leistungsunterschied zu Kinder mit höherem sozialen Status von bis zu einem Lernjahr aufweisen.

4. Arme Kinder sind in ihrer Gesundheit gefährdeter

Die gesundheitliche Situation von Kindern umfasst einerseits ihre psychische und physische Gesundheit. Andererseits aber auch gesundheitsrelevante Verhaltensweisen. Beides hat Einfluss auf das Aufwachsen. In Bezug auf Auswirkungen von Armut auf die gesundheitliche Situation von jungen Menschen deuten empirisch Forschungsbefunde auf folgendes hin:

- Gesundheitliche Einschränkungen lassen sich bisher nicht eindeutig finanzieller Armut zuordnen, sondern stehen möglicherweise in Wechselwirkung mit dem Bildungshintergrund und weiteren Faktoren.
- Es finden sich bei armutsbetroffenen Kindern vermehrt altersspezifische Symptomatiken wie Kopf- und Bauschmerzen, Schlafstörungen, Unkonzentriertheiten, Nervosität.
- Besonders in gesundheitsrelevanten Verhaltensweisen und bei gesundheitlichen Risikofaktoren scheint Armut einen negativen Einfluss auszuüben, der sich erst in der weiteren Entwicklung auf den Gesundheitszustand auswirken kann. Armutsbezogene Folgen zeigen sich beispielsweise bei der sportlichen Betätigung.

5. Je länger ein Kind unter Armutsbedingungen lebt, umso größer wird das Risiko negativer Auswirkungen auf die Entwicklung

Armutsfolgen treten demnach sowohl in einzelnen der zuvor genannten Lebenslagebereiche (z.B. Teilhabe am Konsum, Wohnen, Bildung, Teilhabe, Gesundheit) auf, als auch in allen Bereichen zusammen. Die kindliche Entwicklung kann zudem negativer verlaufen, je länger die familiäre Armut anhält. Die AWO-ISS-Studie mit ihrer Langzeitbetrachtung fasst dies in einer sehr klaren Aussage zusammen: *«Je länger ein junger Mensch mit Armut aufwächst desto geringer ist die Chance für ein Wohlergehen und desto größer sind die Risiken der multiplen Deprivation»* (AWO-ISS-Studien 2012: III).

Insgesamt ist zu folgern, dass Armutsfolgen typischerweise gehäuft auftreten und sich mit der Zeit verfestigen können. Gleichwohl muss Armut nicht zwangsläufig negative Folgen für junge Menschen haben. Hier knüpft die Präventions- und Resilienzforschung an, die durch die Herausarbeitung von Schutz- und Risikofaktoren Ansatzpunkte zur Verhinderung von Armutsfolgen liefert.

6. Schutzfaktoren und Bewältigungshandeln von Kindern – Teilhaben wollen und oftmals die Lage verdeckend

Aufwachsen unter Armutsbedingungen – ganz besonders über eine lange Zeitphase hinweg – zählt zu den weitreichendsten Risikofaktoren für die kindliche Entwicklung. Sie zu bewältigen erfordert individuelle, soziale und kulturelle Ressourcen, Bewältigungskompetenz und erfolgreiche Handlungsstrategien. Dieses zu entwickeln, setzt eine Vielzahl von unterstützenden Variablen voraus, die positiv Einfluss auf das Leben und Lernen eines Kindes nehmen.

Familien gehen auf unterschiedliche Weise mit Unterversorgung und materiellen Einschränkungen um. Alle beschreiben Auswirkungen, wie das Sparen, «Nein-Sagen», Üben von Verzicht. Dennoch werden Konsumgüter wie Markenkleidung und Smartphone, die teilweise als Statussymbol gelten, trotz wenig Geld erworben, um die eigene Armut zu verdecken. Kinder erleben wie sie nicht zu Feiern eingeladen werden oder das obligatorische Geschenk zu teuer ist oder im Vergleich zu den Geschenken der anderen Kinder zu klein, zu groß oder irgendwie nicht passend ausgefallen ist. Sie nehmen wahr, welche Probleme die Eltern mit der Bezahlung von Kosten für die Kita-Ausstattung, den Ausflug usw. haben. Sie können nicht so spannende Ferien- und Wochenendabenteuer berichten und gewinnen so langsam aber sicher den Eindruck das sie anders – irgendwie nicht «richtig» – sind. Jugendliche nehmen die alltägliche Abhängigkeit von der Unterstützung Dritter wahr, im Rahmen derer sie häufig schlechte Erfahrungen erleben. Dazu gehören bspw. Ämter. Ein weiteres wiederkehrendes Muster ist der Rollentausch zwischen Eltern und Kindern, d.h., Kinder bzw. Jugendliche helfen mit ihrem eigenen (Taschen)Geld aus, wenn das Geld der Eltern knapp wird. Der Wunsch nach Konsumteilhabe ist auch für arme Kinder ein wesentlicher Teilhabemodus unserer Gesellschaft. Neben den Eltern können familiäre und nachbarschaftliche Netzwerke eine entscheidende Ressource zur Armutsbewältigung sein.

Erfolgreiche Armutsbewältigung von Kindern kann nur durch die Existenz und das Wirken von Schutzfaktoren gelingen; neben den personengebundenen sind vor allem familiäre und schließlich außerfamiliäre wirksam. KiTa, Schule oder auch die Kinder- und Jugendhilfe wirken als Schutzfaktoren, wenn es den Institutionen gelingt, armen Kindern förderliche Entwicklungsräume wieder oder neu zu eröffnen. Kinder nehmen Armut früh war und entwickeln vor dem Hintergrund das familiären Umgangs ein eigenes Bewältigungsverhalten, das sich nach Geschlechtszugehörigkeit unterscheidet (vgl. Holz & Richter-Kornweitz 2010, Zander 2010a+b, 2011).

7. Armutsbetroffenen Eltern und Familien – Aktives Handeln mit spezifischem Bedarf zur Nutzung öffentlicher Infrastruktur

Die Familiensituation insgesamt und besonders das elterliche Bewältigungshandeln mildern oder verschärfen die Situation von Kindern, nicht nur von amen. Die elterlichen Bewältigungsmuster – auch in armen Familien – reichen von eigenem Verzicht und eigenen Einschränkungen über selbstbezogene Kompensation bis hin zum Erschließen zusätzlicher Ressourcen. An diesem Punkt sind arme Familien im Gegensatz zu nicht-armen auf öffentliche Transfers und soziale Dienste angewiesen. Der Erwerb von Marktgütern als zusätzliche Ressourcen ist für sie aufgrund des finanziellen Mangels kaum möglich.

Armut stellt eine komplexe Lebenslage dar und die Folgen wirken sich für Kinder und deren Eltern stets mehrfach aus. Das bestimmt den Bedarf an sozialen Dienstleistungen. Dabei sind Einzelmaßnahmen eher die Ausnahme, vielmehr wird ein Bündel abgestimmter Aktivitäten notwendig. Das bedeutet, die Dienstleistungen müssen auf eine komplexe Situation abgestimmt sein und vielfältige Wirkungen erzielen können. Es heißt aber nicht automa-

tisch, dass sie immer kosten- und zeitintensiver sind. Vielmehr kommt es auf Passgenauigkeit durch Bedarfsgerechtigkeit und Verknüpfung mit anderen Angeboten an.

Die unterschiedlichen Armutshaushalte – z.B. Alleinerziehende, Multiproblemfamilien – brauchen ein unterschiedliches Unterstützungsstetting. Innerhalb dessen kommt der «Bearbeitung» der materiellen Lage eine herausragende Rolle zu, prägt doch das Fehlen von Einkommen die Lebenslage und damit den Hilfebedarf. Folglich sind finanzielle Sicherung und soziale Dienstleistung in einem Zusammenhang zu sehen und entsprechend zu verbinden.

Fehlen innerhalb der Familie die Ressourcen sowie elterliche Kompetenzen oder Potenziale, um ihren Kindern ein Aufwachsen im Wohlergehen zu ermöglichen, dann ist es umso wichtiger, eine Kompensation oder Ergänzung durch außerfamiliäre Förderung einzubinden.

Ein solches außerfamiliäres Engagement kann in drei Richtungen erfolgen: Zum einen indirekt durch (a) eltern-/familienorientierte und (b) sozialraumorientierte Maßnahmen sowie zum anderen direkt durch (c) kindorientierte Maßnahmen. Bei letzteren sind Handlungsfelder wie frühkindliche Hilfen, Krippen, KiTa, Hort aber auch Bereiche wie Lernmittelfreiheit oder Gesundheitsvorsorge angesprochen.

Grundlegend für Betroffene ist es, außerfamiliäre Angebote auch zu bekommen. Zwar steht bundesweit eine breite soziale Infrastruktur zur Verfügung, doch sind der Zugang und die Nutzung durch die Betroffenen in vielen Bereichen unterdurchschnittlich. Ihnen dieses zu ermöglichen, ist eine weitere präventive Aufgabe des Systems und seiner Akteure.

Die Nutzung außerfamiliärer Ressourcen durch Kinder hängt zum einen immer von Elternentscheidungen (Verhalten) und zum anderen von der Rahmengestaltung durch Fachkräfte, Anbieter und Staat ab. Der Zugang für arme Kinder wird entscheidend durch die von ihnen gesicherte Infrastruktur (Verhältnisse) gewährleistet. Kindbezogen arbeiten vor allem die Kinder und Jugendhilfe, aber auch das Bildungs- oder das Gesundheitswesen.

4.3 Kindbezogene Ansatzpunkte zur Armutsprävention – Kindbezogene Ansatzpunkte

1. Konzeptionelle Verortung und Begrifflichkeiten

Anknüpfend an zentrale Konzepte der Gesundheitsförderung und der Sozialen Arbeit sind Modelle der sozialen Determinanten von Gesundheit («Health in all Policies»– gesundheitsfördernde Gesamtpolitik), die salutogentische Perspektive (vgl. Antonovsky 1997), der Lebenslagen- und Lebensphasenansatz (vgl. BMAS 2008; 2013; 2016) sowie das Präventionsverständnis zur Bearbeitung sozialer Probleme (vgl. Lutz & Hammer 2010, Böllert 2015) grundlegend für die theoretische Verortung und praktischen Umsetzung. Sie zielen zum einen auf die öffentlicher Verantwortung gegenüber jungen Menschen und zum ande-

ren auf den Abbau von sozialer Ungleichheit und Förderung von gesellschaftlicher Teilhabe ab.

Wenn Armutsursachen im strukturellen (Verhältnis)Bereich und im individuellen (Verhaltens)Bereich begründet sind – da, wie oben ausgeführt, die Risiken gesellschaftlich verschieden verteilt sind und diese die einzelnen sozialen Gruppen unterschiedlich treffen können –, dann müssen gesellschaftliche und damit staatliche Handlungsansätze der Gegensteuerung ebenfalls beide Bereiche in den Blick nehmen. Das erfordert stets eine ganzheitliche und systemorientierte Betrachtungsweise.

Im sich stetig erweiternden und vertiefenden Fachdiskurs über Armutsprävention bei Kindern und Jugendlichen sind drei Grundbegriffe bedeutsam: (a) Prävention, (b) Armutsprävention und (c) kindbezogene Armutsprävention.

Als (a) Prävention werden Maßnahmen zur Vermeidung eines nicht erwünschten Ereignisses oder einer unerwünschten Entwicklung bezeichnet. Wissenschaft und Praxis unterscheiden zwischen primärer, sekundärer und tertiärer Prävention. Weiter wird zwischen Verhaltens- und Verhältnisprävention differenziert. Verhaltensprävention richtet sich auf das individuelle Verhalten der Menschen. Sie will etwa förderliche Lebensweisen stärken und riskantes Verhalten vermeiden. Verhältnisprävention wiederum will schädliche Umwelteinflüsse verringern und eine gesunde Lebens- und Arbeitswelt schaffen. Zentral ist, das Individuum durch entsprechende Angebote, Hilfen und Aktivitäten darin zu unterstützen, seine Situation positiv zu bewältigen und gesellschaftlich integriert zu gestalten. Es geht folglich darum, möglichst frühzeitig Bedürfnisse und Risiken auf individueller Ebene zu erkennen sowie gesellschaftlich ein bedarfsgerechtes Angebot vor allem der Primär- und Sekundärprävention zu entwickeln, das wiederum dem Einzelnen angeboten werden kann, mit der Erwartung einer intensiven Nutzung, um so die gesellschaftlich erwartete Wirkung zu erzielen.

Zander definierte die drei Stufen der (b) Prävention im Armutskontext wie folgt:

- Primärprävention: Armut zu vermeiden heißt hier erweiterte Zugangsmöglichkeiten zu das Armutsrisiko vermeidenden Ressourcen (Einkommen, Erwerbsarbeit, Bildung, Gesundheit, Wohnen usw.).
- Sekundärprävention: Es sind bereits individuell oder familiär Armutsrisiken eingetreten und es gilt, akute oder potenzielle Folgen der Gefährdung abzuwehren, um negative Auswirkungen zu vermeiden bzw. zu minimieren: d.h. Einsatz von zusätzlichen er-gänzenden und/oder kompensierenden Ressourcen durch Staat und Gesellschaft (z.B. Angebote der Berufsförderung, Beratung, kostenfreie Kita- und Schulbildung).

– Tertiärprävention: Es sind Vorkehrungen zu treffen, die die Gefahr einer Verfestigung von Armut oder einer «sozialen» Vererbung über Generationen abwenden. Es ist dem Einzelnen oder den Familien ein existenzsicherndes, gesundheits- und entwicklungs-förderndes Umfeld im weitesten Sinn zu schaffen, wobei fehlende individuelle und fa-miliäre Kompetenzen durch öffentliche Ressourcen eher zu kompensieren statt zu er-gänzen sind (z.B. Erziehungsangebote, emotionale und soziale Förderung, Gestaltung gesundheitsfördernder Umwelten) (vgl. Zander 2010b: 128f.).

Schließlich stellt (c) kindbezogene Armutsprävention einen theoretischen und praktischen Handlungsansatz dar, der auf positive Lebens- und Entwicklungsbedingungen für junge Menschen in ihrem Heute und in Bezug auf ihre Zukunft hinwirkt. Kindbezogene Armutsprävention ist vor allem ein öffentlicher Auftrag und damit Ausdruck staatliche Verantwortung für junge Menschen in prekären Lebenslagen. Vor allem die Sozialisations- und Bildungsinstitutionen im Lebensverlauf (von den Frühen Hilfen, über Ü3- bzw. Ü6-Tageseinrichtungen für Kinder bis hin zu allen Stufen des Schulsystems) sowie das gesamte System der Kinder- und Jugendhilfe sind Teil dessen und Träger wie Fachkräfte sind gefordert, den Auftrag konkret mit Leben zu füllen. Grundsätzlich zu beachten sind unter anderem folgende Eckpunkte:

– Der Bezugspunkt ist Armut, das heißt familiäre Einkommensarmut.
– Die Leitorientierung ist die Sicherung eines «Aufwachsens im Wohlergehen» für alle Kinder und speziell für solche in prekären Lebenslagen.
– Das Hauptziel ist, kindspezifische Armutsfolgen zu vermeiden respektive zu begrenzen, aber auch ursächliche Zusammenhänge mit Blick auf die Eltern/Familie und das Umfeld positiv zu beeinflussen.
– Die Zielumsetzung erfolgt in drei strategische Richtungen: (1) indirekt über Maßnahmen für das soziale Umfeld bzw. den Sozialraum, (2) indirekt über Maßnahmen für die Eltern und (3) direkt für das Kind.
– Ansatzpunkte sind mit Blick auf arme Jungen und Mädchen sowohl die Förderung von (1) Resilienz durch Stärkung ihrer personalen und sozialer Ressourcen als auch die Auswei-tung (2) struktureller Armutsprävention durch Sicherung und Gestaltung von kindgerechten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Beides bedingt einander, steht in wechselseitigem Bezug zueinander und kennt dennoch eigene Schwerpunkte.

Ein sich der gemeinsam verantworteten Bildung, Erziehung, Gesundheitsförderung und Teilhabe widmender Handlungsansatz muss aus der Kindperspektive heraus auf die positiven Lebens- und Entwicklungsbedingungen für Mädchen und Jungen heute und auf ihre Zukunft hinwirk(en). Eine Voraussetzung dazu ist eine professionelle Haltung, die Armutssensibilität, auf allen Ebenen und in allen für junge Menschen relevanten Institutionen (vgl. Hock, Holz & Kopplow 2014; Spanke 2016).

2. Ebenen und Zielrichtungen konkreten Präventionshandelns

Die erste Ebene (= Verhaltensprävention) zielt darauf ab, Kinder und Eltern in ihrer Persön-lichkeit und ihrem Handeln zu stärken, um zum Beispiel Resilienz zu entwickeln. Diese zielt auf psychische Gesundheit trotz erhöhter Entwicklungsrisiken und auf Bewältigungskompetenz ab. Im Fokus steht die Stärkung von individuellen und sozialen Ressourcen. So belegen verschiedenen Studie eine Reihe von Schutzfaktoren, die geeignet sind, die negative Wirkungen des bedeutenden Risikofaktors «Armut» auf die kindliche Entwicklung mindestens zu vermeiden bzw. mindestens zu vermindern.

Abbildung 2: Was fördert das Aufwachsen von Kindern im Wohlergehen – Schutzfaktoren im Grundschulalter

Individuelle Faktoren, z.B.	**Familiale Faktoren, z.B.**	**Außerfamiliale Faktoren, z.B.**
– Kognitive Ressourcen – Selbstsicherheit, Selbstachtung – Individuelle soziale Kompetenzen – Interesse und Aufmerksamkeit	– Stabile und gute emotionale Beziehung zu Eltern in den ersten Jahren – Positives Familienklima – Regelmäßige gemeinsame Familienaktivitäten – Kindzentrierter Alltag – Frühe Eigenverantwortung, aber Eltern als «moralische Instanz» – Problemlösungskompetenz der Eltern – Gefühl der Eltern, ihre (Armuts-)Situation zu bewältigen – Berufstätigkeit der Eltern	– Unterstützung durch Dritte (Familie, Freunde, Nachbarschaft) – Erholungsräume für Kinder + Eltern – Vertraute Institutionen/Fachkräfte, die professionelle Hilfen eröffnen – Möglichkeit zum Erproben, Lernen und zur personalen Entwicklung von Kompetenzen (Vereine, Jugendhilfe) – Früher KiTa-Besuch – Gelingende Schulische Integration – Schulische Förderung und Erfolge – Gelingende soziale Integration in Peers
Keine Armut der Familie **– Ein ausreichendes Einkommen** **– Keine Überschuldung**		

Quelle: Zusammenstellung nach der AWO-ISS-Studie 2003.

Armut als kindliche Lebensbedingung greift sowohl die emotionalen Bindungen als auch die sozialen Beziehungen an und schränkt das Lernen über die Entdeckung der Welt ein. Bekannt ist heute: Resilienten jungen Menschen standen trotz widriger Lebensumstände die Möglichkeit offen, eine enge, positiv emotionale und stabile Beziehung mindestens zu einer Person (nicht nur Eltern) aufzubauen, die ihnen eine konstante und kompetente Betreuung sowie Anregungen einer altersgemäßen Entwicklung und Bildung sicherte. Diese Bezugs-person ging angemessen und feinfühlig auf die Bedürfnisses und Signale des Kindes ein, wodurch es ein sicheres Bindungsmuster ausbildete. In engem Zusammenhang damit standen das Erziehungsklima und der Erziehungsstil. Ein Beziehungsmuster wirkt dann schützend, wenn es durch Wertschätzung, Respekt und Akzeptanz dem Kind gegenüber sowie durch Sicherheit im Erziehungsverhalten geprägt ist (vgl. Zander 2010 a+ b; 2011).

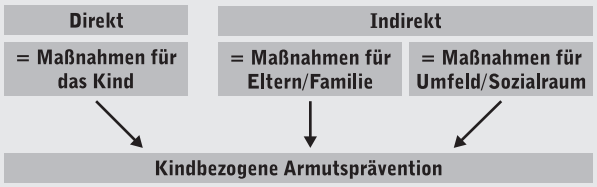
Kindbezogene Armutsprävention auf der Verhaltensebene basiert auf dem pädagogischen Handeln aller Sozialisationsinstanzen. Grundlagen dafür sind die Konzepte und noch mehr

deren professionelle Umsetzung durch armutssensibles Handeln in allen für Kinder verantwortlichen Bildungs-, Kultur-, Gesundheits- und Sozialeinrichtungen.

Die zweite Ebene (= Verhältnisprävention) kindbezogener Armutsprävention betrifft die strukturellen Aspekte über die Gestaltung/Veränderung von Lebensverhältnissen der Familie bzw. des Kindes, zum Beispiel durch eine armutsfeste Grundsicherung und eine umfassende und qualifizierte öffentliche Infrastruktur für Kinder bzw. Familien. Dies ist als gesellschaftliche Verpflichtung und zugleich als sozialstaatlicher Auftrag zu verstehen und wird entscheidend durch Politik und Verwaltung gestaltet. Hierzu ist ein Aktivwerden auf unterschiedlichen Handlungsebenen erforderlich.

Grundsätzlichen bieten sich hier drei Richtungen staatlichen Gestaltung durch Kommunen, Länder und Bund an; (a) Indirekt über die Eltern, (b) indirekt über die Gestaltung der sozialen Umwelt /des Sozialraums und (c) über direkt über den betroffenen jungen Menschen.

Abb. 3: Drei Richtungen – um kindbezogene Armutsprävention umzusetzen



Quelle: Holz (2007): Armut(sfolgen) und Armutsprävention bei Kindern: Expertise zur Lebenslage armer Kinder und Maßnahmen der Armutsprävention durch das Land Rheinland-Pfalz. Frankfurt/M. 2007:64

Bei Strategien, die (a) indirekt bei der Stärkung und Unterstützung von armutsbetroffenen Eltern/Familien ansetzen, gilt es, mögliche Armutsursachen durch eine Gegensteuerung über zielgerichtete staatliche Rahmengestaltung zu bekämpfen. Dabei geht es um den Zugang und die Teilhabe der Erwachsenen zu allen gesellschaftlichen Bereichen, insbesondere aber am Erwerbsleben (Arbeitsmarkt), der sozialen Sicherung (Sozialtransfers), der Infrastruktur (Hilfeangebote) und der Kompetenzförderung (Familien-Bildungsangebote). Je besser arme Eltern integriert sind und damit gestärkt werden, desto eher können sie die Elternverantwortung gegenüber ihren Kindern wieder umfassend erfüllen.

Bei Strategien, die (b) indirekt über die Gestaltung der sozialen Umwelt armutsbetroffener Kinder, angelegt sind, stehen zum einen eine ganzheitliche Gestaltung des «Aufwachsens im Wohlleben» und zum anderen die Sicherung gleicher Teilhabe- und Verwirklichungsmöglichkeiten durch Zugang, Nutzung, Beteiligung und Mitgestaltung der Umwelt im Fokus. So zeichnet sich beispielsweise die Kinder- und Jugendhilfe ausdrücklich durch eine Gemeinwesenorientierung aus. Es sind die Lebenswelt und der Lebensraum der Minderjährigen zu berücksichtigen, bei der Angebotsgestaltung zu kooperieren und zu koordinieren, in der Strukturentwicklung zu vernetzen sowie ein Querschnittbezug vorzunehmen. Armut ist Indikator für soziale Segregation in einer Kommune. Je besser es vor Ort gelingt, die

Bedingungen des Aufwachsens von allen und gerade von belasteten Mädchen und Jungen zu gestalten, desto größer sind die Chancen für ein lern- und erfahrungsreiches Umfeld.

Bei Strategien, die (c) direkt über die Förderung, Unterstützung und Schutz armutsbetroffener Kinder ausgerichtet sind, gilt es, die spezifischen Armutsfolgen aufzufangen sowie die Potenziale jedes einzelnen Jungen und Mädchen zu entwickeln. Es geht um die Stärkung ihrer Ressourcen und der Ausformung erfolgreichen Bewältigungshandelns. Es geht weiter um eine schützende Begleitung in der Kindheit und Jugend durch Erwachsene im Umfeld und durch außerfamiliäre Institutionen. Umso sensibler die öffentliche Wahrnehmung und Verwirklichung von Kinderbelangen ist, desto größer die Sicherheit, dass ihnen Zukunft eröffnet wurde.

Zusammengefasst bietet sich in Deutschland ein ausdifferenziertes System aus Geld- und Dienstleistungen für (arme) Familien und Kinder an. Entscheidend ist es, wie das System der *materiellen Grundsicherung/-versorgung* und die Instrumente einer k*indbezogenen Armutsprävention* miteinander verknüpfen und strukturell aufeinander abgestimmt sind. Hier sind die Wirtschaft und der Arbeitsmarkt, die Rechtsgestaltung, das Bildungswesen, die soziale Sicherung usw. wichtige Bereiche sowie die Wahrnehmung von Verantwortung im föderativen System zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

3. Praxis heute – Integrierte Handlungsstrategien durch Kommune, Land und Bund

Seit mehr als einem Jahrzehnt entwickelt die Praxis zunehmend Konzepte kindbezogener Armutsprävention im Sinne integrierter Handlungsstrategien. Vor allem auf kommunaler Ebene findet sich heute ein stetig größer werdendes Spektrum der Bemühungen hin zu einer Neuausrichtung der lokalen Infrastruktur mit Blick auf Belange von armutsgefährdeten Kindern und Jugendlichen. Beispiele dafür liefern als Vorreiter die Städte Dormagen mit ihrem Konzept «Netzwerk früher Förderung – NeFF» und Monheim am Rhein mit dem Konzept «Mo.Ki-Monheim für Kinder» und als Großstadtansätze etwa Städte wie Nürnberg mit dem Arbeitsprogramm gegen Kinderarmut», Braunschweig mit «Kommunales Konzept Kinderarmut», Aachen mit dem Konzept «Kinder im Mittelpunkt», um nur einige zu nennen. Wichtige Impulse setzt auf überörtlicher Ebene das LVR-Landesjugendamt Rheinland mit seiner «Agenda gegen Kinderarmut» und dem Programm «Teilhabe ermöglichen – Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut», innerhalb dessen 39 Kommune im Rheinland fachlich beim Aufbau kommunaler Präventionskonzepte fachliche Beratung erhalten (vgl. LVR, o.J.; Küsslich, Köhler & Nar 2016). Gemeinsam ist allen das nachhaltige Engagement zum Aufbau und der Umsetzung einer integrierten Handlungsstrategie oder anders formuliert einer Präventionskette (vgl. Richter-Kornweitz/Holz/Kilian 2016). Eng daran angelehnt ist aktuell das mehrjährige Modellprogramm «Präventionsketten in Niedersachsen – Gesund aufwachsen für alle Kinder» gestartet. Hier sollen im Laufe der nächsten Jahre ebenfalls rund 40 Kommunen und Kreise in Niedersachsen bei der Umsetzung des Konzeptes fachlich unterstützt und begleitet werden (vgl. LVG Niedersachsen o.J.).

Auf Landesebene ist das Land Nordrhein-Westfalen mit seinem mehrjährigen Handlungskonzept «Gegen Armut und soziale Ausgrenzung» und der darauf basierenden Landesinitiative «NRW hält zusammen … für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung» sowie dem explizit auf junge Menschen ausgerichteten Programm «Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen (KeKiz)» wichtiger Bezugspunkt (vgl. MAIS NRW 2016; MFKJKS NRW 2016) zur Entwicklung strukturell angelegter Handlungsstrategien gegen Armut und sozialer Ausgrenzung oder anders formuliert für Chancengerechtigkeit und ein Aufwachsen im Wohlergehen. Ebenso lassen sich Bestrebungen seitens der Länder Thüringen, Brandenburg, Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz oder auch Baden-Württemberg nennen, unterschiedlich in ihrer Entstehung, ihrer Tiefe und ihrem Umfang.

Der Blick auf die Bundesebene. Eine ausdrücklich auf die Zielgruppe armutsbetroffener junger Menschen ausgerichtetes – also kindbezogen – Gesamtkonzept, eine Gesamtstrategie oder ein entsprechendes Arbeitsprogramm liegen bisher nicht vor. Im aktuell diskutierten Entwurf zum Fünften Armutsbericht der Bundesregierung werden Präventionseckpunkte mit Blick auf die Eltern skizziert. So will die Bundesregierung die Lebenslage von Kindern und Familien durch eine systematische Herangehensweise verbessern, die an den Ursachen ansetzt, Zielgruppen in den Blick nimmt und Begleiterscheinungen von materieller Armut lindert. Dies soll durch die Stärkung der Erwerbstätigkeit von Eltern, spezielle Leistungen für Alleinerziehende und Familien mit mehreren Kindern sowie Förderung eines guten Aufwachsens der Kinder von Anfang an geschehen (vgl. BMAS 2016: 254). Im konkreten heißt, Maßnahmen zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien durch gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf, öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung sowie finanzielle Entlastung über Elterngeld, Kindergeld, Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss usw.). Eine direkt auf die Bedarfe und Rechte armutsbetroffener Kinder und Jugendlicher ausgerichtete Präventionsstrategie des Bundes lässt sich dagegen nicht erkennen.

Literaturverweise

- Antonovsky, Aaron (1997): Salutogenese: Zur Entmystifizierung der Gesundheit. Tübingen.
- AWO-ISS-Studien:
  - 2000a = Hock, Beate; Holz, Gerda; Simmedinger, Renate & Wüstendörfer, Werner (2000a): Gute Kindheit – Schlechte Kindheit? Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt am Main.
  - 2000b = Hock, Beate; Holz, Gerda & Wüstendörfer, Werner (2000b): Frühe Folgen - lang-fristige Konsequenzen? - Armut und Benachteiligung im Vorschulalter. Studie im Auftrag des Bundesverbandes Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt am Main.
  - 2003 = Holz, Gerda & Skoluda Susanne (2003): Armut im frühen Grundschulalter. Vertie-fende Untersuchung zu Lebenssituation, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern. Studie im Auftrag des Bundesverbandes Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt am Main.
  - 2006 = Holz, Gerda; Richter, Antja; Wüstendörfer, Werner & Giering, Dietrich (2006): «Zu-kunftschancen für Kinder!? – Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit». Endbericht der 3. AWO-ISS-Studie im Auftrag der Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. Frankfurt am Main.
  - 2012 = Laubstein, Claudia; Holz, Gerda; Dittmann, Jörg & Sthamer, Evelyn (2012): Von alleine wächst sich nichts aus. Lebenslagen von (armen) Kindern und Jugendlichen und gesellschaftliches Handeln bis zum Ende der Sekundarstufe I. Abschlussbericht der 4. Phase der Langzeitstudie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohl-fahrt. Frankfurt am Main.
- Bertelsmann Stiftung (2016): Factsheet: Kinderarmut - Kinder im SGB-II-Bezug in Deutsch-land. Gütersloh. Online verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/factsheet-kinderarmut/.
- Böhnke, Petra & Heizmann, Boris (2014) Die intergenerationale Weitergabe von Armut bei MigrantInnen zweiter Generation, in: Weiss, Hildegard; Schnell, Philipp & Ateş Gül-ay (Hrsg.): Zwischen den Generationen, Wiesbaden 2014, S. 137–166;
- Böllert, Karin (2015): Prävention und Intervention, in Otto, Hans-Uwe & Thiersch, Hans (Hrsg.) Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 5., erw. Aufl. München/Basel, S. 1227-1233.
- BMAS 2008 = Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin. Online verfügbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/forschungsprojekt-a333-dritter-armuts-und-reichtumsbericht.pdf?__blob=publicationFile

- BMAS 2013 = Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2013): Lebenslagen in Deutschland Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile.
- BMAS 2016 = Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2016): Lebenslagen in Deutschland Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Ent-wurf. Berlin.
- BJAB = Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (2016): Kinder im Alter von unter 15 Jahren in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften (Harzt IV) im Bund, in den Ländern und in den Kreisen (Daten von Dezember 2015, jeweils revidierte Da-ten). Bremen. Online verfügbar: http://biaj.de/images/2016-04-08_sgb2-kinder-122015rev.pdf.
- Butterwegge, Christoph (2012): Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird. 3. Aktualisierte Aufl. Frankfurt/München.
- Destatis; WZB & SOEP (2017): Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik DeutschlandStatistisches Bundesamt. Berlin. Online verfügbar: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Datenreport/Downloads/Datenreport2016.pdf?__blob=publicationFile.
- Glatzer, Wolfgang; Becker, Jens; Bieräugel, Roland; Hallein-Benze, Geraldine; Nüchter, Oliver & Schmid, Alfons (2008): Einstellungen zum Reichtum. Wahrnehmung und Beurtei-lung sozio-ökonomischer Ungleichheit und ihrer gesellschaftlichen Konsequenzen in Deutschland. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter: http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/32326/ssoar-2008-glatzer_et_al-Einstellungen_zum_Reichtum_Wahrnehmung_und.pdf?sequence=1
- Groh-Samberg, Olaf (2014): No Way Out – Dimensionen und Trends der Verfestigung der Ar-mut in Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, 12 (2014), S. 307–315.
- Hock, Beate; Holz, Gerda & Kopplow, Marlies (2014): Kinder in Armutslagen: Grundlagen zum armutssensiblen Handeln in der Kindertagesbetreuung. Expertise im Auftrag des WIFF. München.
- Holz, Gerda & Richter-Kornweitz, Antje (2010): Kinderarmut und ihre Folgen. Wie kann Prä-vention gelingen? München.
- Küsslich, Jens, Köhler, Eva & Lar, Nicole (2016) Zwischenbericht der wissenschaftlichen Be-gleitung im LVR-Förderprogramm «Teilhabe ermöglichen – Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut». Frankfurt am Main. Online verfügbar unter: http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/jugend_mter_1/koordinationsstelle_kinderarmut/FirstSpirit_1472454423186160822_LVR_Zwischenbericht_Teilhabe_ermoeglichen_-_Kommunale_Netzwerke_gegen_Kinderarmut.pdf.
- Laubstein; Claudia; Holz, Gerda & Seddig, Nadine (2016): Armutsfolgen für Kinder und Ju-gendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland. ISS-Metas-

tudie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar: http://www.iss-ffm.de/presse/m_662.

- Lietzmann, Torsten; Tophoven, Silke & Wenzig, Claudia (2011): Grundsicherung und Einkom-mensarmut. Bedürftige Kinder und ihre Lebensumstände, In: IAB-Kurzbericht 6/2011, S. 1-10. Online verfügbar unter: http://doku.iab.de/kurzber/2011/kb0611.pdf.+
- Lutz, Roland & Hammer, Veronika (Hrsg.) (2010): Wege aus der Kinderarmut. Gesellschafts-politische Rahmenbedingungen und sozialpädagogische Handlungsansätze. Wein-heim/München.
- LVG Niedersachsen = Landesvereinigung für Gesundheit & Akademie für Sozialmedizin Nie-dersachsen (o.J.): Präventionsketten in Niedersachsen – Gesund aufwachsen für al-le Kinder. Hannover. Online verfügbar unter: http://www.gesundheit-nds.de/index.php/arbeitsschwerpunkte-lvg/soziale-lage-und-gesundheit/583-praeventionsketten-in-niedersachsen.
- LVR = Landschaftsverband Rheinland, LVR-Landesjugendamt Rheinland (o.J.): LVR-Koordinationsstelle Kinderarmut. Köln. Online verfügbar unter: http://www.lvr.de/de/nav_main/jugend_2/jugendmter/koordinationsstellekinderarmut/koordinationsstellekinderarmut_1.jsp.
- MAIS NRW = Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2016): NRW hält zusammen. 2. Bericht der Landesinitiative für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung. Düsseldorf. Online verfügbar unter: https://www.mais.nrw/sites/default/files/asset/document/mais-2ter_16-09-22_web.pdf.
- MFKJKS NRW = Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nord-rhein-Westfalen (Hrsg.) (2016): Positionspapier Integrierte Gesamtkonzepte kom-munaler Prävention. Düsseldorf. Online verfügbar unter: http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/rundschreiben/dokumente_96/jugendaemter_1/koordinationsstelle_kinderarmut/FirstSpirit_1455178250614Positionspapier_Integrierte-Gesamtkonzepte-Pravention_Versand.pdf.
- OECD (2009): «Doing better for Children». Paris. Online verfügbar: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/doing-better-for-children_9789264059344-en#page4.
- Richter-Kornweitz, Antje; Holz, Gerda & Kilian, Holger (2016): Präventionskette / Integrierte kommunale Gesundheitsstrategie, in: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklä-rung –BZgA (Hrsg.) Leitbegriffe der Gesundheitsförderung. Köln: Online verfügbar unter: http://www.leitbegriffe.bzga.de/alphabetisches-verzeichnis/praeventionskette-integrierte-kommunale-gesundheitsstrategie/?marksuchwort=1.
- Spanke, Corinna (2016): Armut verhindert Teilhabe. Kommunales Handeln für junge Men-schen nötig und möglich, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 6/2015, S. 226-228. Online verfügbar unter: http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeits-

hilfen/dokumente_94/jugend_mter_1/koordinationsstelle_kinderarmut/FirstSpirit_1467363160514BdW_Armut_verhindert_Teilhabe.pdf.

- Tophoven, Silke; Wenzig, Claudia & Lietzmann, Torsten (2015): Kinder- und Familienarmut. Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung. Hrsg. v. Bertelsmann Stiftung & Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – IAB. Gütersloh. Online verfügbar unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_WB_Kinder-_und_Familienarmut_2015.pdf.
- UNICEF-Studien (zuletzt 2013): = Bertram, Hans (Hrsg.) (2013): Reiche, kluge, glückliche Kin-der? Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland. Unter Mitarbeit von Konrath, Katrin. Weinheim.
- World Vision Studien (zuletzt 2013) = World Vision Deutschland e.V. (Hrsg.) (2013): Kinder in Deutschland 2013. 3. World Vision Kinderstudie ; [«Wie gerecht ist unsere Welt?»]. Unter Mitarbeit von Hurrelmann, Klaus; Andresen, Sabine & TNS Infratest Sozialfor-schung. Weinheim.
- ZIVIZ = Zivilgesellschaft in Zahlen (Hrsg.) 2015): Allen Kindern eine Zukunft bieten. Zivilgesell-schaft KONKRET. 7/2015. Online verfügbar unter http://www.ziviz.info/fileadmin/ZiviZ-Praxis/Ausgabe_7_Allen_Kindern_eine_Zukunft_bieten.pdf.
- Zander, Margherita (2010a): Armes Kind – starkes Kind. Die Chance der Resilienz. 3. Aufl. Wiesbaden.
- Zander Margherita (2010b): Kinderarmut. Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis. 2. Aufl. Wiesbaden.
- Zander, Margherita (Hrsg.) (2011): Handbuch Resilienzförderung. Wiesbaden

5. Teilhabeförderung von Kindern als soziale Investition

Im Entwicklungsverlauf von Menschen werden erhöhte wirtschaftliche und soziale Risiken in ganz erheblichem Maß schon ganz zu Anfang angelegt (vgl. Cunha & Heckman 2009). Grundlegende Fähigkeiten und Persönlichkeitsmerkmale, wie Ausdauer und Motivation, logisches Denken und motorische Geschicklichkeit, stabile Gesundheit, Kontaktfähigkeit – Eigenschaften, die auf den Erfolg von Bildungs- und beruflichen Karriereverläufen einen bedeutsamen Einfluss ausüben – bilden sich bereits in der frühen Kindheit. Die sich in dieser kritischen Lebensphase ausprägenden Unterschiede sind nicht nur das Ergebnis von persönlicher Veranlagung; auch der jeweilige familiäre Hintergrund sowie die Lebensumstände leisten dazu wesentliche Beiträge (vgl. Blomeyer et al. 2009).

Der Prozess des Erwerbs von Fähigkeiten im Lebensverlauf ist kumulativer Natur: sowohl das Tempo und als auch die Qualität des weiteren Fähigkeitserwerbs hängen positiv vom bereits erreichten Fähigkeitsniveau ab (vgl. Cunha & Heckman 2007). Deswegen verstärken sich schon früh angelegte Ungleichheiten ohne weiteres Zutun im weiteren Verlauf von Kindheit und Jugend. Darüber hinaus zeigen empirische Studien, dass es bei der Kumulation von produktivem Humankapital im frühen Lebensverlauf insbesondere auf den Erwerb von nicht-kognitiven Fähigkeiten und die Entwicklung der Persönlichkeit ankommt, während mit zunehmendem Lebensalter der Bestand an Wissen und kognitiven Fähigkeit mehr und mehr an Bedeutung gewinnen (vgl. Pfeiffer & Reuß 2008).

Aus dem oben skizzieren konzeptionellen Rahmen – der entwicklungspsychologisch wie bildungsökonomisch fundierten Theorie und Empirie des Erwerbs von Fähigkeiten – folgt eine Reihe grundlegender Aussagen, wie die Politik die begrenzten Ressourcen einsetzen sollte, um damit die Chancen von Kindern im Leben möglichst wirksam und nachhaltig zu verbessern.

Erstens: Wenn es um das gesellschaftliche Ziel der Verringerung der Ungleichheit geht, sollte prioritär in die Förderung der (in einem umfassenden Sinne zu verstehenden) Fähigkeiten der Kinder mit für ihr Alter besonders niedrigen Kompetenzen investiert werden (vgl. Pfeiffer & Reuß 2008). Zweitens: Eine entsprechende Förderung sollte die Zielgruppe möglichst früh im Lebensverlauf erreichen, am besten noch in der Vorschulzeit. Drittens: Da frühe Rückstände in der kindlichen Entwicklung nicht nur auf materielle Armut, sondern auch auf einen Mangel an emotionaler Unterstützung durch die Bezugspersonen sowie unzureichende Interaktion mit «kompetenten Anderen» zurückgehen, braucht es öffentliche Angebote, die benachteiligten Kindern – innerhalb oder außerhalb der Familie – einen angemessenen Zugang zu diesen entwicklungsprägenden Ressourcen verschaffen (vgl. Heckhausen & Heckhausen 2006). Viertens: Um einen schon vorhandenen Entwicklungsrückstand aufzuholen, angesichts der kumulativen Dynamik im Prozess der Kompetenz- und Persönlichkeitsentwicklung vielfach eine systematische Begleitung der betroffenen Kinder bis in die Jugend und das junge Erwachsenenalter erforderlich. Dabei hat die Besei-

tigung von Nachteilen auf der nicht-kognitiven Ebene, welche das Erlernen von Wissen und kognitiven Fähigkeiten hemmen, zunächst Priorität.

Auch bei einer Fokussierung auf die Förderung der kindlichen Entwicklung zumindest in einer Übergangsphase weitere Maßnahmen zur Bewältigung der Benachteiligungen der Jugendlichen und jungen Erwachsenen gebraucht werden, die in ihrer Kindheit (noch) keine hinreichende Unterstützung erfahren haben. Auch hier ist die Fähigkeitsentwicklung für eine nachhaltige Verminderung sozialer und wirtschaftlicher Risiken über den gesamten weiteren Lebensverlauf bedeutsam. Sie ist aber aufwändiger zu bewerkstelligen und im Vergleich mit systematisch geringeren Erträgen im weiteren Lebensverlauf verbunden.

Die Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die mit schlechten Startchancen und unter ungünstigen Rahmenbedingungen aufwachsen, ist eine öffentliche Aufgabe. Fortschritte, die in diesem Bereich erzielt werden, kommen langfristig nicht nur den Geförderten selber zugute, sondern über die damit erreichbare Beseitigung von Armutsrisiken sehr wahrscheinlich auch der Gesellschaft. Die möglichen gesellschaftlichen Erträge können dabei ganz unterschiedliche Formen annehmen. Zu denken ist etwa an Verbesserungen beim sozialen Zusammenhalt bzw. eine Abnahme von Spannungen in der Gesellschaft, eine Stärkung der politischen Stabilität und der öffentlichen Sicherheit (vgl. McAdams 2010), eine Zunahme der durchschnittlichen Lebenserwartung und Entlastungen des Gesundheitssystems (vgl. Pickett & Wilkinson 2015), oder eine Stärkung der volkswirtschaftlichen Wachstumskräfte und der ökonomischen Stabilität (vgl. Cingano 2014).

Dass sich öffentliche Aufwendungen, welche die Kompetenzentwicklung von Kindern und Jugendlichen effektiv voranbringen, volkswirtschaftlich lohnen können, soll im Folgenden mit Blick auf mögliche Verbesserungen der öffentlichen Finanzen illustriert werden. Gelingt es damit, Einkommensarmut im späteren Lebensverlauf als Erwachsener zu vermeiden, ist nämlich eine nachhaltige Entlastung der öffentlichen Hand denkbar: Einerseits vermindert sich der Bedarf an sozialen Transferleistungen; andererseits wachsen die öffentlichen Einnahmen, weil die Nettofinanzierungsbeiträge zu den öffentlichen Haushalt im Sozialstaat mit der individuelle Leistungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger systematisch zunehmen. Der nächste Abschnitt beschreibt zunächst für die angestellten Berechnungen gewählte methodische Vorgehensweise; die erzielten Resultate sind danach Gegenstand von Abschnitt 4.3.3.

5.1 Methodische und empirische Grundlagen

Die für dieses Gutachten vorgenommenen Berechnungen zu den möglichen Wirkungen einer verbesserten Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen stützen sich auf die sogenannte Generationenbilanzierung (vgl. Auerbach, Gokhale, & Kotlifoff 1994; vgl. Bonin 2001). Diese Methode wurde zur vorausschauenden Untersuchung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im demografischen Wandel entwickelt. Sie basiert auf Profilen der durchschnittlichen Nettofinanzierungsbeiträge, die von den Bürgerinnen und Bürger in einem bestimmten Alter gegenwärtig zum öffentlichen Gesamt-

haushalt geleistet werden. Auf dieser Grundlage kann man durch eine Verknüpfung mit altersspezifischen Überlebenswahrscheinlichkeiten die sogenannten Generationenkonten berechnen. Generationenkonten geben an, wie hoch der Barwert der gesamten Nettofinanzierungsbeiträge zu den öffentlichen Haushalten ist, die ein repräsentativer Angehöriger einer bestimmten Generation künftig bis an das Lebensende leisten wird, vorausgesetzt, die wirtschaftlichen und finanzpolitischen Bedingungen von heute gelten über die erfasste weitere Lebensspanne unverändert fort. Verbindet man die Generationenkonten mit einer Bevölkerungsvorausrechnung, lassen sich mit der Methode auch Projektionen der langfristigen Entwicklung der Budgetüberschüsse oder Budgetdefizite des Staates gewinnen.

Um in diesem Rahmen die Folgen von Veränderungen in den Rahmenbedingungen – hier die effektive Verbesserung der Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen – zu analysieren, müssen die Parameter des Rechenmodells entsprechend adjustiert werden. Die so erzielten Ergebnisse werden dann mit den Befunden aus einem Benchmark-Szenario verglichen, das den Status quo repräsentiert.

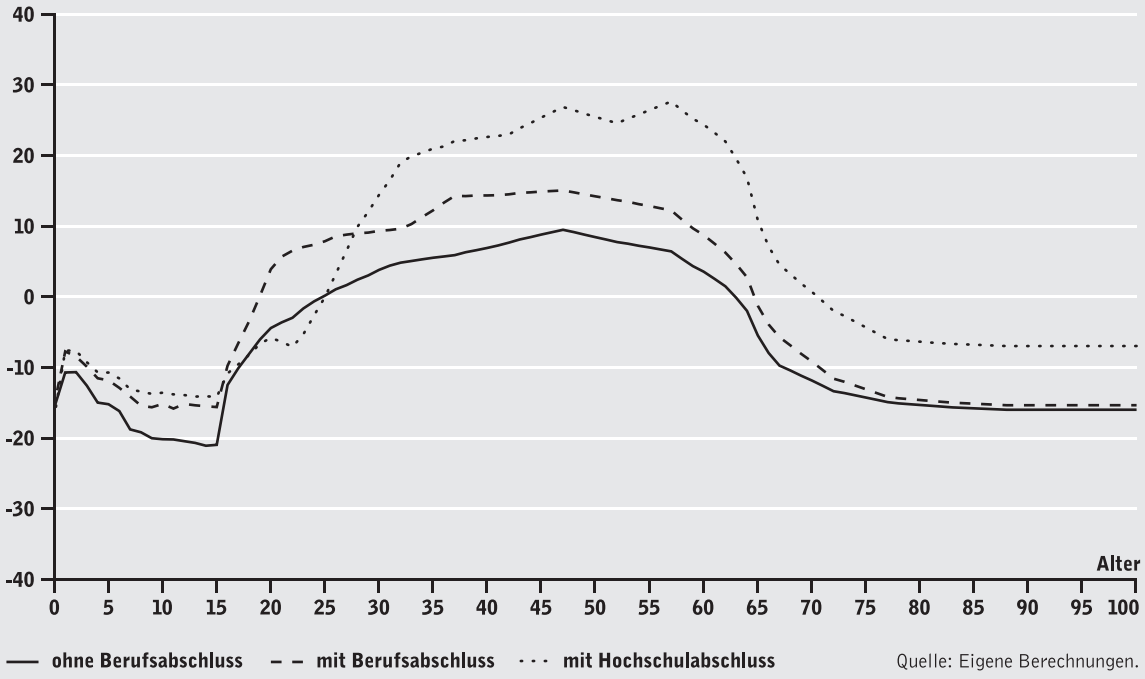
Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass wirksame Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die besonderen wirtschaftlichen und sozialen Risiken ausgesetzt sind, sich in deren weiterem Lebensverlauf in einer höheren ökonomischen Leistungsfähigkeit und damit veränderten Nettofinanzierungsbeiträgen an den Staat niederschlagen. Um die damit verbundenen Folgen für die öffentlichen Haushalte abzuschätzen, wird auf Profile der durchschnittlichen altersspezifischen Nettozahlungen zum öffentlichen Gesamthaushalt nach beruflicher Qualifikation für die einheimische Bevölkerung zugegriffen, die im Wesentlichen auf Grundlage von Daten des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP) konstruiert wurden (Bonin 2014). Die Nettofinanzierungsbeiträge von Kindern und Jugendlichen, die ihre berufliche Qualifizierung naturgemäß noch nicht abgeschlossen haben, werden hierbei auf Basis von Informationen zur beruflichen Qualifikation der Eltern differenziert.

Die für die Berechnungen genutzten Altersprofile nach beruflicher Qualifikation bilden 19 verschiedene Einnahmen- und Ausgabenposten im öffentlichen Gesamthaushalt ab. Auf der Einnahmenseite sind dies: die Lohn- und Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag), die Beiträge zur Gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung, die Steuern auf Kapital und die Steuern auf den Konsum (Mehrwertsteuer, Versicherungssteuer, Tabaksteuer, Kfz-Steuer und sonstige Verbrauchsteuern). Auf der Ausgabenseite werden abgebildet: die Leistungen der Gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung, die Transferzahlungen der sozialen Grundsicherung (Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Wohngeld), Kindergeld und Elterngeld sowie die Aufwendungen im Bereich der Bildung (Jugendhilfe, Schulen, Universitäten). Alle Profile werden so skaliert, dass bei Gewichtung mit dem Bevölkerungsbestand am Jahresende 2014 die Einnahmen- und Ausgabenniveaus des Jahres 2014 gemäß Volkswirtschaftlicher

Gesamtrechnung erreicht werden.[3] Der so abgebildete öffentliche Gesamthaushalt umfasst die Haushalte des Bundes, der Länder und der Kommunen, sowie die Haushalte der gesetzlichen Sozialversicherungen und sonstiger Parafisci.

Abb. 4: Durchschnittlicher Nettofinanzierungsbeitrag pro Kopf nach Alter und Qualifikation zum öffentlichen Gesamthaushalt, Haushaltsjahr 2014, in 1.000 Euro

Darstellung von Bonin. Nettofinanzierungsbeitrag: Summe der gezahlten Steuern und Beiträge pro Kopf abzüglich Summe der individuell zurechenbaren staatlichen Transferleistungen sowie der nicht altersspezifischen öffentlichen Nettoausgaben pro Kopf.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 4 zeigt die für das Haushaltsjahr 2014 abgeschätzten durchschnittlichen Nettofinanzierungsbeiträge zum öffentlichen Gesamthaushalt in Abhängigkeit von Alter und Qualifikation. Diese weisen unabhängig vom Qualifikationsniveau ein charakteristisches Altersmuster auf. Junge Menschen tragen bis zum Eintritt in den Arbeitsmarkt typischerweise weniger zum öffentlichen Haushalt bei, als sie an öffentlichem Aufwand, insbesondere im Zusammenhang mit ihrer Bildung, verursachen. Die Lebensphase mit den höchsten Nettofinanzierungsbeiträgen umfasst in etwa die Altersspanne von 40 bis 55 Jahren. In dieser Phase sind der Grad der Integration in den Arbeitsmarkt und die Produktivität normalerweise besonders gut. Mit dem Eintritt in den Ruhestand werden die durchschnittlich geleisten Nettofinanzierungsbeiträge wieder negativ. Einem hohen Transferaufwand, insbesondere für Rente, Gesundheit und Pflege, stehen verhältnismäßig niedrige Steuer- und Beitragszahlungen gegenüber. Das charakteristische Altersprofil reflektiert den Generationenvertrag in den Staatsfinanzen: der Transferbedarf der noch nicht oder nicht mehr Erwerbstätigen wird durch die Bevölkerung im Erwerbsalter finanziert.

3 Bei den Analysen werden darüber hinaus die nicht alters- und qualifikationsspezifisch aufteilbaren allgemeinen öffentlichen (Netto-)Ausgaben (etwa für Verteidigung) in Höhe von knapp 2.900 Euro pro Kopf und Jahr berücksichtigt.

Abbildung 4 illustriert auch, wie der deutsche Sozialstaat innerhalb der Alterskohorten von den Leistungsfähigeren zu den weniger Leistungsfähigen umverteilt. Zwar ist die fiskalische Leistungsfähigkeit unmittelbar an die Einkommens- und Vermögensposition gebunden. Im Mittel hängt diese jedoch eng mit dem Niveau der beruflichen Qualifikation zusammen. Entsprechend ist in jedem Alter der durchschnittliche Nettofinanzierungsbeitrag der beruflich Qualifizierten höher als derjenige der Personen ohne Berufsabschluss. Die altersspezifischen Nettofinanzierungsbeiträge der akademisch Qualifizierten wiederum sind fast durchweg größer als diejenigen der Personen mit Berufsabschluss. Die einzige Ausnahme gibt es bei den jungen Erwachsenen. Hier wirken sich der längere Verbleib im Bildungssystem und der entsprechend spätere Einstieg in das Berufsleben zu Lasten der Akademikerinnen und Akademiker aus.

Die Zunahme der Nettofinanzierungsbeiträge mit steigendem Qualifikationsniveau (und damit steigendem Einkommen aus Arbeit und Kapital) ergibt sich vor allem aus den folgenden Faktoren. Auf der Einnahmenseite des Staates nehmen die direkten Steuern in Folge der Progression bei der Einkommensteuer und höherer Kapitalerträge aus Vermögen zu. Zudem fallen bis zu den Versicherungshöchstgrenzen höhere Sozialversicherungsbeiträge an, und auch die der indirekten Besteuerung unterliegenden Ausgaben für den Verbrauch nehmen zu. Auf der Ausgabenseite wirkt sich der sinkende Bedarf an sozialen Transferleistungen aus. Die Wahrscheinlichkeiten der Nichtbeschäftigung und nicht Existenz sichernder Einkommen sind bei der Bevölkerung im mittleren und hohen Qualifikationsbereich deutlich vermindert. Im Ruhestand erhalten niedrig Qualifizierte in Folge der Beitragsbezogenheit der Rente zwar geringere Leistungen von der Gesetzlichen Rentenversicherung; dies zieht jedoch höhere Sozialtransfers nach sich, so dass der Abstand zu den Nettotransferbezügen der Ruheständlern im mittleren Qualifikationsbereich im Endeffekt gering ist. Dass die Nettotransfers des Staates im Alter bei den akademisch Qualifizierten im Vergleich deutlich niedriger ausfallen, liegt weniger an der geringeren Inanspruchnahme von Leistungen der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, sondern vor allem an deren Vermögen. Hieraus entstehen während der Ruhestandsphase substanzielle Zahlungen an Kapitalsteuern.

5.2 Fiskalische Erträge eines gelingenden Bildungsaufstiegs

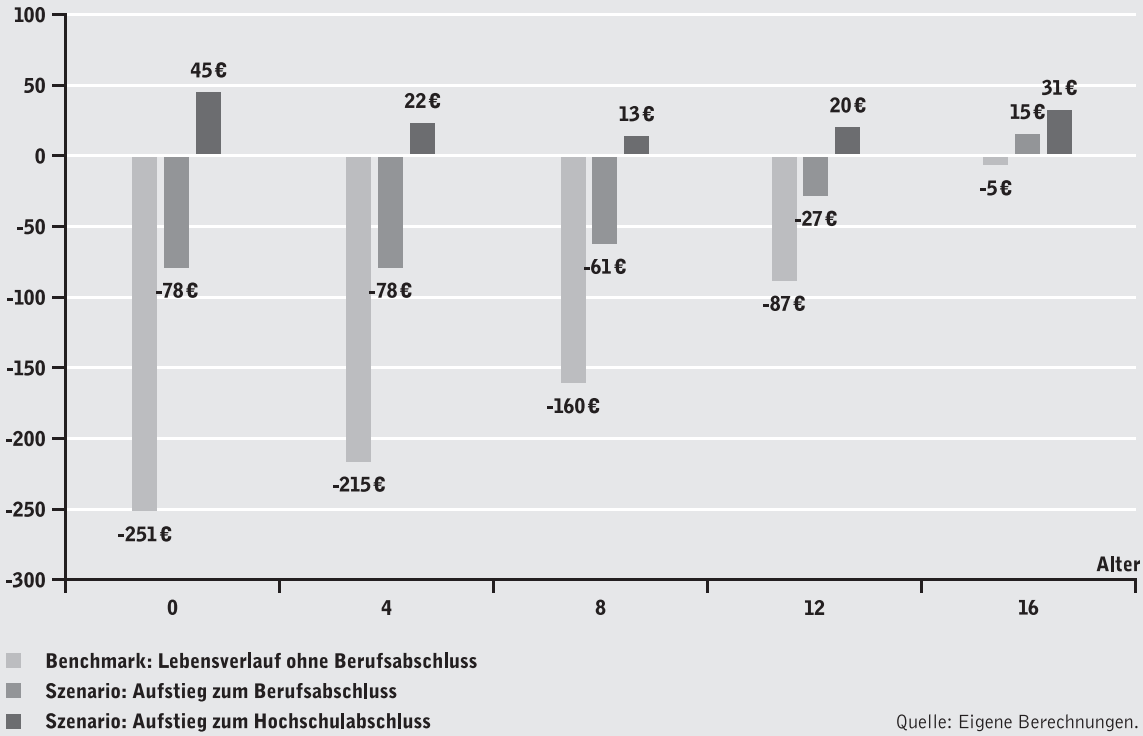
Die in Abbildung 4 gezeigten Profile der Nettofinanzierungsbeiträge nach Qualifikation bilden die empirische Basis, um die langfristigen fiskalischen Potenziale zu illustrieren, die in Maßnahmen zur Verbesserung der Entwicklungschancen von sozial und wirtschaftlich gefährdeten Kindern und Jugendlichen stecken. Konkret wird im Folgenden durchgerechnet, wie es sich auswirkt, wenn in Folge einer Veränderung der Politik ein Teil der Zielgruppe nicht in ein Leben ohne Berufsabschluss einmündet, sondern stattdessen bis zum 18. Lebensjahr allmählich den Aufstieg auf einen der für die höheren Qualifikationsbereiche typischen Entwicklungspfade schafft.

Konservativ wird in den Rechnungen unterstellt, dass die Kapitalsteuerzahlungen auch bei einem Bildungsaufstieg stets auf dem Level von niedrig Qualifizierten verbleiben. Hiermit soll abgebildet werden, dass der Besitz an Vermögen wesentlich aus Übertragungen von einer Generation auf die nächste gespeist wird, und dass Kinder und Jugendliche aus armen Verhältnissen in dieser Hinsicht kaum etwas zu erwarten haben. Darüber hinaus wird angenommen, dass die fiskalischen Effekte einer Politikänderung erst bei den im Ausgangsjahr der Berechnung – also 2015 – Geborenen sowie den danach kommenden Generationen voll wirksam werden. Für die übrigen Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren, die im Ausgangsjahr bereits leben, wird die Annahme gesetzt, dass sie den Aufstieg nicht mehr vollständig schaffen, und zwar umso weniger, je älter sie sind. Damit soll der Beobachtung Rechnung getragen werden, dass kompensierende Eingriffe in die Kompetenzentwicklung von Kindern und Jugendlichen desto weniger wirksam sind, je später sie stattfinden.[4]

Die fiskalischen Effekte eines Aufstiegs zu höherer fiskalischer Leistungsfähigkeit durch Bildung lassen sich auf der individuellen Ebene anhand der Generationenkonten, also dem Barwert der von einem bestimmten Ausgangsalter bis an des Lebensende im Durchschnitt insgesamt geleisteten Nettofinanzierungsbeiträge, analysieren. Abbildung 5 stellt die Generationenkonten nach Alter im Ausgangsjahr für drei Szenarien gegenüber: erstens bei einer Entwicklung über den gesamten Lebensverlauf entlang der altersspezifischen fiskalischen Leistungsfähigkeit von niedrig Qualifizierten (Benchmark), zweitens bei einem Aufstieg bis zum Erwachsenenalter von der fiskalischen Leistungsfähigkeit niedrig Qualifizierter in Richtung auf die Leistungsfähigkeit beruflich Qualifizierter, und drittens bei einem schrittweisen Aufstieg in Richtung auf die Leistungsfähigkeit akademisch Qualifizierter.

4 Im Detail geschieht die Modellierung wir folgt. Neugeborenen wird bis zum Erreichen des 18. Lebensjahres ein gewogenes Mittel aus dem altersspezifischen Nettofinanzierungsbeitrag für niedrig Qualifizierte und denjenigen für mittel und hoch Qualifizierte zugewiesen. Das Gewicht des Beitrags für niedrig Qualifizierte wird mit jedem Lebensjahr um ein Achtzehntel reduziert und das Gewicht der anderen beiden Beiträge um ein Achtzehntel erhöht. Im Erwachsenenalter steht das Gewicht des Nettofinanzierungsbeitrags für niedrig Qualifizierte dann auf null. Die Gewichte der Nettofinanzierungsbeiträge der mittel und hoch Qualifizierten ergeben sich aus den per Annahme gesetzten Anteilen der Bildungsaufsteiger, die das eine oder das andere Qualifikationsniveau erreichen. Bei älteren Kindern und Jugendlichen erfolgt die Profilgewichtung dem Grunde nach genauso. Da für den Aufstiegsprozess jedoch weniger Jahre verbleiben, werden den im Ausgangsjahr Einjährigen als Erwachsenen ein Achtzehntel des altersspezifischen Nettofinanzierungsbeitrags von niedrig Qualifizierten zugewiesen, und 17 Achtzehntel der gewichteten Beiträge mittel und hoch Qualifizierter. Bei den Zweijährigen erreichen die Gewichte im Erwachsenenalter zwei Achtzehntel und 16 Achtzehntel, usw.

Abb. 5: Generationenkonto nach Ausgangsalter im Jahr 2015 und erreichtem Bildungsniveau im Lebensverlauf, in 1.000 Euro.
Darstellung von Bonin. Generationenkonto: Barwert der vom Ausgangsalter bis an das Lebensende im Durchschnitt insgesamt geleisteten Nettofinanzierungsbeiträge zum Staatshaushalt. Durchschnittliche Nettofinanzierungsbeiträge nach Alter und Qualifikation fortgeschrieben mit Wachstumsrate von 1,5 Prozent pro Jahr; Diskontrate 3 Prozent pro Jahr;altersspezifische Überlebenswahrscheinlichkeiten gemäß Sterbetafel 2012/2014.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Differenz der Generationenkonten für die beiden Szenarien eines Bildungsaufstiegs zu den Generationenkonten im Benchmark-Szenario veranschaulicht die fiskalischen Entlastungen pro Kopf, die mit einem gelingenden Bildungsaufstieg maximal verbunden sein können. Jedes Neugeborene, das im weiteren Lebensverlauf lediglich die durchschnittliche fiskalische Leistungsfähigkeit von niedrig Qualifizierten ohne Berufsabschluss erreicht, löst bis an das Lebensende Staatsausgaben aus, deren gesamter Barwert um 251.000 Euro höher ist als der gesamte Barwert der gezahlten Steuern und Beiträge. Gelänge diesem Neugeborenen dagegen der Aufstieg zur beruflichen Qualifizierung, würde sich die Nettobelastung für den Staatshaushalt, die über seinen Lebensverlauf entsteht, um rund 173.000 Euro auf 78.000 Euro verringern. Unterstellt man einen Aufstieg bis zur akademischen Qualifizierung, läuft auf dem Generationenkonto sogar ein positiver Betrag von 45.000 Euro auf; der Bildungsaufstieg macht das Neugeborene also, über dem gesamten Lebensverlauf gerechnet, zum Nettozahlenden. Gemessen an der Benchmark bringt der erreichte Hochschulabschluss dem öffentlichen Gesamthaushalt eine fiskalische Entlastung von 296.000 Euro.

Allerdings ist der zusätzliche Aufwand, der für den Staat Hand entsteht, um die unterstellten Bildungsaufstiege und die damit verbundenen Steigerungen der fiskalischen Leistungskraft ausgehend von der Benchmark zu realisieren, in den Generationenkonten nicht abgebildet. Deswegen sind die oben genannten Zahlen nicht mit den Erträgen einer Höher-

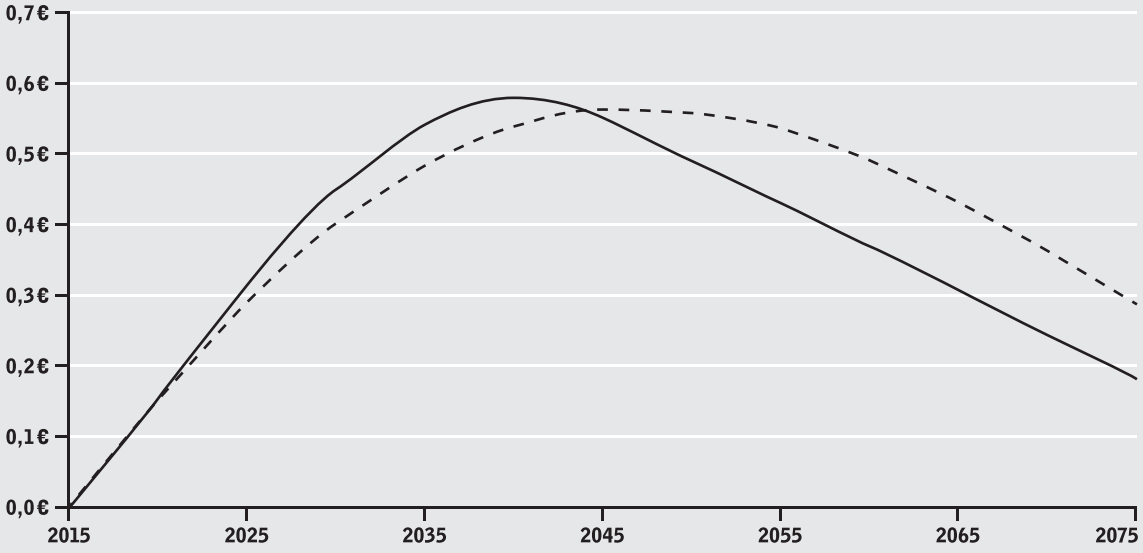
qualifizierung durch die öffentliche Hand gleichzusetzen. Die Zahlen müssen vielmehr wie folgt interpretiert werden: Sofern der notwendige öffentliche Aufwand, um ein Neugeborenes, das ansonsten im Lebensverlauf ohne Berufsabschluss bliebe, auf einen Entwicklungspfad zu bringen, der bis zu einem Berufsabschluss (einem Hochschulabschluss) führt, im Barwert niedriger ist als 173.000 Euro (296.000 Euro), handelt es sich um eine lohnende öffentliche Investition, die einen positiven Ertrag abwirft.

Bei älteren im Ausgangsjahr lebenden Kindern und Jugendlichen sind die Beträge pro Kopf, die maximal zur Förderung der fiskalischen Leistungsfähigkeit durch Qualifizierung ausgegeben werden könnten, systematisch kleiner. Dies ergibt sich aus der Annahme, dass bei dieser Gruppe im Erwachsenenalter immer eine Lücke zu den Nettofinanzierungsbeiträgen der mittel und hoch Qualifizierten bleibt. Bei den 8-Jährigen zum Beispiel verbessern sich die Generationenkonten im Vergleich zur Benchmark im Szenario mit Aufstieg in Richtung auf einen Berufsabschluss um rund 99.000 Euro, im Szenario mit einem Aufstieg in Richtung auf einen Hochschulabschluss um rund 173.000 Euro. Dies entspricht in beiden Fällen aber immerhin noch annähernd 60 Prozent der maximalen fiskalischen Entlastungen durch Neugeborene, denen ein solcher Bildungsaufstieg gelingt.

Abschließend soll veranschaulicht werden, wie sich Verbesserungen der Generationenkonten infolge qualifizierungsbedingter Verbesserungen der individuellen fiskalischen Leistungskraft hochgerechnet im öffentlichen Gesamthaushalt niedergeschlagen. Dazu werden zwei Szenarien analysiert, die jeweils davon ausgehen, dass bei entsprechender Förderung ein Prozent der Neugeborenen, die ansonsten im Lebensverlauf ohne Berufsabschluss würden, höhere Qualifikationsniveaus erreichen. Anfänglich werden so Verbesserungen im Lebensverlauf bei rund 7.000 Neugeborenen berücksichtigt; im weiteren Verlauf der Vorausberechnungen sinken die Geburtenzahlen dann mit der fortschreitenden demografischen Alterung deutlich. Bei den Kindern und Jugendlichen, die im Ausgangsjahr zwischen einem und 17 Jahre alt sind, wird wiederum nur eine altersabhängig partielle Verbesserung der fiskalischen Leistungskraft im Erwachsenenalter unterstellt. Diese partiellen Verbesserungen erreicht annahmegemäß ein Prozent dieser Gruppe – dies entspricht gut 120.000 Kindern und Jugendlichen.[5]

5 Die Rechnungen abstrahieren von einer künftigen Zunahme der Zahl der Kinder und Jugendlichen als Ergebnis eines positiven Außenwanderungssaldos.

Abb. 6: Barwert der laufenden jährlichen Entlastungen des Staatshaushalts bei einem Bildungsaufstieg von einem Prozent der Kinder und Jugendlichen, die ansonsten ohne Berufsabschluss bleiben würden, in Mrd. Euro.
Darstellung von Bonin. Durchschnittliche Nettofinanzierungsbeiträge nach Alter und Qualifikation fortgeschrieben mit Wachstumsrate von 1,5 Prozent pro Jahr; Diskontrate 3 Prozent pro Jahr.



Szenario: nur berufliche Qualifikation
Szenario: 80 % berufliche und 20 % akademische Qualifikation

Quelle: Eigene Berechnungen.

In einem ersten Szenario wird unterstellt, dass sich alle, denen der Bildungsaufstieg gelingt, zur fiskalischen Leistungsfähigkeit von beruflich Qualifizierten hin entwickeln. Das zweite, optimistischere Szenario geht davon aus, dass sich jeder fünfte Bildungsaufsteiger zur fiskalischen Leistungsfähigkeit von akademisch Qualifizierten hin entwickelt, während sich die übrigen 80 Prozent auf die Leistungsfähigkeit mit einer Berufsausbildung zu bewegen. Die sich unter den genannten Voraussetzungen im Zeitablauf einstellenden Verbesserungen der öffentlichen Finanzen im Vergleich zu einer Benchmark, bei der den ein Prozent Kindern und Jugendlichen der Aufstieg nicht gelingt und sie im Lebensverlauf bei der fiskalischen Leistungskraft von niedrig Qualifizierten verharren, zeigt Abbildung 6. Die dargestellten Veränderungen sind als Barwerte bzw. Gegenwartswerte gemessen. Bei Vorausrechnungen von Finanzströmen muss berücksichtigt werden, dass weiter in der Zukunft liegende Zahlungen von heute aus gesehen wegen Zins- und Risikoeffekten für den Staat einen niedrigeren Wert haben als zeitlich näher liegende Zahlungen. Dem wird durch Anwendung eines Diskontfaktors – hier festgelegt auf drei Prozent pro Jahr – Rechnung getragen.

Im ersten Szenario wird der Höhepunkt der laufenden Verbesserungen der Staatsfinanzen um das Jahr 2014 erreicht. Der Finanzierungssaldo verbessert sich dann in Folge des angenommenen Zuwachses an fiskalischer Leistungskraft bei einem Teil der am Ausgangspunkt niedrig Qualifizierten um einen Barwert von 600 Mio. Euro. Danach sinkt der jährliche Wert der vorausberechneten Verbesserungen kontinuierlich. Es überlagern sich drei Faktoren: der allmähliche Übergang der ersten Aufsteigergenerationen in den Ruhestand, der

Rückgang der Zahl der von unten nachrückenden Aufsteiger in Folge der Geburtenentwicklung, sowie die zunehmende Diskontierung von weit in der Zukunft liegenden Zahlungen.

Im zweiten Szenario wird der Höhepunkt der Verbesserungen des Barwerts der laufenden öffentlichen Haushalte auf einem ähnlichen Niveau, jedoch erst sechs Jahre später erreicht. Die Verzögerung reflektiert die verlängerte Ausbildungszeit und den späteren Arbeitsmarkteintritt derjenigen, die einen Hochschulabschluss erlangen. Im Anschluss sind die Barwerte der laufenden Verbesserungen des Staatsbudgets jedoch in Folge der hohen Nettofinanzierungsbeiträge von Akademikerinnen und Akademikern dafür deutlich höher als im ersten Szenario, in dem die Bildungsaufsteiger günstigenfalls nur die fiskalische Leistungsfähigkeit von beruflich Qualifizierten erreichen. Dies gleicht die in den Anfangsjahren schleppender verlaufende Verbesserung der öffentlichen Haushalte in der Gesamtbetrachtung aus.

Addiert man die vorausberechneten Verbesserungen des öffentlichen Gesamthaushalts über die Jahre auf, kommt man im ersten Szenario auf Nettozusatzeinnahmen im Gegenwartswert von rund 24 Mrd. Euro, im optimistischeren zweiten Szenario sogar von rund 27,5 Mrd. Euro. Hierbei handelt es sich aber nur um die Bruttoerträge von wirksamen Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die ansonsten im Leben niedrig qualifiziert zu blieben. Die notwendigen zusätzlichen Staatsausgaben, um die untersuchten Bildungsaufstiege und die damit verbundenen Steigerungen an fiskalischer Leistungskraft zu erreichen, sind in den Berechnungen nicht abgebildet. Der Nettoertrag liegt demnach systematisch darunter. Die vorgelegten Zahlen sind darum wie folgt zu interpretieren:

- Wenn im Barwert weniger als 24 Mrd. Euro ausgegeben werden müssen, um zu erreichen, dass ein Prozent der Kinder und Jugendlichen in eine berufliche Ausbildung einmünden statt ohne Berufsabschluss bleiben, dann verbessert sich auf lange Sicht gesehen die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen;
- wenn der Staat im Gegenwartswert weniger als 27,5 Mrd. Euro aufwenden muss, damit sich ein Prozent der Kinder und Jugendlichen, statt ohne Berufsabschluss zu bleiben, im Lebensverlauf besser qualifizieren, wobei jeder fünfte sich auf die Leistungskraft von Menschen mit Hochschulabschluss zubewegt, dann werden die öffentliche Haushalte langfristig gerechnet entlastet.

Bei diesen Zahlen ist der Wert weiterer potenzieller Erträge für die Gesellschaft, darunter insbesondere Verbesserungen der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Stabilität, die staatliches Handeln ebenfalls im Blick halten muss, noch gar nicht berücksichtigt.

Die wirksame Förderung von Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die gefährdet sind, keine ausreichende berufliche Qualifikation zu erlangen und damit im ganzen Lebensverlauf wirtschaftlichen und sozialen Risiken ausgesetzt zu sein, kann also eine lohnende soziale Investition sein. Der anfängliche Aufwand für die öffentliche Hand, der erforderlich ist, um die Zielgruppe als Erwachsene auf einen günstigeren Entwicklungspfad zu bringen, kommt später in Form von höheren Nettofinanzierungsbeiträgen der erfolgreich Geförderten zum Staatshaushalt wieder zurück. Diese Politik erfordert aller-

dings einen sehr langen Atem. In den untersuchten Szenarien dauert es immerhin 30 bis 35 Jahre, bis die Hälfte der insgesamt erzielten Verbesserungen der öffentlichen Finanzen erreicht ist.

Literatur

- Auerbach, A.; Gokhale, J.; Kotlifoff, L. (1994): Generational Accounts: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy. In: *Journal of Economic Perspectives*, 8. Jg., S. 73-94.
- Blomeyer, D.; Coneus, K.; Laucht, M.; Pfeiffer, F. (2009): Initial Risk Matrix, Home Ressources, Ability Development and Children's Achievements. In: *Journal of European Economic Association*, 7. Jg., Heft 2-3, S. 638-648.
- Bonin, H. (2001): Generational Accounting - Theory and Application. Berlin: Springer.
- Bonin, H. (2014): Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt. Bertelsmann Stiftung. Online abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Bonin_Beitrag_Zuwanderung_zum_dt_Staatshaushalt_141204_nm.pdf
- Cingano, F. (2014): Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. In: *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. Paris: OECD Publishing.
- Cunha, F.; Heckman, J. (2007): The Technology of Skill Formation. In: *American Economic Review*, 97. Jg., Heft 2, S. 31-47.
- Cunha, F.; Heckman, J. (2009): The Economics of Inequality and Human Development. In: *Journal of European Economic Association*, 7. Jg., Heft 2-3, S. 320-364.
- Heckhausen, J.; Heckhausen, H. (2006): Motivation und Entwicklung. In: J. Heckhausen; H. Heckhausen (Hrsg.): Motivation und Handeln. Berlin: Springer, S. 394-454.
- McAdams, R. H. (2010): Economic Costs of Inequality. In: *University of Chicago Legal Forum*, 23. Jg., S. 23-41.
- Pfeiffer, F.; Reuß, K. (2008): Age-Dependent Skill Formation and Retunrs to Education. In: *Labour Economics*, 15. Jg., Heft 4, S. 631-646.
- Pfeiffer, F.; Reuß, K. (2008): Ungleichheit und die differenziellen Erträge frühkindlicher Bildungsinvestitionen im Lebenszyklus. In: Apolte, T./Funcke, A. (Hrsg.): Frühkindliche Bildung und Betreuung – Reformen aus ökonomischer, pädagogischer und psychologischer Perspektive, *Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Band 23*. Baden-Baden: Nomos, S. 25-43
- Pickett, K.; Wilkinson, R. (2015): Income Inequality and Health: A Causal Review. In: *Social Science & Medecine. 128 Jg., Heft 2*, S. 316-326.

6. Institutionelle Handlungsfelder

Armut von Kindern und Jugendlichen hat komplexe Auswirkungen auf ihre Lebenslage. Um den in Kapitel 4 dargestellten Lebenslagendimensionen von Kindern und den Auswirkungen von Armut gerecht zu werden ist entscheidend, wie das System der materiellen Grundsicherung/-versorgung und die Instrumente einer institutionellen kindbezogenen Armutsprävention miteinander verknüpft und strukturell aufeinander abgestimmt sind. Im Bereich der finanziellen und materiellen Grundversorgung finden sich in der Forschung eine Reihe an Lösungsansätzen, nicht zuletzt bietet die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen wichtige Erkenntnisse für Reformansätze in diesem Bereich. Seit geraumer Zeit sind die Neuberechnung des Existenzminimums von Kindern wie die materielle Absicherung durch eine Kindergrundsicherung im Gespräch. Konkrete Modelle der Ausgestaltung liegen vor.

Armut aber ist mehr als der Mangel an Geld. Im Bereich der Unterstützung über öffentliche Infrastrukturen und Institutionen führt die Vielfalt der Zuständigkeiten und Handlungsansätze jedoch vielfach dazu, dass die Verantwortung zwischen verschiedenen Akteuren hin- und hergeschoben wird. Die Durchführungsverantwortung liegt zudem häufig bei den Kommunen, deren finanzielle Spielräume für sozialpolitisches Handeln zumeist klein sind. Letztendlich kommt es bei einer gelingenden Armutsprävention darauf an, wie vor Ort – als dem Lebens- und Sozialisationsraum junger Menschen – sowohl ein positives Klima als auch eine gute öffentliche Infrastruktur gegeben ist. Es bedarf integrierter Handlungsstrategien auf allen und zwischen allen staatlichen Ebenen. Eine Strategie ist ein langfristiger Plan zum systematischen Erreichen von Zielen. Im Vordergrund steht nicht der Aktionismus, möglichst schnell viele Einzelprojekte durchzuführen, sondern die Investition in Strukturarbeit.

Mit Blick auf den Lebens- und Sozialisationsraum junger Menschen wendet sich das Gutachten daher vier zentralen Handlungsfeldern zu: Frühkindliche Bildung, dem Bildungs- und Teilhabepaket, Schule und dem Handlungsfeld Gesundheit und Frühe Hilfen. Hier werden unter Präventionsgesichtspunkten gesetzliche Anpassungsbedarfe ausgemacht, die Möglichkeiten der Bundesebene strukturbildend auf das Handlungsfeld einzuwirken dargelegt, und die Schnittstellenproblematiken bei Zuständigkeit verschiedener politischer Ressorts betrachtet.

A. Frühkindliche Bildung

Gemäß UN-Kinderrechtskonvention hat jedes Kind ein Grundrecht «auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard» sowie ein «Recht auf Bildung». Kindertageseinrichtungen werden daran anknüpfend zur Umsetzung armutspräventiver Strukturen verschiedene Funktionen zugesprochen, die auch gesetzlich unterlegt sind.

Zunächst eine zugeschriebene *Kompensationsfunktion*, die auch dem traditionellen beruflichen Selbstverständnis von Erzieher/innen entspricht. Die Kinder in ihrer Entwicklung zu fördern und zu begleiten sowie in ihrem Selbstvertrauen zu stärken und zu stabilisieren zählen dabei zu zentralen Aufgaben (vgl. Gleich 2005, S. 58). An dieser Stelle muss auch kindbezogene Armutsprävention ansetzen, gezielt Erprobungs- und Entfaltungsräume anbieten und insbesondere durch Partizipation von Kindern Ressourcen und Potenziale eines Kindes stärken und Bildungschancen sicherstellen (vgl. Holz 2010).

Als wichtige Prämisse der frühen Bildung gilt die enge Zusammenarbeit mit den Eltern (§ 22 Abs. 2 und 3 SGB VIII). Kindertageseinrichtungen übernehmen hier eine Entlastungsfunktion (vgl. Gleich 2005, S. 59), die in zwei Richtungen wirksam wird. Auf der einen Seite sollen Kindertageseinrichtungen durch die Absicherung der Betreuungszeiten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sicherstellen. Eltern Erwerbsarbeit zu ermöglichen gilt als eine der wichtigsten Strategien, um die Einkommensarmut in Familien zu verhindern bzw. entgegenzuwirken. Auf der anderen Seite sollen Kindertageseinrichtungen Eltern entlasten, sie in ihrer Erziehungskompetenz unterstützen und ergänzend tätig werden. Diese gemeinsame Bildungs- und Erziehungsverantwortung erfordert eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Fachkräften und Eltern.

Eng mit den ersten beiden Funktionen verbunden ist die *Frühwarnfunktion* von Kindertageseinrichtungen (Gleich 2005, S. 58). Probleme und Schwierigkeiten, die als Folge von Armutslagen entstehen, treten in den Kindertageseinrichtungen oft erstmals deutlich zu Tage. Defizite in der körperlichen und geistigen Entwicklung sowie Probleme und Auffälligkeiten im Sozialverhalten oder in Bereichen der kognitiven Entwicklung werden hier von den Fachkräften wahrgenommen und werden zum Ausgangspunkt für präventive Unterstützungsmaßnahmen und Hilfen.

Die adäquate Umsetzung der Frühwarnfunktion von Kitas ist nur möglich, wenn auch die *Vermittlungsfunktion* ausgefüllt wird (vgl. Gleich 2005, S. 59). Kindertageseinrichtungen sind in der Regel weder zeitlich noch fachlich in der Lage, die mehrdimensionalen Problemlagen von Armutsfamilien selbst zu bearbeiten. Hier ist es ihre Aufgabe, weiterführende Hilfen aufzeigen, was eine sozialräumliche Orientierung von Kitas und eine enge Arbeitsbeziehungen zu allen relevanten Institutionen vor Ort voraussetzt.

Entlang der beschriebenen Funktionen gibt es bereits eine Vielzahl von strukturellen Ansätzen und Maßnahmen, die im Handlungsfeld bereits umgesetzt werden. Insbesondere dort, wo Kindertageseinrichtungen die verschiedenen Funktionen miteinander verzahnen und die Unterstützung von Kindern und Eltern als ganzheitliche strukturbildende Organisationsentwicklung verfolgt wird, kann die Betreuung in Kindertageseinrichtungen einen doppelten Nutzeffekteffekt haben. Einerseits können von Armut betroffene oder bedrohte Kinder umfassend betreut und systematisch gefördert werden, andererseits wirken Beratungs-, Betreuungs- und Bildungsangebote für sozial benachteiligte Familien alltagsunterstützend und –entlastend (vgl. Butterwegge 2008).

1. Institutionelle Problemlagen

Konzeptionelle und strukturelle Probleme erschweren derzeit eine wirkungsvolle Umsetzung armutspräventiver Strategien im Handlungsfeld Kita.

Unzureichendes Betreuungsangebot

Der quantitative Ausbau hat zu einer erhöhten Betreuungsquote gerade bei den unter 3-Jährigen geführt. Die Ungleichheiten in der Inanspruchnahme wurden damit nicht beseitigt und nach wie vor nehmen Kinder in sozioökonomischen Risikolagen weniger an Angeboten frühkindlicher Bildung teil, da die noch immer nicht ausreichenden Plätze bevorzugt an berufstätige Eltern vergeben werden (Hock et al. 2014). Die arbeitszeitpolitischen Regelungen und die Kinderbetreuungsinfrastruktur erschweren oftmals die Aufnahme oder Weiterführung einer Erwerbstätigkeit, da die Betreuungszeiten nicht oder nicht im gewünschten Zeitumfang gegeben sind (Koch 2016). Insbesondere dann, wenn Eltern Betreuungsbedarf über die normalen Öffnungszeiten hinaus haben, fehlt es an verlässlichen Strukturen (Stichwort Randzeitenbetreuung). Kindertageseinrichtungen erweisen sich hier vielfach unflexibel und reagieren zu langsam auf Veränderungsbedarfe (Wehrmann 2010, S. 41).

Ungleiche Verteilung der Kinder auf die Einrichtungen und fehlende Berücksichtigung von Armutslagen in der Ressourcenverteilung

Die WiFF-Expertise «Kinder in Armutslagen» zeigt, dass Armut in knapp der Hälfte der Einrichtungen eher kein Thema ist, wo hingegen «in rund einem Viertel […] die Arbeit mit sehr vielen armen und sozial benachteiligten Kindern den Alltag prägt» (Hock et al. 2014, S. 32). Das ist zum einen der sehr unterschiedlichen Verteilung der Kinder auf die Einrichtungen geschuldet, was durch die «Lage der Einrichtung, ihrem Platzangebot und Ruf, ihrer Trägerschaft und nicht zuletzt ihrem Konzept» (Hock et al. 2014, S. 31) beeinflusst wird und sich durch den derzeitigen Trend in Richtung Teilprivatisierung und Marktöffnung des Kita-Bereichs noch verstärkt (vgl. Butterwegge 2008). Problematisch ist dies, da nur eine gute soziale Durchmischung in den Einrichtungen positive Effekte für die Entwicklung von Kindern hat und hilft ungleiche Bildungschancen für Kinder zu reduzieren (vgl. Groos/Jehles 2015). In nur wenigen Fällen ist der Umgang mit Armut ein explizit benannter Aspekt in den Einrichtungskonzeptionen und damit Ausgangspunkt für den Ausbau individueller Hilfen für Kinder, Unterstützungsangebote der Familien und die Koordination weiterführender Hilfen (Gleich 2005). Ganzheitliche armutspräventive Konzepte umzusetzen erfordert ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen. Die derzeitigen Finanzierungsmodalitäten von Kitas sind hier wenig hilfreich, da sie in der Regel kinderzahlenabhängig sind und besondere Bedarfe durch die Arbeit mit armutsbetroffen Kindern und Familien nicht berücksichtigen (Groos/Jehles 2015).

Divergenzen in Zielen und Anliegen frühkindlicher Bildung und unzureichende Anschlussfähigkeit von Bildungskonzepten

Die kindorientierten Bildungsprogramme bieten gute Anknüpfungspunkte für armutspräventive Maßnahmen in den Einrichtungen (vgl. Hock et al. 2014). Allerdings sind hier

aufgrund der Trägervielfalt, der Fülle an pädagogischen Konzepten, der starken Heterogenität der Ausbildungslandschaft, dem Fehlen von (bundesweit einheitlichen) notwendigen Rahmenbedingungen und Standards große Qualitätsunterschiede zu verzeichnen. Der Zwischenbericht «Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern» im Rahmen der Bund-Länder-Konferenz «Frühe Bildung - Mehr Qualität für alle Kinder» (BMFSFJ 2016) deutet zwar die Qualitätsdiskussion an, allerdings bewerten die Träger der Freien Wohlfahrtspflege die darin formulierten Ziele als nicht ausreichend, um die Qualität in Kitas sicherzustellen und fordern ein einheitliches Bundesqualitätsgesetz (vgl. z.B. Deutscher Caritasverband, Bundesverband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) 15.11.2016).

Um Bildungsteilhabe für Kinder von Anfang an zu unterstützen und Brüche zu vermeiden, wird die Notwendigkeit von anschlussfähigen Konzepten verstärkt (vgl. Fuchs 2016; Borkowski 2014). Hier werden bislang nur wenige modellhafte Versuche unternommen, um Bildungsangebote und –orte im Sinne von «Bildungslandschaften» (vgl. Maykus 2011) zu vernetzen und durchgängige Bildungsbiografien über alle Altersstufen hinweg (von der Krippe bis zur Ausbildung) zu initiieren. Für einen erfolgreichen Start in die schulische Laufbahn hat in den letzten Jahren eine strukturelle Annäherung zwischen Kindertageseinrichtungen und Schulen stattgefunden. Allerdings besteht auch hier noch viel Unterstützungs- und Verbesserungsbedarf, um im Sinne von gleichen Bildungschancen den Fokus von der «Schulfähigkeit» und dem «Mitkommen» der Kinder zur «Abschlussfähigkeit der Bildungssysteme» im Sinne eines «Mitnehmens» aller Kinder zu kommen (vgl. Fuchs 2016).

Kitas im Spannungsfeld von Elternunterstützung und -kontrolle

In vielen Einrichtungen besteht der Wunsch nach einer Verbesserung des Zugangs zu armutsbetroffenen und schwer erreichbaren Eltern. Für die Gestaltung elternorientierter Angebote fehlt es aber vielfach an Wissen über Armutslagen und deren Auswirkungen, um ein Verständnis für habituelles Verhalten und eine entsprechend zugewandte Haltung zu entwickeln. Erschwerend kommt hinzu, dass sich Fachkräfte im Rahmen der Kompensations- und Frühwarnfunktion in einem unauflöslichen Spannungsfeld bewegen. Um der Forderung nach mehr Übernahme von öffentlicher Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern gerecht zu werden, wird oftmals stärker der Kontrollaspekt fokussiert, wodurch die Perspektiven der Zusammenarbeit und Hilfestellung vernachlässigt werden. Hier besteht Unterstützungsbedarf und es ist eine stärkere Verankerung des Themas Erziehungspartnerschaft – insbesondere mit Blick auf die Zusammenarbeit mit Eltern in armutsbetroffenen Lebenslagen - in den Ausbildungen sowie Fort- und Weiterbildungen notwendig.

Mangelnde Partizipation und Empowerment

Gelebte Partizipation vor Ort bildet sich bislang sehr heterogen ab (vgl. Danner 2012). Das angebotsorientierte System von Kindertageseinrichtungen konterkariert oftmals eine Berücksichtigung der Bedarfe von Kindern und Eltern. Insbesondere armutsbetroffene Kinder und Familien benötigen aber echte Möglichkeiten der Einflussnahme und Mitwir-

kung, um sich als selbstwirksam erleben zu können und eigene Bewältigungsstrategien zu entwickeln. Partizipationsprozesse in Kindertageseinrichtungen sind selten strukturell verankert und werden oftmals als Mittel für pädagogische und erzieherische Zwecke genutzt. Hier fehlt es an Wissen über die Bedeutung von Partizipation für armutsbelastete Kinder und Familien, qualitätsgesicherten Methoden und Strategien der Beteiligung, um Kinder und Familien bedarfs- und entwicklungsgerecht einzubinden. Grundlegend dafür ist die Haltung der Professionellen, an die Handlungsfähigkeit von Kindern und Familien glauben und diese zur Partizipation in Einrichtungen befähigen (empowern) zu wollen (vgl. Richter-Kornweitz und Holz 2010).

Fehlende Zusammenarbeit im Gemeinwesen

Unterstützungsangebote für junge Familien, die über die klassischen Felder der Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern hinausgehen, erfordern eine Vernetzung mit anderen sozialräumlichen Partnern. Kindertagesstätten nehmen bislang ihre Rolle als Bindeglied zu weiterführenden Angeboten und Institutionen nur marginal wahr. Eltern-Kind-Zentren, diese Funktion erfüllen, sind bislang im Bundesgebiet sehr unterschiedlich verteilt, die finanzielle und personelle Ausstattung sowie das Selbstverständnis als Eltern-Kind-Zentrum bilden sich sehr heterogen ab. In Abhängigkeit von Ländergesetzen, Trägerschaft, Lage, Verständnis für Bedeutung von Kooperation, zeitlichen und personellen Ressourcen, Einbindung in die lokalen Netzwerke Frühe Hilfen u.v.a.m. finden Kooperationen mit Anbietern und Trägern anderer Berufsfelder gar nicht, punktuell oder sehr intensiv statt (vgl. (Gleich 2005; Geene et al. 2016).

Unzureichende Verankerung des Themas in Aus-, Fort- und Weiterbildung

Grundlegend für die Qualität der pädagogischen Arbeit sind qualifizierte Fachkräfte, die in der Lage sind, die jeweiligen pädagogischen Ansätze an den Bedürfnissen von Kindern und Eltern auszurichten (nicht Ungleiches gleich behandeln). Erforderlich dafür sind eine ressourcenorientierte und wertschätzende Haltung der Fachkräfte, sowie die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten. Hier lässt sich konstatieren, dass es derzeit an der Verankerung von Inhalten zur institutionellen Armutssensibilität und der entsprechenden Kompetenzentwicklung in der frühpädagogischen Aus- und Weiterbildung mangelt (vgl. u.a. Hock et al. 2014; Gleich 2005). Schwierigkeiten bereitet die große Heterogenität der Qualifizierungssysteme und Bildungspläne der Bundesländer. Man weiß darüber hinaus bislang wenig über die Inhalte und Qualität der Anbieter in der beruflichen Weiterbildung (Expertengruppe Berufsbegleitende Weiterbildung 2013).

Gefahr der Überforderung von Kitas

Das Bundesjugendkuratorium (BKJ) betont in seiner Stellungnahme zur «Zukunftsfähigkeit von Kitas» (Bundesjugendkuratorium 2008) die Bedeutung der Kindertageseinrichtungen für die Initiierung armutspräventiver Maßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit. Damit verbunden wurden in der Vergangenheit eine Vielzahl von Aufgaben auf das Handlungsfeld übertragen. Allerdings muss man konstatieren, dass es sich bei allen armutspräventiven Aktivitäten um ein Potpourri an unterschiedlich ausgerichtet Einzel-

maßnahmen handelt. Darüber hinaus blieben die Investitionen in die Qualität pädagogischer Arbeit – und damit verbunden in die Bereitstellung von finanziellen und personellen Ressourcen – weit hinter denen in die Quantität zurück. Rauschenbach (2010, S.25-26) verweist auf «die große Gefahr, dass Kindertageseinrichtungen an den diffusen und gleichzeitig komplexen Anforderungen scheitern.'' Auch Butterwegge (2008) macht deutlich, dass Kindertageseinrichtungen kein Ersatz für sozial- und familienpolitische Maßnahmen sein können, sondern lediglich als Teil eines umfassenden Konzeptes einen wichtigen Beitrag leisten können.

2. Lösungsansätze

Kindertageseinrichtungen als Teil einer wirksamen Strategie kindbezogener Armutsprävention auszubauen, erfordert einen arbeitsmarkt-, beschäftigungs-, sozial-, bildungs-, familienpolitischen Reformmix. Dazu ist es notwendig, Kommunen in ihren Bemühungen vor Ort sowohl inhaltlich/fachlich als auch finanziell zu unterstützen (Butterwegge 2008, S. 35).

Ein Bundeskinderteilhabegesetz, in dem alle vier Funktionen – Kompensationsfunktion, Unterstützungsfunktion, Vermittlungsfunktion und Frühwarnfunktion – im Sinne einer ganzheitlichen Armutsprävention eng miteinander verzahnt werden, kann hier einen wichtigen Beitrag leisten. Im Fokus müssen das Zusammenspiel, die Abstimmung und Ausgeglichenheit aller Funktionen stehen, um Konkurrenzen und eher kontraproduktiven Vermischungen von Unterstützung, Schutz und Kontrolle zu vermeiden und eine Orientierung an den Ressourcen der Kinder und Familien zu stärken (vgl. AGJ 2013).

Um bestehende Ansätze besser zu nutzen und bisherige Lücken zu schließen, konnten wirkungsvolle Ansätze auf folgenden Ebenen identifiziert werden:

Gemeinsames Aufwachsen und Lernen durch eine «gute soziale Durchmischung» fokussieren.

Es zeigt sich, dass ein Kita-Besuch allein nicht ungleiche Bildungschancen reduziert, sondern dazu eine gute soziale Durchmischung notwendig ist. Hier ist es Aufgabe des Bundes, «Segregationstendenzen'' abzumildern. Eine verstärkte finanzielle und personelle Unterstützung von Kitas in belasteten Sozialräumen kann dazu ein wichtiger Schritt sein. Statt wie bislang alle Kitas einheitlich zu finanzieren, sollte eine Mittelzuweisung kindbezogene (hier wichtig: Soziallage), einrichtungs- sowie standortbezogene Merkmale berücksichtigen. Ein Bundeskinderteilhabegesetz kann dazu notwendige Vorgaben machen. Beispielgebend für wirkungsvolle politische Ansätze kann hier das Sure-Start-Programm aus Großbritannien genannt werden, das darauf abzielt, Kindern von Geburt an einen optimalen Start ins Leben zu ermöglichen. Mit einem Bundeskinderteilhabegesetz sollten verstärkt Anstrengungen unternommen werden, damit Kindertageseinrichtungen zu Eltern-Kind-Zentren ausgebaut werden, um Eltern stärker als bisher einzubinden und eine Vernetzung mit Angeboten des Sozialraums zu stärken. Vorbild können hier die aus dem Sure Start Programm hervorgegangenen Childrens-Centre (vormals Early-Excellent-Centre) in Großbritannien sein.

Eine breit angelegte Qualitätsoffensive für verbindliche länderübergreifende Standards anregen.

Die Qualität der pädagogischen Beziehungen hat einen wichtigen Einfluss auf die Entwicklung und Umsetzung armutspräventiver Strategien. Unter dem Gesichtspunkt der Armutsprävention muss Qualität sich nicht nur auf die Arbeit mit den Kindern, sondern auch auf die gelingende Einbindung von Eltern beziehen.

Dazu ist notwendig:

- Das Thema Kinderarmut zum Teil der Professionalisierungsdebatte zu machen. Das bedeutet:
  - Lücken im Wissen über Umfang, Ursachen und Folgen von Armut bei Fachkräften schließen und Grundlage für eine armutssensible Arbeit schaffen
  - Die Entwicklung einer professionellen wertschätzenden Haltung sowohl in der Gestaltung von Bildungsprozessen, Peerinteraktionen als auch in Zusammenarbeit mit Eltern in den Fokus zu rücken.
  - Dem Thema eine höhere Bedeutung beizumessen und relevante Aspekte für die Arbeit mit Kindern und Eltern zum Bestandteil von Ausbildungen aber auch Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zu machen.
  - Die Qualität der Fort- und Weiterbildungsangebote durch entsprechende Qualitätsstandards für berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen sicherzustellen.
- Verbindliche Qualitätsstandards für die Kita im Bundeskinderteilhabegesetz verankern, wobei folgende Qualitätsdimensionen zu berücksichtigen sind:
  - armutssensible, einfühlsame und zugewandte Haltung der Fachkräfte
  - armutspräventive Ansätze in der pädagogischen Arbeit (z.B. kindorientierte Sprach- und Frühförderung)
  - Befähigung von Kindern und auch Eltern zu selbsttätigem Handeln
  - Partizipation als strukturgebendes Element
  - armutssensiblen Strategien als Querschnittsaufgabe in der Einrichtungskonzeption und Teil des Qualitätsprofils
  - Vernetzung und Vermittlung in den Sozialraum

Bedarfsorientiertes Arbeiten durch verstärke Partizipation von Kindern und Eltern verstärken.

Hier bedarf es einer verstärken Unterstützung in den Einrichtungen, um das Postulat der Handlungsbefähigung und Partizipation (welches bereits mit den Bildungsplänen und -programmen Einzug in die Kitas gehalten hat), mit fachlichem Wissen und methodischen Kenntnissen zu untersetzen. Eine Verankerung des rechtlichen Anspruchs auf Partizipation von Kindern und Jugendlichen in einem Bundeskinderteilhabegesetz hebt den Stellenwert, muss aber gleichzeitig mit fachlichen Standards untersetzt werden und das Thema als Teil der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu verankern. Um zu einem gemeinsamen Verständnis und einem entsprechenden Methodenrepertoire in der Praxis zu kommen, müssen

folgende Inhalte gesetzt sein: Entwicklung eines grundlegenden Verständnisses von Partizipation,

- Erwerb methodischer Kompetenzen und
- sensible Reflexion der eigenen Rolle und bestehender Machtverhältnisse (vgl. Prengel 2016).

Es kann modellhaft erprobt werden, inwieweit regionale Kompetenzzentren Kinder- und Jugendpartizipation – nicht nur für Kindertageseinrichtungen – wirkungsvoll unterstützen können.

Maßnahmen zur Sicherung/Verbesserung Vereinbarkeit Familie und Erwerbstätigkeit ausbauen.

Wirkungsvolle Armutsbekämpfung und -prävention kann nicht allein über Einkommenstransfers und ausgleichende Maßnahmen der Sozialen Arbeit erfolgen, sondern bedarf auch der (Wieder-)Herstellung der wirtschaftlichen und sozialen Handlungsfähigkeit von Eltern (Butterwegge 2008).

Hier sind durch das Bundeskinderteilhabegesetz Regelungen für eine gute Infrastruktur, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit ermöglich, zu sichern. Dazu gehören:

- eine Erweiterung des Rechtsanspruchs auf eine Ganztagsbetreuung ab Geburt
- ausreichend Plätze
- bedarfsgerechte Öffnungszeiten bzw. Lösungen für die sogenannte Randzeitenbetreuung
- und die dazu notwendige Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen.

Zum Wohle der Kinder muss auf Bundesebene hier parallel eine Diskussion mit der Wirtschaft zu familienfreundlichen Arbeitszeitregelungen geführt werden.

Stärkere Vernetzung in den Sozialraum und fachübergreifendes Arbeiten zum Handlungsauftrag von Kitas machen

In den Debatten um Qualität in der Kindertagesbetreuung muss künftig auch das Thema der Netzwerkarbeit konsequent mitgedacht werden. Eine verstärkte Vernetzung von Kindertagesstätten in den Sozialraum ist aus verschiedenen Gründen notwendig:

Hier braucht es nicht nur wie bislang politische Postulate, sondern gesetzliche Regelungen zur Erweiterung des ordinären Auftrags von Kindertageseinrichtungen, die sich dann auch in Mitteln für räumlichen, sächlichen und personellen Rahmenbedingungen sowie den Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung niederschlagen.

Beispielgebende kommunale Ansätze wie z. B. der Aufbau von «Präventionsketten» und lokalen Bildungslandschaften müssen sich in einem Bundeskinderteilhabegesetz wiederfinden und aus dem bisherigen Modellstatus in einen flächendeckenden «roll out» gebracht werden.

Es zeigt sich, dass durch die föderalen Zuständigkeiten der Bund an vielen Stellen nur als «Impulsgeber» fungieren kann. Um wirkungsvoll armutspräventive Strukturen in Kindertageseinrichtungen zu initiieren bedarf es daher des Dialoges mit den Ländern und auch den Kommunen, denen pflichtgemäß der Betrieb von Kindertageseinrichtungen obliegt. Wenn es gelingt, die bisherigen Themen noch stärker auf kindbezogene Armutsprävention zu fokussieren, kann die Bund-Länder-Konferenz «Frühe Bildung – Qualität sichern» hier einen wichtigen Beitrag leisten.

Literatur

- AGJ (2013): Frühe Hilfen im Kontext institutioneller Kindertagesbetreuung. Diskussionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ. Hg. v. Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe. Online verfügbar unter https://www.jugendhilfeportal.de/fileadmin/public/Artikelbilder/Fruehe_Hilfen.pdf.
- BMFSFJ (2016): Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.). Berlin. Online verfügbar unter http://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/PDF/Fruehe_Chancen/Bund-Laender-Konferenz/Zwischenbericht_mit_unterschriebener_Erklaerung.pdf, zuletzt geprüft am 11.01.2017.
- Borkowski, Susanne (2014): «Ich würde den Kindern im Kindergarten erzählen, dass sie sich müten müssen.». Das Erleben von Kindern im Übergang von der Kita zur Grundschule und Herausforderungen für die Praxis. In: Schmitt, Annette; Mey, Günter; Schwentesius, Anja und Vock, Rubina (Hg.): Mathematik und Naturwissenschaften anschlussfähig gestalten. Konzepte, Erfahrungen und Herausforderungen der Kooperation von Kita und Grundschule. 1. Aufl. Köln: Link (Kita-Management), S. 141–150.
- Bundesjugendkuratorium (2008): Zukunftsfähigkeit von Kindertageseinrichtungen. Hg. v. Bundesjugendkuratorium. München. Online verfügbar unter http://www.bundesjugendkuratorium.de/assets/pdf/press/bjk_2008_2_stellungnahme_zukunftsfaehigeKitas.pdf.
- Butterwegge, Christoph (2008): Bildung – ein Wundermittel gegen die (Kinder-) Armut? In: Birgit Herz, Ursel Becher, Ingrid Kurz, Christiane Mettlau, Helga Treeß und Margarethe (Hrsg.) Werdermann (Hg.): Kinderarmut und Bildung. Armutslagen in Hamburg. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 21–40.
- Danner, Stefan (2012): Partizipation von Kindern in Kindergärten: Hintergründe, Möglichkeiten und Wirkungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (22-24/2012). Online verfügbar unter http://www.bpb.de/apuz/136767/partizipation-von-kindern-in-kindergaerten?, zuletzt geprüft am 15.01.2017.
- Deutscher Caritasverband, Bundesverband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) (15.11.2016): Bund-Länder-Konferenz «Frühe Bildung". Bildungsqualitätsgesetz. Berlin. Jansen, Frank, Frank.Jansen@caritas.de. 11.01.2017. Online verfügbar unter https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/pressemeldungen/bund-laender-konferenz-fruehe-bildung.
- Expertengruppe Berufsbegleitende Weiterbildung (2013): Qualität in der Fort- und Weiterbildung von pädagogischen Fachkräften in Kindertageseinrichtungen. Standards, Indikatoren und Nachweismöglichkeiten für Anbieter. Unter Mitarbeit von Doris Beneke, Angelika Diller, Anita Dischinger, Norbert Hocke, Frank Jansen, Daniela Kobelt Neuhaus et al. München: Deutsches Jugendinstitut e. V. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF) (WiFF Kooperationen, 2).

- Fuchs, Mandy (2016): Der Übergang von der Kita in die Grundschule aus der Perspektive von Inklusion. Online verfügbar unter http://www.kita-fachtexte.de/uploads/media/KiTaFT_Fuchs_UEbergangKitaSchule_2016.pdf.
- Geene, Raimund; Richter-Kornweitz, Antje; Strehmel, Petra; Borkowski, Susanne (2016): Gesundheitsförderung im Setting Kita. In: Präv Gesundheitsf 11 (4), S. 230–236. DOI: 10.1007/s11553-016-0559-9.
- Gleich, Johann Michael (2005): Arme Kinder in katholischen Tageseinrichtungen für Kinder. Untersuchungen, Anregungen und Empfehlungen für die Arbeit in den Einrichtungen. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Groos, Thomas; Jehles, Nora (2015): Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung. Schriftenreihe Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung «Kein Kind zurücklassen» 3.Jg.
- Hock, Beate; Holz, Gerda; Kopplow, Marlies (2014): Kinder in Armutslagen. Grundlagen für armutssensibles Handeln in der Kindertagesbetreuung; eine Expertise der Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF). München: Deutsches Jugendinstitut (Inklusion, 38).
- Holz, Gerda (2010): Kindbezogene Armutsprävention als struktureller Präventionsansatz. In: Holz, Gerda; Richter-Kornweitz, Antje und Berg, Annette (Hg.): Kinderarmut und ihre Folgen. Wie kann Prävention gelingen? München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 109–126.
- Koch, Angelika (2016): Kinderarmut in Deutschland. Was leistet die Familienpolitik zur Armuts vermeidung? In: Maier-Höfer, Claudia (Hg.): Kinderrechte und Kinderpolitik. Fragestellungen der Angewandten Kindheitswissenschaften. 1. Aufl. 2017. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH; Springer VS, S. 115–141.
- Maykus, Stephan (2011): Kooperation als Kontinuum. Erweiterte Perspektive einer schulbezogenen Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften /Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden. Online verfügbar unter http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-94177-6.
- Prengel, Annedore (2016): Bildungsteilhabe und Partizipation in Kindergartentageseinrichtungen. Eine Expertise der Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF). München: Deutsches Jugendinstitut e.V (Inklusion, Band 47).
- Rauschenbach, Thomas (2010): Der Kita-Gutschein. Stationen und Aspekte einer kontroversen Debatte. In: Betz, Tanja (Hg.): Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung. München: Verl. Dt. Jugendinst (DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, 8), S. 25–39.
- Richter-Kornweitz, Anje; Holz, Gerda (2010): Kindbezogene Armutsprävention. Eine Handlungsanleitung für Praxis und Politik. In: Holz, Gerda; Richter-Kornweitz Antje und Berg, Annette (Hg.): Kinderarmut und ihre Folgen. Wie kann Prävention gelingen? München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 170–178.
- Wehrmann, Ilse (2010): Qualität und Chancengleichheit. Bildung für alle Kinder durch Kita- bzw. Bildungsgutscheine. In: Betz, Tanja (Hg.): Kita-Gutscheine.

Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung. München: Verl. Dt. Jugendinst (DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, 8), S. 41–57

B. Bildungs- und Teilhabepaket

In seiner Grundsatzentscheidung vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Bund die Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums trägt. Im Fall von Kinder deuteten »schon Alltagserfahrungen auf einen besonderen kinder- und alterspezifischen Bedarf" hin (BVerfGE 125, 175, Rn. 182). Neben dem sächlichen Existenzminimum kämen noch an zusätzlichen kindbedingten Bedarfen die bildungsbedingten Aufwendungen und die Ausgaben für die Persönlichkeitsentwicklung hinzu. Ein zusätzlicher Bedarf sei vor allem bei schulpflichtigen Kindern zu erwarten. Notwendige Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten gehörten zu ihrem existentiellen Bedarf. Ohne Deckung dieser Kosten **drohe** hilfebedürftigen Kindern der **Ausschluss von Lebenschancen**, weil sie ohne den Erwerb der notwendigen Schulmaterialien, wie Schulbücher, Schulhefte oder Taschenrechner, die Schule nicht erfolgreich besuchen können. Bei schulpflichtigen Kindern, deren Eltern Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch beziehen, bestehe die Gefahr, dass ohne hinreichende staatliche Leistungen ihre Möglichkeiten eingeschränkt werden, später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können. Dies sei mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar (ebd. Rn. 192).

Diese verfassungsgerichtlichen Vorgaben wurden 2011 durch die Einführung eines **Bildungs- und Teilhabepaketes in §§ 28, 29 SGB II** umgesetzt. Die Regelung wurde für Kinder im Bezug von SGB XII, Asylbewerberleistungen, sowie Wohngeld und Kinderzuschlag übertragen (§§ 34 SGB XII, § 6a Abs. 1 Nr. 1, § 6 b Abs. 1 Nr. 2, § 6 Abs. 3 AsylbLG). Insgesamt sind etwa 3,1 Millionen Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre leistungsberechtigt. Bezogen auf minderjährige Leistungsempfänger sind es 2,5 Mio. Anspruchsberechtigte – damit sind 19% aller unter 18-Jährigen in Deutschland potentiell leistungsberechtigt (Evaluation 2016, S. 7). Die Gesetzesbegründung zum Bildungs- und Teilhabepaket führte aus, dass die Regelungen die «materielle Basis für die Chancengerechtigkeit» der Kinder und Jugendlichen im Grundsicherungsbezug bereitstellen, die nachhaltige Überwindung von Hilfebedürftigkeit durch Bildung ermöglichen und für die Beendigung «gesellschaftlicher Exklusionsprozesse» sorgen sollen (BT-Dr. 17/4304, 104).

Die umfangreiche **Evaluation** dieser Leistungen im Jahr **2015** und ein Update dieser Evaluation im Jahr **2016** haben ergeben, dass die Regelungen ihren Anspruch, Bildung und Soziale Teilhabe von Kindern im Sozialleistungsbezug sicherzustellen, nur unzureichend erfüllen.

- Gem. § 19 i.V.m. § 28 besteht zwar ein individueller Rechtsanspruch auf die Leistungen nach § 28, jedoch nur auf die vor Ort verfügbaren Angebote. Die Vorschriften verleihen jedoch keinen individuellen Rechtsanspruch auf umfassende Deckung kindspezifischer Bedarfe. Es wird hingenommen, dass diese nicht bei allen Kindern gedeckt werden. Dies zeigt sich bei der Berücksichtigung der Mehraufwendungen für das Schulmittagessen, wo lediglich die Teilhabe von Kindern garantiert wird, die eine Schule mit einem entsprechenden Angebot besuchen. Alle anderen Schulkinder können aus Abs. 6 keinen Rechtsanspruch auf das in der sozialpolitischen Diskussion

sprichwörtlich gewordene «warme Mittagessen» geltend machen. Ähnlich verhält es sich bei der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft. Dort wird lediglich ein Zuschuss in Höhe von 10 € monatlich gewährt, unabhängig davon, wie hoch die Kosten sind, um den Bedarf im Einzelfall zu decken. Ein musikalisches Kind wird davon weder ein Musikinstrument kaufen noch den Musikunterricht bestreiten können. Generell werden Ansprüche nach § 28 auf die vorhandenen Angebote begrenzt. Es wird akzeptiert, dass Kinder im ländlichen Raum in erreichbarer Nähe keine Teilhabemöglichkeiten finden, da ein Sicherstellungsauftrag des Grundsicherungsträgers ausdrücklich abgelehnt wird ((BT-Dr. 17/4304, 107, akzeptiert: BSG 28.3.2013 – B 4 AS 12/12 R Rn 50).

– Besonders problematisch ist, dass die Leistungen nach § 28 teilweise durch stagnierende Regelbedarfe gegenfinanziert sind. Hier wurde eine Geldleistung, die grundsätzlich in allen Fällen gewährt wurde, durch eine Sachleistung ersetzt, die beantragt werden muss. Dadurch wird die Dispositionsfreiheit von bestimmten Kindern begrenzt. Ein Kind, das weder im Verein Sport treiben noch ein Musikinstrument erlernen möchte, braucht stattdessen Mittel, um ein Skateboard, Handwerkzeug zum Basteln oder eine Computerzeitschrift zu kaufen. Gerade für Jugendliche, die ihre Identität oft in Peer Groups entwickeln und ihren Interessen individuell oder mit Freunden nachgehen, ist die Beschränkung der Förderung auf organisierte Gruppenangebote nicht sachgerecht. Es ist eine verfassungsrechtlich relevante Unterdeckung ihrer Bedarfe zu erwarten, da ihre Bedürfnisse nach Individualität und Selbstbestimmung nicht berücksichtigt werden. Die Kürzung des Regelbedarfs um Positionen, die seit dem 1.1.2011 im Bildungs- und Teilhabepaket des § 28 enthalten sind, wäre nur gerechtfertigt, wenn Kinder und Jugendliche die neuen Leistungen flächendeckend abrufen würden. Die Nutzungsquote der Leistungsberechtigten für die soziale und kulturelle Teilhabe liegt aber bis 2013 insgesamt nur bei 15,2% (Evaluation 2015, 288). Im Jahr 2014 lag sie sogar nur bei 12 Prozent (Evaluation 2016, S. 7). In Befragungen äußerte knapp die Hälfte der Jugendlichen dezidiert, an dieser Form der organisierten Freizeitgestaltung kein Interesse zu haben (Apel/Engels Abschlussbericht 2012, 56 [58]). Das BSG hat die Herausnahme von bildungs- und teilhaberelevanten Positionen aus dem Regelbedarf in seiner Entscheidung vom 28.3.2013 für verfassungsmäßig gehalten (BSG 28.3.2013 – B 4 AS 12/12 R Rn 45 ff). Dies ist nicht akzeptabel: Jedes Kind und jeder Jugendlicher hat einen Bedarf an Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft. Es muss von einer erheblichen Unterdeckung von Bedarfen ausgegangen werden in allen Fällen, in denen die Leistungen nicht beantragt werden – aus welchen Gründen auch immer (Unkenntnis, fehlendes Interesse am vorhandenen Angebot). Außerdem nehmen die Leistungen nicht - wie die Regelbedarfe – an der jährlichen Dynamisierung teil. Dies gilt vor allem für den 10-€- Teilhabe-Betrag sowie für persönlichen Schulbedarf von 100 €/Jahr.

– Die Erfahrungen mit Gutscheinen zeigen ferner, dass diese sehr selektiv genutzt werden und besonders benachteiligte Personengruppen am wenigsten von ihnen profitieren (Sell ArchSozArb 2011, 32 f.). Die Evaluation der Leistungen zeigt außerdem, dass insbesondere Kinder aus Migrantenfamilien nicht erreicht werden (Evaluation 2015, 30).
– Die *Lernförderung* des § 28 SGB II, die die Aufgabe haben könnte, den besonders in Deutschland stark ausgeprägten Zusammenhang von sozialer Herkunft und Schulerfolg zu lockern, ist die am wenigsten nachgefragte Leistung des Bildungs- und Teilhabepakets. Von 2011 bis 2013 erhielten lediglich 5% der Leistungsberechtigten im SGB II diese Form der Unterstützung (Evaluation 2015, 274). Dies kann nicht erstaunen, da die gesetzliche Regelung in § 28 Abs. 5 SGB II sehr restriktiv formuliert ist, weil Kinder und Jugendliche nur im Fall einer gefährdeten Versetzung gefördert werden können. Lernförderung ist keine Sozialleistung, die konsumiert werden kann, sondern die das Engagement der Familie und die Leistungsbereitschaft des Kindes voraussetzt, die schulische Leistung verbessern zu wollen. Wenn dies im Einzelfall gegeben ist, sollten keine weiteren Barrieren errichtet werden. Dies entspricht auch der Vorgabe des BVerfG in seiner Entscheidung vom 9.2.2010. Denn nur durch eine großzügige Auslegung des Abs. 5 können die Lebenschancen der Kinder im Leistungsbezug erweitert und sie in die Lage versetzt werden, ihren Lebensunterhalt langfristig aus eigenen Kräften zu bestreiten (BVerfGE 125, 175, Rn 192). Es hat sich gezeigt, dass in vielen Fällen Eltern im Leistungsbezug die Nachhilfe ihrer Kinder aus dem Regelbedarf bestreiten: Nur die Hälfte der Kinder, die aktuell bezahlte Nachhilfe nutzen, erhalten eine BuT-Leistung zur Lernförderung (Evaluation 2015, 307).
– Hinzu kommt, dass die Regelbedarfe der Eltern nach den Einkommen und Bedarfen von Alleinstehenden berechnet werden. Elternbezogene Mehrbedarfe, die sich aus Begleitkosten, Geschenken zum Geburtstag oder zu Weihnachten, ergeben oder aus gemeinsamen Familienunternehmungen werden nicht berücksichtigt. Dies beeinträchtigt auch die Entwicklungschancen der Kinder im Grundsicherungsbezug.

1. Institutionelle Problemlage

Der Regierungsentwurf des SGBII-Änderungsgesetzes von 2010 sah für die Administrierung des Bildungs- und Teilhabepakets noch eine geteilte Trägerschaft von Agentur für Arbeit und Kommunen vor (RBEG-Entwurf 2010). Die Leistungen sollten von der Agentur für Arbeit (also zentral) gewährleistet werden und nur auf Antrag des kommunalen Trägers hätte dieser mit der Ausführung beauftragt werden können (§ 29 Abs. 4 des Gesetzentwurfs). Allerdings wurde **2011** im **Vermittlungsausschuss** die Zuständigkeit der kommunalen Träger für die Administrierung der Bildungs und Teilhabeleistungen nach § 28 eingeführt. In § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II heißt es, dass Träger der Leistungen nach § 28 die kreisfreien Städte und Kreise sind. Finanziert werden die Leistungen jedoch weiterhin vom Bund. Die Finanzierung aus Bundesmitteln wird in dem komplizierten Verfahren nach § 46 Abs. 6 SGB II realisiert.

Dem ursprünglichen Argument, dass die Kommunen eher in der Lage sind, Bildung und Teilhabe von Kindern aus einkommensarmen Haushalten zu fördern, weil sie »näher dran'' sind und Angebote und Bedarfe vor Ort kennen, stehen Nachteile gegenüber, die nahezu immer und zwingend mit der Zuständigkeit der untersten Ebene des föderalen Systems verbunden sind: Die Angebote werden in sehr unterschiedlicher Qualität und Quantität zur Verfügung gestellt und sie fallen tendenziell dort schlechter aus, wo der Bedarf am größten ist. Dies ist auch das Ergebnis einer umfassenden Evaluation des BuT. Danach unterscheiden sich die sozialpolitischen Handlungsorientierungen der Kommunen erheblich: sehr engagierte Kommunen unternehmen alles, um die Leistungen den Kindern und Jugendlichen nahezubringen, während andere Kommunen wenig über die Leistungen informieren, um nicht zu viel Geld ausgeben zu müssen (Evaluation 2015, 92 ff.). Es existieren kreative und engagierte Kommunen, die die Antragstellung und Entscheidung über wesentliche Ansprüche des § 28 in Schulen und Kindertagesstätten verlagert haben, wo sie die Kinder besser erreichen (Beispiele: Lübeck, Hamburg). Allerdings müssen diese dann nachträglich dem Jobcenter gegenüber Rechenschaft ablegen und das Risiko tragen, wenn der Antrag dort nicht genehmigt wird (Lüke, Der Städtetag 2011, 32). Es lässt sich auch nachweisen, dass Länder und Kommunen aufgrund ihrer häufig desaströsen Haushaltslage die Gelegenheit wahrgenommen haben, sich einen Teil der von ihnen selber bereits eingerichteten und finanzierten Infrastrukturmaßnahmen in den Bereichen von Bildung und Teilhabe für die Kinder im Grundsicherungs- und Kinderzuschlagsbezug nun vom Bund finanzieren zu lassen. Dies hat nicht zu einer Ausweitung von Leistungen geführt, sondern lediglich zu einer Kostenverlagerung. Für die Leistungsberechtigten bedeutet dies teilweise sogar eine materielle Verschlechterung, da die kommunale oder landesrechtliche Förderung in manchen Fällen großzügiger und umfassender war (Evaluation 2015, 251).

Das abhängig vom Wohnort eines Kindes oder Jugendlichen sehr unterschiedliche Angebot an Bildung und Teilhabe ist verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar. Der Bundesgesetzgeber hat seine Gesetzgebungskompetenz für das Bildungs- und Teilhabepaket, das in das Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge) fällt, aus Art. 72 Abs. 2 GG abgeleitet, da die *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit* im gesamtstaatlichen Interesse mit einer bundesgesetzlichen Regelung erforderlich ist (BT-Dr. 17/4304, 42). Mit dieser Gesetzgebungskompetenz kann nur eine Regelung verbunden sein, die es sich zum Ziel macht, einer sich abzeichnenden oder drohenden Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse innerhalb der Bundesrepublik Deutschland entgegenzuwirken (BVerfG 21.7.2015 – 1 BvF 2/13, NJW 2015, 2399). Dies erreicht die gegenwärtige Regelung aber ganz offensichtlich nicht.

Der **hohe Bürokratieaufwand** der Administrierung des BuT ist bekannt (Bundesrechnungshof, Ausschussdrucks. 17(11)309, 39; Evaluation 2015, 332 ff.). Es ist zu vermuten, dass es durch die kommunale Zuständigkeit für die Durchführung des Bildungs- und Teilhabepaketes eher zu noch größeren Reibungsverlusten als bei der ursprünglich vorgesehenen zentralistischen Verwaltung durch die BA kommt. Da für Antragstellung, Bescheiderteilung, Widerspruchsverfahren etc. weiterhin im Regelfall die Jobcenter zuständig sind, während

die tatsächliche Durchführung der Leistungen den Kommunen obliegt, sind damit eine doppelte Aktenführung und zusätzliche Kontroll-, Nachweis- und gegenseitige Unterrichtungspflichten verbunden. Hinzu kommt die komplizierte rückwirkende Finanzierung durch den Bund nach § 46 Abs. 6 und 7 SGB II.

Der größte Verwaltungsaufwand ensteht dabei bei der Eintreibung des Eigenanteils von 1 Euro für das gemeinschaftliche Mittagessen in Kindertagesstätten und Schulen. In Berlin entfällt die Hälfte der gesamten Verwaltungskosten auf diesen Posten. Der Bundesrat hatte daher in seiner Stellungnahme vom 16.11.2016 (ohne Erfolg) den Wegfall der Eigenbeteiligung empfohlen. Er hatte auch daraufhin hingewiesen, dass es zu einem Ausschluss und zur Stigmatisierung von Kindern kommt, wenn Eltern den Eigenanteil nicht entrichten (Drucksache 18/10349, 16.11.2016, S. 2).

2. Lösungsansätze

- Kinder können nicht an den Eltern vorbei gefördert werden. Die **Regelsätze der Eltern** müssen anhand der Ausgaben von Familienhaushalten ermittelt werden, und nicht, wie nach geltendem Recht, anhand der Ausgaben von Alleinstehenden. Damit werden auch die Bedarfe gedeckt, die sich z.B. aus gemeinsamen Familienunternehmungen ergeben.
- Die **Regelbedarfe der Kinder** müssen erhöht werden. Sie müssen auch die Ausgaben für eine individuelle Freizeitgestaltung, insbesondere für ältere Kinder und für Jugendliche, umfassen.
- Der **Bund** trägt die **Verantwortung für das** gesamte Existenzminimum von Kindern im Transferbezug, einschließlich der Bedarfe auf Persönlichkeitsentwicklung und der Schulbedarfe. Er hat auf eine Angleichung des Teilhabe-Angebots für Kinder und Jugendliche im gesamten Bundesgebiet hinwirken und die geeignete Infrastruktur, inkl. der sozialen Dienstleistungen zur Verwirklichung des Rechtsanspruches auf Sicherstellung des Existenzminimums zu schaffen (§ 1 BKTHG).
- Kinder und Jugendliche sind entsprechend ihrem Alter und ihrer Entwicklung an allen Angelegenheit, die sie betreffen, zu beteiligen (§ 2 BKTHG).
- Kinder und Jugendliche können selber Anträge stellen. Wenn die Eltern widersprechen, entscheidet das Familiengericht.
- Der Bund muss insbes. dafür Sorge tragen, dass die leistungsberechtigten Kinder, Jugendlichen und Eltern über die Angebote informiert werden (§ 5 BKTHG).
- Der Bund trägt die Letztverantwortung dafür, dass allen Kindern und Jugendlichen eine soziale Infrakturstuktur vor Ort zur Verfügung steht (§ 6 BKTHG).
- Das bestehende Bildungs-und Teilhabegesetz ist in das neue BKTHG zu übernehmen und weiterzuentwickeln:
- **Lernförderung** ist großzügig zu gewähren. In erster Linie sollte dies an den Schulen selber erfolgen. Hierzu müsste es möglich sein, dass Schulen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket entsprechende Angebote finanzieren können.

- Die Eigenbeteiligung von 1 Euro für das gemeinsame Mittagesssen in Kindertageseinrichtung und Schule ist abzuschaffen.
- Für die **Teilhabe** am kulturellen und sozialen Leben in der Gemeinschaft sind – bis zu einem Höchstbetrag - die tatsächlichen Aufwendungen zu erstatten.
- Die Beantragung der Leistungen sollte niedrigschwellig insbesondere an den Orten erfolgen, an denen sich Kinder und Jugendliche ohnehin regelmäßig aufhalten, dies sind **Kindertageseinrichtungen** und **Schulen**. Angebote, die hier realisiert werden, könnten den Kindern und Jugendlichen durch Erzieher/innen, Lehrer/innen und Schulsozialarbeiter/innen gezielt nahegebracht werden. Die Angebote könnten sich an alle Kinder richten, die Finanzierung für die bedürftigen Kinder müsste mit geringem Verwaltungsaufwand erfolgen. (§ 6 BKTHG).
- Es ist ein verbindliches Netzwerk nach dem Beispiel des Bundeskinderschutzgesetzes in den Kommunen zuschaffen, in denen alle Akteure im Kontext der Förderung von Kindern und Jugendlichen zusammenarbeiten, um die Bedarfe vor Ort zu ermitteln, die Angebote weiterzuentwickeln sowie die Information über existierende Leistungen zu verbreiten (§ 7 BKTHG).

Literatur

- Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und Zur Änderungen des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, Stand 19.210.2010
- Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Zweiter Zwischenbericht, 2015, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V.
- Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Kurzfassung mit Empfehlungen, 2016, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V.
- Lenze, Anne, Lehr und Praxis-Kommentar zum SGB II, 2017, §§ 28 ff.

C. Schule

Für Kinder aus armen bzw. von Armut bedrohten Familien ist Bildung der Schlüssel, um eine gute Lebensperspektive zu entwickeln und den sozialen und beruflichen Aufstieg zu schaffen. Der Staat steht dabei in der Verantwortung, jedem jungen Menschen unabhängig von der sozialen Herkunft ein hochwertiges Bildungsangebot an Schulen zu garantieren. Investitionen in Bildung zahlen sich in mehrfacher Hinsicht aus: Wer über einen guten Bildungsstand und entsprechende Qualifikationen verfügt, ist in seinem Leben einem signifikant geringerem Risiko von Erwerbslosigkeit, Krankheit und sonstiger Abhängigkeit von staatlichen Unterstützungssystemen ausgesetzt (Allmendinger/Nikolai 2010). Eine gute Bildung ist darüber hinaus Voraussetzung, um effektiv an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen teilzuhaben und grundlegend für soziale Partizipation. Die gegenwärtigen wissenschaftlichen Befunde, die einhellig einen «Rückzug» sozial benachteiligter Schichten aus demokratischen Mitwirkungs- und Entscheidungsprozessen konstatieren, sind für unsere Demokratie besorgniserregend (vgl. Schäfer 2015).

Kinder können sich die soziale und ökonomische Situation ihrer Familie nicht aussuchen. Dennoch bestimmt die Herkunft in unserem Land weiterhin (zu) stark über ihre Entwicklung und ihre beruflichen und sozialen Lebenschancen. Das liegt nicht primär an einem Versagen der Eltern, die in prekären Verhältnissen leben und selbst oft über einen geringen Bildungsstand verfügen. Vielmehr hat der Staat eine verfassungsrechtliche Pflicht, jedem Kind und jungen Menschen den Zugang zu einem Bildungssystem zu eröffnen, das – unabhängig von der sozialen Herkunft – eine begabungsgerechte, sozial unterstützende und hochwertige Bildung sicherstellt (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 6. Dezember 1972, BVerfGE 34, 165 [182]). Der in Artikel 7 Absatz 1 des Grundgesetzes verankerte Bildungs- und Erziehungsauftrag verpflichtet den Staat, gerade sozial benachteiligte Schülerinnen und Schüler besonders zu fördern und in diesem Sinne ein Mindestmaß an tatsächlicher Chancengerechtigkeit herzustellen.

1. Institutionelle Problemlage: Bund investiert zu wenig in die Unterstützung sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher im Bildungsbereich

Nach wie vor wird von Deutschland zu wenig in Bildung, speziell auch in schulische Bildung, investiert. So liegen die offiziellen Bildungsausgaben in der Bundesrepublik laut Berechnung der OECD mit 4,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts noch immer deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 5,3 Prozent. Programme oder Fördermaßnahmen, die sich (auch) auf die Unterstützung von sozial benachteiligten Kindern fokussieren, gibt es nur in wenigen Bundesländern. Eine allgemeine Ressourcensteuerung, welche die besonderen Herausforderungen in sozial-strukturell «armen» Kommunen, Stadteilen und Schulbezirken systematisch in den Blick nimmt, existiert lediglich in Ansätzen. Dabei ist klar: Die dringend notwendige Erhöhung der Investitionen in qualitativ hochwertige und effiziente Bildungsmaßnahmen kann nicht allein von den Ländern und Kommunen geschultert werden. Diese stoßen bereits heute an die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten. Grund ist

die gegenwärtig ungleiche Verteilung der Lasten im föderalen System. Die Bildungsausgaben werden zu 71 Prozent von den Ländern und zu 22 Prozent von den Kommunen getragen. Der Bund steuert lediglich 7 Prozent bei. Das ist im internationalen Vergleich deutlich zu wenig und entspricht nicht der Verantwortung des Bundes für die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Gleichwertigkeit von Bildungschancen im Bundesgebiet (Allmendinger et al. 2014).

Dabei kann auch nicht darauf verwiesen werden, dass die Zuständigkeit im Kultusbereich bei den Ländern liegt (Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 9. Februar 2010, BVerfGE 125, 175 [241 f.]). Denn der Bund hat auch im Bereich der schulischen Bildung erhebliche Investitions-, Regelungs- und Einflussmöglichkeiten. Das gilt zunächst bei der Unterstützung der Länder beim Ausbau und der Verbesserung der Bildungsinfrastruktur, die mit entsprechenden Vereinbarungen zur Bildungsförderung verbunden werden kann (3.a). Darüber hinaus werden die vom Bund zu regelnde Kinder- und Jugendhilfeangebote gerade in der Verzahnung von Schule und sozialpädagogischer Unterstützung, speziell auch im Ganztagsbereich, immer bedeutsamer. Hier liegt ein wesentlicher Ansatzpunkt, um (soziale) Inklusion an den Schulen besser als bislang zu ermöglichen und zu unterstützen (3.b). Zuletzt trägt der Bund die Verantwortung für Bildungs- und Teilhabeleistungen nach dem SGB II, XII und dem AsylbLG, die gerade an den Schulen effizient im Sinne der Kinder eingesetzt werden können (3.c).

1. Lösungsansätze

a) Lockerung des Kooperationsverbot im Sinne von erweiterten (Mit -) Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes

Da der Bund seine besondere Verantwortung im Bildungsbereich erkannt hat, ist das sogenannte «Kooperationsverbot» gemäß Artikel 91b Grundgesetz für den Hochschulbereich in den vergangenen Jahren deutlich gelockert worden. Gleiches ist auch – unter Wahrung der Gestaltungsfreiheit der Länder im Kultusbereich – für den Bereich der Schulbildung erforderlich (vgl. Allmendinger et al. 2014). Ein begrüßenswerter Schritt in diese Richtung wurde durch den Beschluss der Regierungschefinnen und –chefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 getan. Danach sollen die Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen ausgedehnt werden. Hier kommt es nun entscheidend auf die konkrete Grundgesetzänderung an (vgl. BT-Drs. 18/11131). Um eine nachhaltige Förderung speziell zugunsten sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher zu ermöglichen, sollte der Bund in ein Instrument erhalten, das nicht nur (einmalige) Investitionen, sondern eine fortlaufende bzw. wiederkehrende Förderung im Sozial- und Bildungsbereich vorsieht und neben Sachleistungsinvestitionen auch Leistungen etwa für (sozial-)pädagogisches Personal einschließt. Im Rahmen der Umsetzung sollte effektiv sichergestellt werden, dass die Leistungen vorrangig an Schulen mit einem höheren Anteil sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler eingesetzt werden.

Die zusätzliche Unterstützung des Bundes für Kommunen darf keine «Einbahnstraße» für die Mittelzuweisung sein. Vielmehr ist anzustreben, die Erhöhung des Bundesanteils der Schulinvestitionsförderung – analog dem jetzt angekündigten Bund-Länder-Programm für Kinder mit Hochbegabung – mit einem «Programm für soziale Chancengleichheit» zu verbinden. Hier könnten Länder und Kommunen, die an der zusätzlichen Bundesförderung partizipieren, ein klares *Commitment* zum (weiteren) Abbau von Bildungsarmut und Verbesserung von Qualifizierung und Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern aus einkommensschwachen bzw. sozial benachteiligten Familien abgeben. In diesem Bereich könnten entsprechende Zielvorgaben und Benchmarks in gemeinsamer Verantwortung festgelegt werden. Zugleich sollte auf eine bessere Verzahnung der schulischen Bildungsarbeit mit den Instrumenten der Kinder- und Jugendhilfe hingewirkt werden, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz im SGB VIII hat.

b) Stärkung schul- und bildungsbezogener Elemente in Bereich der Kinder- und Jugendhilfe

Das Verhältnis zwischen schulischer Bildung und Förderung von Kindern sowie der Kinder- und Jugendhilfe ist vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Entwicklungen und Herausforderungen grundsätzlich neu zu überdenken und zu regeln. Traditionell wurde streng zwischen Schule und Jugendhilfe getrennt. Die Schule war für die «normalen», die Jugendhilfe kompensatorisch und nachgeordnete für die «auffälligen» Jugendlichen zuständig. Gegenüber der Bildungsinstanz Schule mit ihrer Kompetenzvermittlungs- und Selektionsfunktion sah sich die Kinder- und Jugendhilfe vordringlich als «Ausfallbürge» und «Helfer», deren Klientel unterstützt werden musste, um trotz Schule Selbstwert, Selbstwirksamkeit und Handlungsermächtigung zu entwickeln. Für dieses Verständnis war die kompetenzielle Zuordnung der Sozialarbeit zum außerschulischen Bereich prägend. Selbst wenn Sozialarbeiterinnen und –arbeit nach § 13 SGB VIII in den Schulen tätig werden, sind sie im Regelfall nicht dauerhaft in die schulische Organisationsstrukturen eingebunden und bleiben weiterhin den Sozialämtern bzw. freien Trägern, bei denen sie angestellt sind, zugordnet. Dies führt dazu, dass Schulsozialarbeit häufig nicht als elementarer Bestandteil der Bildungsarbeit der Schulen wahrgenommen wird (und sich auch oft selbst nicht so versteht), sondern sozusagen extern in die Schularbeit «hineinwirkt» bzw. diese ergänzt. Einem an den Bedürfnissen des Schulkindes orientierten pädagogischen Ansatz, der vor allem für Kinder aus sozial benachteiligten Familien – aber z.B. auch solchen mit besonderen Förderbedarfen wegen einer Behinderung – wichtig ist, ist das weitgehend unverbundene «Nebeneinander» von schulischer und sozialpädagogischer Bildungsarbeit abträglich. Dies zeigt sich etwa beim Ausbau der verlässlichen Ganztagsbetreuung in den Schulen, der von fast allen Bundesländern vorangetrieben wird. Das nachmittägliche Angebot gemäß § 24 Abs. 4 SGB VIII wird zwar oft (sozial-)pädagogisch sinnvoll gestaltet, bleibt jedoch von den Unterrichtsinhalten in der Regel getrennt. Eine Lernunterstützung in Form der Aufarbeitung, Wiederholung und Vertiefung von Lerninhalten – wie es Kinder aus bildungsnahen Elternhäusern in Form der Unterstützung bei den «Hausaufgaben» durch ihre Eltern erfahren – findet in der Regel nicht statt bzw. bleibt den Schülern selbst überlassen.

Vor diesem Hintergrund bedarf es – parallel zur frühkindlichen Bildung und Betreuung – dringend einer bundesgesetzlichen Stärkung des in § 22 Abs. 3 SGB VIII enthaltenen Bildungsauftrags durch die Festschreibung von Qualitätsstandards und pädagogischer Aufgaben für den Hortbereich an Schulen. Dabei sollten die Prinzipien der individuellen Förderung und einer möglichst guten organisatorischen und inhaltlichen Verzahnung mit der pädagogischen Arbeit der Schulen festgeschrieben werden. Zudem sollte es besser möglich sein, unterstützende sozialpädagogische Angebote unmittelbar in die Schulorganisation zu integrieren. Dies könnte etwa dadurch geschehen, dass die Schulträger auf der Grundlage von vertraglichen Vereinbarungen mit den Jugendämtern sozialpädagogisches Personal einstellen und unterhalten. Hierfür sollte im SGB VIII eine Öffnungsklausel geschaffen werden, die von den Ländern durch komplementäre schulgesetzliche Regelungen entsprechend genutzt werden kann.

c) Neugestaltung der Leistungen für Bildung- und Teilhabe im Rahmen eines Bundeskinderteilhabegesetzes

Dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, besonderen Bedarfen für Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche im Grundsicherungsrecht zu entsprechen, hat der Gesetzgeber durch die §§ 28 ff. SGB II, §§ 34 ff. SGB XII sowie § 3 Abs. 3 AsylbLG im Grundsatz Rechnung getragen. Unter die anerkannten Bedarfe fallen insbesondere auch Leistungen für Schulausflüge, Klassenfahrten, Schulbeförderung, Mittagsverpflegung sowie Schulbedarfe und ergänzende Lernförderung. Diese Leistungen müssen jedoch jeweils beim Jobcenter bzw. Sozialamt gesondert beantragt werden, was erheblichen bürokratischen Aufwand verursacht und für die Betroffenen nicht selten auch stigmatisierende Wirkung hat (vgl. Autor_innenkolletiv Evaluation 2016). Daher werden diese Leistungen von den Eltern häufig nicht (vollständig) abgerufen und können nicht effektiv für die Kinder eingesetzt werden. Die in der Presse verschiedentlich bekannt gewordenen Fälle, in denen Schülerinnen und Schüler sogar vom Schulmittagessen ausgeschlossen werden mussten, weil die Eltern keinen Antrag auf Unterstützung beim Jobcenter/Sozialamt gestellt hatten, zeigen das Ausmaß des Problems.

Die Autor/innen der im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit- und Soziales erstellten Evaluation der Bildungs- und Teilhabeleistungen kommen zu dem Ergebnis, dass eine «eigenständige und rechtskreisübergreifende Ausgestaltung der Bildungs- und Teilhabeleistungen als neue bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung für besondere Bedarfe von Kindern und Jugendlichen» wünschenswert ist und bei den beteiligten Akteuren «überwiegend auf hohe Zustimmung stößt» (Autor_innenkolletiv Evaluation 2016, 242). Mit dem hier vorgeschlagenen Bundeskinderteilhabegesetz wird genau dieses umgesetzt, indem die Leistungen für Bildung und Teilhabe aus den unterschiedlichen Einzelgesetzen herausgenommen und als einheitliche Sozialleistung für Kinder und Jugendliche gebündelt werden.

Unmittelbare Verwaltung und Auszahlung von BuT-Leistungen durch die Schulen

Bei den gegenwärtigen Regelungen erweist sich die Vielfalt der befassten Stellen sowie der hohe bürokratische Aufwand als Hemmnis für eine effektive Inanspruchnahme der

Leistungen. Dabei wäre es deutlich unbürokratischer und effektiver, wenn die Leistungen zur Deckung der schulbezogenen Bedarfe unmittelbar von der Schule bzw. dem Schulträger verwaltet und an die jeweiligen Leistungserbringer ausgezahlt werden könnten. Dies wurde auch von den Leistungsstellen im Rahmen der Evaluation wiederholt angeregt (Autor_innenkolletiv Evaluation 2016, 217). So könnte der zuständige Sozialleistungsträger den Schulen bestimmte Budgets zur Verfügung stellen, um die entsprechenden Bedarfe abzudecken, einschließlich einer Pauschale für die anfallenden Verwaltungskosten. Um eine solche Verfahrensweise zu ermöglichen, soll im Bundeskinderteilhabegesetz eine entsprechende Klausel eingefügt werden, wonach durch Landesgesetz eine Zuständigkeit der Schulen zur Verwaltung und Gewährung von BuT-Leistungen in Kooperation mit dem Sozialleistungsträger begründet werden kann.

Niedrigschwellige Information und Beratung, auch an den Schulen

Die Kenntnis der BuT-Leistungen ist die erste und wichtigste Voraussetzung für eine Inanspruchnahme durch die Berechtigten (Autor_innenkolletiv Evaluation 2016, 229). Daher müssen Pflichten der Leistungsstellen zur zielgruppenspezifischen Information und Beratung festgeschrieben sein. Die Schulen sind hier ein wichtiger Ort, um Schüler und deren Eltern über die Möglichkeiten von BuT-Leistungen zu informieren und zu beraten. Information und Beratung müssen für die Betroffenen niedrigschwellig und leicht zugänglich, d.h. möglichst «verständlich, mehrsprachig und visuell anschlussfähig», bereitgestellt werden (Autor_innenkolletiv Evaluation 2016, 231).

Einmalige Anerkennung der Leistungsberechtigung

Dass «zur Realisierung von Ansprüchen zusätzlich zum Antrag auf Grundsicherungs-leistungen nach dem SGB II, SGB XII und AsylbLG sowie auf Wohngeld oder Kinder-zuschlag (u. U. für jede einzelne Leistung) ein weiterer und im Rechtskreis BKGG schriftlicher BuT-Antrag erforderlich ist», wird «als ein besonders gravierendes Hemmnis für eine Inanspruchnahme und den Aufbau einfacher Verwaltungsverfahren wahrgenommen» (Autor_innenkolletiv Evaluation 2016, 233). Das Verfahren sollte daher in der Weise vereinfacht werden, dass mit der Feststellung des Leistungsbezugs nach den genannten Gesetzen die Berechtigung zur Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen dem Grunde nach anzuerkennen ist. Der für die BuT-Leistungen zuständige Sozialleistungsträger müsste dies dann nur einmalig für einen bestimmten Zeitraum – in der Regel das laufende Schuljahr – auf den Antrag der Leistungsberechtigten hin feststellen (sog. Globalantrag). Die Behörde könnte die Feststellung der Leistungsberechtigung dann entweder an die zuständigen Leistungsträger melden oder einen entsprechenden Berechtigungsschein bzw. BuT-Pass an die Berechtigten ausstellen, unter dessen Vorlage diese dann zur Inanspruchnahme der BuT-Leistungen bei den Schulen bzw. außerschulischen Anbietern berechtigt wären. Damit würde auch das formale Antragserfordernis für Einzelleistungen entfallen. Die Schulen und Anbieter könnten die Anträge «konkludent konkretisieren und so den Eltern weitere Nachweispflichten ersparen» (Autor_innenkolletiv Evaluation 2016, 233).

Gemeinsame Mittagsverpflegung an den Schulen und Horten

Um die Teilnahme an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung für alle Kinder zu gewährleisten, sollte auch hier ein grundsätzlich antragsfreies und konkludentes Inanspruchnahmeverfahren angewendet werden. Von «einem Bedarf des Kindes ist auszugehen, wenn es regelmäßig die Mittagszeit in der Kita oder Schule verbringt. In diesem Fall sollte das Kind ohne weitere Formalitäten an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung teilnehmen können, und die Einrichtung sollte die Kosten (nachträglich) erstattet bekommen» (Autor_innenkolletiv Evaluation 2016, 237). Auf die Erhebung eines Eigenanteils für die Mittagsverpflegung und die Schülerbeförderung ist zukünftig zu verzichten.

Leistungen für den Schulbedarf realitätsgerecht ausgestalten

Die Leistungen für den Schulbedarf sind den tatsächlich entstehenden Kosten entsprechend zu erhöhen (vgl. Autor_innenkolletiv Evaluation 2016, 240). Zudem sollten die Mittel für ergänzende Lernförderung deutlich erweitert werden, um speziell aus sozial schwachen Elternhäusern oder solchen mit aktueller Migrationsgeschichte individuell zu fördern. Auch hier sollten die Schulen die Möglichkeit erhalten, die Mittel selbst zu verwalten und entsprechende Angebote – z.B. durch Verträge mit Leistungsanbietern – unmittelbar in das schulische Lernumfeld zu integrieren, wo sie von den Kindern und Jugendlichen erfahrungsgemäß am besten angenommen werden.

Literatur

- Allmendinger, Jutta /Nikolai, Rita (2010), Bildungs- und Sozialpolitik: Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich, Soziale Welt 61, 105 – 119.
- Allmendinger, Jutta/Baethge, Martin/Füssel, Hans-Peter/Karsten, Maria-Eleonora/Maaz, Kai/Nikolai, Rita/Pant, Hans Anand/Schu, Cornelia/Spieß, Katharina/Werning, Rolf/Wrase, Michael (2014), Gesamtstaatliche Bildungsstrategie. Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen. Analyse und Empfehlungen. Ergebnispapier der Initiative für eine Gesamtstaatliche Bildungsstrategie der Niedersächsischen Staatskanzlei.
- Autor_innenkollektiv Evaluation (2016), Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe – Schlussbericht, Göttingen/Nürnberg.
- Schäfer, Armin (2015), Der Verlust politischer Gleichheit: warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt/New York: Campus

D. Gesundheit und Frühe Hilfen

Die Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland (KiGGS) des Robert Koch Institutes ermittelt seit 2003 regelmäßig Daten zur gesundheitlichen Lage der Kinder und Jugendlichen in Deutschland. Sowohl die Basisdatenerhebung (2003-2006) als auch die KiGGS Welle 1 zeigen, dass es den allermeisten Kindern und Jugendlichen in Deutschland gesundheitlich sehr gut geht. Allerdings wird sowohl in der Querschnitts- als auch in der Längsschnittbetrachtung deutlich, dass der sozioökonomische Status der Familien einen Einfluss auf den Gesundheitszustand der Kinder und Jugendlichen hat. Im Kurzbericht des Robert-Koch Institutes (2014) heißt es dazu: «Das Risiko für einen nur mittelmäßigen bis sehr schlechten allgemeinen Gesundheitszustand ist bei Jungen und Mädchen mit niedrigem sozioökonomischen Status um das 3,4- bzw. 3,7-Fache erhöht im Vergleich zu Kindern mit hohem sozioökonomischen Status. Ein niedriger sozioökonomischer Status geht einher mit einer geringeren gesundheitsbezogenen Lebensqualität.»

Gesundheitlich bedeutsame Verhaltensweisen und Lebensstile entwickeln und stabilisieren sich bereits vom frühen Kindesalter an und können sich in höheren Altersgruppen zu konkreten Gesundheitsressourcen, aber auch -gefahren entwickeln (Lohaus und Ball 2006). Am Frühesten und am Nachhaltigsten werden Kinder dabei von ihrem Lebensumfeld in der Familie geprägt (primäre Sozialisation, Hurrelmann 2006). Kinder in ihrem Gesundheitsverhalten zu unterstützen muss daher insbesondere bei jüngeren Kindern auch immer die Zusammenarbeit mit den Familien beinhalten, da verhaltenspräventive Maßnahmen nur erfolgreich sein können, wenn Eltern als erste Sozialisationsinstanz in ihrer Erziehungskompetenz gestärkt werden.

Der Setting-Ansatz der WHO gilt als Schlüsselkonzept zur Gesundheitsförderung, da mit ihm das wichtige Handlungsfeld der nichtmedizinischen primären Prävention eindrucksvoll erschlossen wird. Setting bezeichnet die Lebensbereiche, in denen Menschen einen Großteil ihrer Zeit verbringen. Für Kinder sind zentrale Settings Schulen und Kindertagesstätten. Leitprinzipien des Setting-Ansatzes sind die Lebenswelt- und Soziallagenorientierung, was bedeutet, dass der Ausgangspunkt für gesundheitsförderliche Aktivitäten nicht das individuelle Gesundheitsverhalten der Kinder und Familien ist, sondern dieses immer auf der Folie der Einflüsse der sozialen und physischen Umwelt (Verhältnisse) reflektiert wird, was ein abgestimmtes Arbeiten über Ressortgrenzen hinweg erfordert.

Besonderes Augenmerk hat auch die Phase rund um Schwangerschaft und Geburt, gilt doch das Potenzial für Gesundheitsförderung und Prävention am Lebensbeginn als besonders hoch. Hier nimmt das noch sehr junge Handlungsfeld «Setting Kommune» als «Dach-Setting» (Geene et al. 2013) eine zentrale Stelle ein. Die Kommune bietet durch lokal abgrenzbare Gebiete überschaubare Verhältnisse, kurze Kommunikations- und Entscheidungswege sowie eine Orientierung der Maßnahmen an den Bedarfen vor Ort gute Gestaltungsmöglichkeiten für armutspräventive Maßnahmen (vgl. Trojan et al. 2016, S. 259). Insbesondere der Aufbau der Netzwerke «Frühe Hilfen» hat vielerorts dazu beigetragen, die Zusammenarbeit unterschiedlicher Professionen und Institutionen im Sinne von sogenannten «Präventionsketten» für ein gesundes Aufwachsen durch die Bündelung

der vielen einzelnen Aktivitäten und Projekte der Arbeit mit und für Familien und Kinder (Richter-Kornweitz und Utermark 2013) zu stärken. Im der Frühen Hilfen steht daher die Unterstützung von Familien durch einen flächendeckenden Ausbau von Netzwerken Früher Hilfen sowie eine Ausrichtung der Arbeit an den Maximen der Ottawa-Charta für Gesundheitsförderung (WHO 1986).

Die Gestaltung gesundheitsgerechter Strukturen in den Lebenswelten bedarf – egal in welchem Setting – dem Aufbau und der Pflege von Kontakten und Unterstützungs-Netzwerken (Kilian et al. 2004), damit im Sinne der WHO «der gesunde Weg der einfache Weg» (WHO-Motto «Make the healthier way the easier choice», Bittlingmayer und Hurrelmann 2006) wird.

1. Institutionelle Problemlagen

Im Bereich der Kindergesundheit steckt der Setting-Ansatz im Sinne einer flächendeckenden Umsetzung und nachhaltigen Verankerung noch «in den Kinderschuhen». Das Denken und Handeln in politischen und fachlichen Zuständigkeiten und Ressorts, die damit verbundenen – zum Teil wenig kompatiblen - Gesetzes- und Handlungsgrundlagen erschweren ein vernetztes Zusammenarbeiten auf der Handlungsebene.

Ungenügendes Verständnis von Soziallagen, Auswirkungen und Erreichbarkeit

In den Settings dominieren nach wie vor Versuche einer funktionalen Nutzung der Lebenswelten für die Arbeit mit verhaltenspräventiven Botschaften z.B. durch Austeilen von Informationsschriften, Aushängen und Kursangeboten, die jeweils spezifischen, individuellen Lebenssituationen finden aber kaum Berücksichtigung (Geene et al. 2016). Das vernachlässigt die Erkenntnis, dass die reine Informationsweitergabe und Wissensvermittlung eher von bildungsstärkeren Kindern und Eltern angenommen werden, bei sozial Benachteiligten häufig sogar gegenteilige Effekte bewirken. Es fehlt an Sensibilität dafür, dass Familien mit hohen sozialen Belastungen häufig die nötigen Ressourcen fehlen, um den Kindern einen gesunden Lebensstil zu vermitteln. Kinder und Familien in armutsbelasteten Lebenslagen werden durch individuelle Gesundheitsbotschaften so nicht nur nicht ‹erreicht', sondern z. T. noch weiter belastet. Auch fehlt es mitunter an kritischer Reflektion des normativen Anspruchs, der sich in sein Gegenteil (im Sinne des «blaming the victims») verkehren kann. (Gesundheitliche) Normen werden definiert und verstärken das Gefühl des Versagens.

Es wird kaum der Erkenntnis Rechnung getragen, dass auch vermeintliche ungesunde Lebensstile eine habituelle, sozial integrierende Funktion haben können und ein Individuum weitgehend machtlos und unfähig zur Veränderung ist. Diese können nur insoweit erfolgen, als sie von den Rahmenbedingungen ermöglicht und als gemeinsam sinnstiftend erlebt werden. Durch das Ausblenden dieses Sachverhaltes bleiben mitunter Distanz und Zurückhaltung, sei es aus der Sorge vor Diskriminierung (Vermeidungsstrategie), aus dem Gefühl der Fremdheit (Schwellenängste) oder weil sie sich nicht angesprochen fühlen (vgl. Geene und Rosenbrock 2012) . Den Kindern selbst bringen diese eingeschränkten individualisierten Verhaltensansätze keinen Gewinn, da sie in Abhängigkeitsverhältnissen zu Erwachsenen

stehen und kaum Einfluss auf ihre Lebensbedingungen haben. Zudem birgt diese traditionelle Form von Gesundheitsvermittlung die große Gefahr, Kinder in Loyalitätskonflikte zu bringen (vgl. Geene 2016).

Im Ergebnis erlebt die Praxis das sogenannte «Präventionsdilemma» (vgl. Bauer 2005) bzw. Präventionsparadox (vgl. Rose 1992), das verdeutlicht, dass Bedarf und Inanspruchnahme präventiver Unterstützung in umgekehrter Proportionalität verlaufen.

Mangelnde Partizipation und Empowerment

Angebote und Projekte werden in der Regel mit dem Ziel der Leistungserbringung zumeist von Fachleuten aus Wissenschaft, Verbänden und aus der Versorgung erarbeitet. Als «gewissermaßen [...] synthetisch induzierte soziale Reformbewegung für das jeweilige Setting» (Rosenbrock 2004, S. 73) zielt der Setting-Ansatz jedoch auf Lernprozesse bei allen Beteiligten, um Wohlbefinden und Lebenszufriedenheit zu erhöhen. Kinder und Jugendliche sind dabei in ihrer eigenen Identität als Kinder wahrzunehmen, statt Bedarfe nur aus Abhängigkeit zu einem anspruchsberechtigten Elternteil abzuleiten (Butterwegge und Klundt 2003). Hier ist es wichtig und notwendig, Kinder und Familien mit ihren Erfahrungen und Fertigkeiten frühzeitig aktive einzubeziehen (*Partizipation*). Partizipation bedeutet dabei nicht nur Teilnahme an Projekten und Aktivitäten, sondern auch Teilhabe an Entscheidungsprozessen und Übertragung von Entscheidungsmacht. Das sichert zum einen die bedarfsgerechte Konzeptionierung und Umsetzung gesundheitsförderlicher Maßnahmen und stärkt darüber hinaus insbesondere armutsgefährdeten Kinder und Familien in ihrem Selbstwirksamkeitserleben. Hier fehlt es in der Praxis neben dem notwendigen Wissen über die Bedeutung von Partizipation oftmals schlichtweg an Partizipationsstrategien und –methoden für eine verstärkte Wahrnehmung und Einbindung in die Gestaltung gesundheitsförderlicher Maßnahmen.

Fehlende Gesamtstrategien und Schwierigkeiten beim abgestimmten Handeln

In der Praxis werden häufig parallel zu bestehenden Strukturen (z.B. Kinder- und Jugendhilfe) Angebote im Gesundheitswesen entwickeln, statt die möglichen Synergien zu nutzen (vgl. Geene et al. 2016). Gesundheitsförderung wird zumeist noch nicht über den medizinischen Bereich hinausgedacht und es mangelt an (insbesondere kommunalen) Gesamtstrategien, die gesundheitsförderliche Settings kohärent verbinden und stabilisieren («Dach-Setting»). 2015 ist hier mit dem «Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und Prävention» (im Folgenden Präventionsgesetz genannt) einiges in Bewegung gekommen, allerdings fehlt es an Konkretisierung. So ist eine Übersetzung der Bundesrahmenempfehlungen in Landesrahmenvereinbarungen für die Länder bis heute nicht erfolgt. Offen ist auch, wie bspw. die kassenübergreifende Leistungserbringung erfolgen soll, wer gemeinsame Maßnahmen koordiniert und überwacht. Ungeklärt ist auch die Frage der Einbindung von relevanten Akteuren aus der Zivilgesellschaft in das Präventionsforum (vgl. Hartmann et al. 2016).

Eine entscheidende Aufgabe zur Umsetzung armutspräventiver Strategien liegt aber darin, die vielen unterschiedlichen Positionen von Dienstleisterinnen und -dienstleister der

gesundheitlichen und sozialen Versorgung von Kindern und Familien (nach SGB V, SGB VIII, aber u.U. auch weitere SGBs) zusammen zu führen. Insbesondere dem Aufbau von «Präventionsketten» kommt eine hohe Bedeutung zu. Nach wie vor werden die subjektiven biografischen sowie institutionalisierte Veränderungs- und Übergangsprozesse aus und in Lebenswelten (und auch Sozialsystemen!) aber zu wenig in den Blick genommen und gemeinsam unter Betrachtung der Soziallagen gestaltet.

Es bedarf Zeit für Verständigungsprozesse und Austausch, ggf. auch gemeinsamer Fort- und Weiterbildungen, um auf ein gemeinsames Basiswissen über Lebenslagen und deren Auswirkungen zurückgreifen zu können und gemeinsam an lokal orientierten armutspräventiven Strategien zu arbeiten. Bei allen Forderungen nach Kooperation werden die dazu notwendigen Zeitressourcen derzeit nicht honoriert, was eine große Hürde beim Aufbau von Netzwerken darstellt. Konkurrenzen um knappe Fördergelder oder auch einfach Abgrenzungstendenzen erschweren darüber hinaus die Zusammenarbeit (vgl. Gold et al. 2009, 91f).

Fehlende Grundlagen und Qualitätsstandards

Vielen Projekten fehlen die finanziellen, organisatorischen oder rechtlich stabilen Grundlagen. Gesundheitsförderung in Deutschland ist bislang eher auf einzelne Initiativen und Angebote beschränkt (vgl. Geene und Rosenbrock 2012), da systemische Konzepte oftmals an den föderalen Strukturen und Ressortgrenzen scheitern (Gold et al. 2009). Hier wird häufig von «Projektitis» gesprochen; als Schlagwort bezeichnet sie die Problematik, dass Projekte nur kurzfristig finanziert und dadurch vor ihrer Etablierung schon wieder beendet werden müssen. Kinder- und Familienunterstützung als zumeist freiwillige Aufgabe ist – ohne individuelle Einklagmöglichkeiten –wenig robust gegenüber den Einsparverpflichtungen der Kommunen. Eine Setting-Intervention ist jedoch eine hochkomplexe Maßnahme, die erheblicher Zeit- und Materialressourcen, einer qualifizierten Projektbegleitung und gut ausgewählter Steuerungsimpulse bedarf. Ohne den Wert dieser oftmals zeitlich begrenzten Einzelmaßnahmen grundsätzlich in Abrede zu stellen, muss man festhalten, dass diese nur nachhaltig erfolgreich sein können, wenn sie in ein aufeinander abgestimmtes Gesamtkonzept eingebunden sind, welches Raum zur Selbst- und Mitgestaltung eröffnet.

Hier fehlt es derzeit noch an adäquaten Qualitätsstandards und an der systematischen Bewertung der gesundheitsförderlichen Maßnahmen. Diese sind notwendig, um Aussagen über Effektivität und Effizienz – gerade der sehr komplexen Umsetzung armutspräventiver Strategien durch den Setting-Ansatz - treffen zu können.

Unzureichende Datenlage

Eine umfassende Gesundheitsberichterstattung, die Diagnose der epidemiologischen Bedingungen, ist Arbeitsgrundlage für die Zielsetzung und Maßnahmenplanung in der Gesundheitsversorgung. Da viele vordringliche Gesundheitsprobleme mit den unterschiedlichen Lebenslagen von Bevölkerungsgruppen zusammenhängen, muss die Gesundheitsberichterstattung und -planung über eine rein medizinische Betrachtung hinausgehen. Eine integ-

rierte Sozial-und Gesundheitsberichterstattung auf kommunaler Ebene kann dazu beitragen, übergreifenden Strategien wie z.B. «Präventionsketten» zu verbessern, da der soziale Raum als Bezugsgröße eine Verbindung zwischen unterschiedlichen Planungsbereichen schafft und Bezugseinheiten und Datengrundlagen für die Initiierung und Erfolgsabschätzung von Maßnahmen und Projekten vorliegt. Hier fehlt es an ganzheitlichen Berichterstattungen, die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen umfassend abbilden und aus denen sich primär- und sekundärpräventive Interventionen ableiten lassen. Kommunale Gesundheitsberichterstattung (GBE) die den Blick auf die besonderen Verhältnisse vor Ort, also auf die Stadt beziehungsweise die Gemeinde richtet, ist für die Analyse von Problemen und Defiziten und für die Planungen im Gesundheitssystem unverzichtbar. Hier bestehen bislang erhebliche Umsetzungshürden, sodass nicht flächendeckend darauf zurückgegriffen werden kann. Bislang bereits generierte Datenmaterial (z.B. durch Schuleingangsuntersuchungen durch den ÖGD), ist zumeist auf medizinische Items begrenzt und durch landeseigene Verfahren (bzw. sogar kleinräumig unterschiedliche Verfahren) wenig vergleichbar.

2. Lösungsansätze

Soziallagenbezogene Gesundheitsförderung bedarf der Unterstützung von Kindern und Familien in ihren individuellen Verhaltensweisen und unauflöslich damit verbunden, der Stärkung von gesundheitsförderlichen Strukturen. Um bestehende Ansätze auszubauen und bisherige Lücken zu schließen wird empfohlen:

Gesundheitsförderliche Lebenswelten schaffen und dabei insbesondere das «Dach-Setting» Kommune stärken.

Kommunen kommt in der Gesundheitsförderung eine zentrale Rolle zu. Als wohnortnaher Akteur sind sie in der Lage, «Präventionsketten» aufzubauen, sprich Übergänge zwischen den einzelnen Lebens- und Bildungsstufen zu verbessern und gezielt die lokalen Angebote im Sinne armutspräventiver Strategien zu vervollständigen und besser zugänglich zu machen. Es gilt, die Funktion als «Dach-Setting» im Sinne der Ottawa-Charta zu stärken, da Gesundheitsförderung in Kommunen (noch) nicht überall zum kommunalpolitischen Alltagsgeschäft zählt. Ein Bundeskinderteilhabegesetz kann hier eine wichtige Weichenstellung für die Festlegung von Rahmenbedingungen und Qualitätsstandards vornehmen. Gerade kleinen Kommunen und Kommunen mit schwachen Finanzaufkommen können gestärkt werden, um «Gesundheitliche Chancengleichheit» vor Ort zu realisieren. Für die Umsetzung und Realisierung von armutspräventiven Strategien bedarf es konkret::

- Unterstützung der Rahmenbedingungen für einen nachhaltigen Strukturaufbau durch
  - Qualifizierungsangebote und Handlungshilfen
  - Unterstützung bei der Absicherung der personellen und finanziellen Ressourcen
  - Stärkung der koordinierenden Rolle in der Zusammenarbeit von relevanten Politikfeldern und Akteuren (Netzwerkaufbau/«Präventionsketten»)
  - Unterstützung bei Evaluation, Qualitätsmanagement und -sicherung

– Einer Regelung der Zuständigkeiten und Zusammenarbeit zwischen GKV und Kommune, die durch das Präventionsgesetz bislang nur angedeutet werden (vgl. Trojan et al. 2016, S. 262), um Parallelstrukturen zu vermeiden

Der Bund kann hier mit gesetzlichen Regelungen steuernd eingreifen und auch Förderprogramme/Modellprojekte entwickeln, um armutspräventive Angebote in Kommunen zu unterstützen. Das bereits bestehende «Gesunde-Städte-Netzwerk», in dem sich bundesweit bereits 76 Kommunen zusammengeschlossen haben, sollte hier verstärkt eingebunden und genutzt werden.

Netzwerkarbeit und Kooperation auf der Handlungsebene über die Netzwerke Frühe Hilfen hinaus ausbauen

Eine zentrale Aufgabe in den Kommunen ist es, fachübergreifendes Wissen und Handeln auf der kommunalen Ebene zu bündeln und zu stärken. Hier braucht es Netzwerke, die über die Netzwerke der «Frühen Hilfen» hinaus die gesamte Lebensspanne in den Blick nehmen. Mit einem Bundeskinderteilhabegesetz können Verpflichtungen für den Aufbau von ressort- und fachübergreifenden präventiven Netzwerken mit Fokus auf die Reduzierung von Ungleichheiten geschaffen werden. Für eine erfolgreiche Kooperationsarbeit müssen Aussagen getroffen werden über:

– Die Schaffung von entsprechenden Rahmenbedingungen wie bspw. Netzwerkkoordination, honorierte bzw. kalkulierbare Zeitressourcen
– Sensibilisierung für Lebenslagen und deren Auswirkungen
– Möglichkeiten gemeinsamer Fort- und Weiterbildung zur Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von soziallagenbezogener Gesundheitsförderung und Prävention
– Anreize für gemeinsame (ressort- und fachübergreifende) Maßnahmen der Gesundheitsförderung in den Lebenswelten

Insgesamt ist hier ein verstärktes Engagement des Bundes in der Prozessbegleitung und Steuerung gefragt. Ein wichtiges Ziel muss ein Umsteuern - weg von kurzlebigen, zeitlich befristeten Maßnahmen, hin zu langfristigen und nachhaltigen Strukturveränderungen - sein.

Zielgenauigkeit von Angeboten und Maßnahmen sicherstellen durch eine Orientierung an den Bedarfen der Kinder und Jugendlichen (Partizipation)

Gelingende Partizipation ist die Grundvoraussetzung für den Aufbau armutspräventiver Strukturen in den Lebenswelten. Mit Blick auf Chancengleichheit und Teilhabe ist dies einerseits für die bedarfsgerechte Konzeptionierung und Umsetzung gesundheitsförderlicher Maßnahmen notwendig, anderseits auch für die Stärkung personaler und sozialer Ressourcen, die positive Selbstwirksamkeitserfahrungen ermöglichen, Problemlösungsstrategien fördern und Autonomie sowie Eigenmacht stärken. In diesem Sinne kann eine Verankerung von Partizipation als Schlüsselfunktion und Querschnittsaufgabe in einem Bundeskinderteilhabegesetz durch die Vorgabe von Leitlinien und das Setzen von Qualitätsstandards dafür Sorge tragen, dass:

- Angeboten und Leistungen konsequente an den Bedarfen armutsbedrohter Kinder und Familien ansetzen
- Partizipation (von Kindern und Familien) als Grundprinzip in gesundheitsförderlichen Angeboten, Strukturen und Institutionen verankert ist
- Empowermentstrategien Kinder und Familien in der Äußerung ihrer Bedarfe und der Wahrnehmung ihrer Rechte stärken

Möglichkeiten für eine integrierte Sozial- und Gesundheitsberichterstattung schaffen

Um armutspräventive Maßnahmen regelmäßigen Erfolgsabschätzung zu unterziehen, um Steuerungsempfehlungen abzuleiten und die Verbreitung und Wirksamkeit von Interventionen zu erfassen, bedarf es einer gesicherten Datenlage. Daher sollten verbindliche Maßnahmen zur Evaluation und zum Monitoring in einem Bundeskinderteilhabegesetzt einen wichtigen Stellenwert einnehmen und im Sinne einer Berichtspflicht verankert werden. Die Erhebungen sollten Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen umfassend abbilden, sodass darauf aufbauend primär- und sekundärpräventive Interventionen unter Einbezug von Bildungseinrichtungen im Sinne der «Präventionsketten» entwickelt werden können. Für eine bundesweite Auswertung bedarf es standardisierter Verfahren, die für eine Gesundheits- und Sozialberichterstattung Vorgaben machen zu:

- erfassenden Themenschwerpunkten (hier muss Soziallage expliziert werden)
- Umsetzungsbedingungen
- Indikatoren
- Berichtsumfang und Berichtshäufigkeit

Bereits bestendende Datenquellen und Erhebungsverfahren des öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) können hier genutzt und standardisiert, der ÖGD als wichtiger kommunaler Gesundheitsakteur in seiner Funktion gestärkt werden.

Literatur

- Bauer, Ullrich (2005): Das Präventionsdilemma. Schulische Kompetenzförderung im Spiegel sozialer Polarisierung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Butterwegge, Christoph; Klundt, Michael (Hg.) (Hg.) (2003): Kinderarmut und Generationengerechtigkeit. Familien- und Sozialpolitik im demografischen Wandel. 2., durchges. Aufl. Opladen: Leske + Budrich. Online verfügbar unter http://www.socialnet.de/rezensionen/isbn.php?isbn=978-3-8100-3731-2.
- Geene, Raimund (2016): Gesundheitsförderung in der Kindheitspädagogik. In: Jutta Helm und Anja Schwertfeger (Hg.): Arbeitsfelder der Kindheitspädagogik. Eine Einführung. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 231–242.
- Geene, Raimund; Lehmann, Frank; Höppner, Claudia; Rosenbrock, Rolf (2013): Gesundheitsförderung – Eine Strategie für Ressourcen. In: Geene, Raimund, Höppner, Claudia und Lehmann, Frank (Hg.): Kinder starkmachen: Ressourcen, Resilienz, Respekt. Bad Gandersheim,: Gesunde Entwicklung, S. 19–58.
- Geene, Raimund; Rosenbrock, Rolf (2012): Der Settingansatz in der Gesundheitsförderung mit Kindern und Jugendlichen. In: Gold, Carola und Lehmann, Frank (Hg.): Gesundes Aufwachsen für alle! Anregungen und Handlungshinweise für die Gesundheitsförderung bei sozial benachteiligten Kindern, Jugendlichen und ihren Familien. Aufl.: 1.10.11.11. Köln: Bundeszentrale für Gesundheitliche Aufklärung (Gesundheitsförderung konkret, 17), S. 46–75.
- Gold, Carola; Kilian, Holger; Lehmann, Frank (2009): Entwicklung der soziallagenbezogenen Gesundheitsförderung - Der Kooperationsverbund »Gesudheitsförderung bei sozial Benachteiligten". In: Geene, Raimund und Gold, Carola (Hg.): Kinderarmut und Kindergesundheit. 1. Aufl. Bern: Huber (Programmbereich Gesundheit), S. 87–96.
- Hartmann, Thomas; Baumgarten, Kerstin; Dadaczynski, Kevin (2016): Settingbasierte Gesundheitsförderung und Prävention in Deutschland. Status quo, Herausforderungen und Chancen im Kontext des Präventionsgesetzes. In: *Präv Gesundheitsf* 11 (4), S. 203–205. DOI: 10.1007/s11553-016-0567-9.
- Hurrelmann, Klaus (2006): Einführung in die Sozialisationstheorie. Weinheim: Beltz Juventa.
- Kilian, Holger; Geene, Raimund; Philippi, Tanja (2004): Die Praxis der Gesundheitsförderung für sozial Benachteiligte im Setting. In: Rosenbrock, Rolf; Bellwinkel, Michael und Schröer, Alfons (Hg.): Primärprävention im Kontext sozialer Ungleichheit. Wissenschaftliche Gutachten zum BKK-Programm »Mehr Gesundheit für alle". 1. Aufl. Bremerhaven: Wirtschaftsverl. NW Verl. für neue Wiss (Gesundheitsförderung und Selbsthilfe, 8), S. 151–230.
- Koch-Institut, Robert (2014): KiGGS Welle 1: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

- Lohaus, Arnold; Ball, Juliane (2006): Gesundheit und Krankheit aus der Sicht von Kindern. 2., überarb. und erw. Aufl. Göttingen: Hogrefe. Online verfügbar unter http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?id=2778923&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm.
- Richter-Kornweitz, Anje; Holz, Gerda (2010): Kindbezogene Armutsprävention. Eine Handlunngsanleitung für Praxis und Politik. In: Holz, Gerda; Richter-Kornweitz, Antje und Berg, Annette (Hg.): Kinderarmut und ihre Folgen. Wie kann Prävention gelingen? München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 170–178.
- Richter-Kornweitz, Anje; Utermark, Kerstin (2013): Werkbuch Präventionsketten. Herausforderungen und Chancen beim Aufbau von Präventionsketten in Kommunen. Hannover: Landesvereinigung für Gesundheit und Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.
- Rose, Geoffrey (1992): The Strategy of Preventive Medicine. Oxford, New York, Tokyo: Oxford University Press.
- Rosenbrock, Rolf (2004): Primäre Prävention zur Verminderung sozial bedingter Ungleichheot von Gesundheitschancen. Problemskizze und ein Politikvorschlag zur Umsetzung des § 20 Abs. 1 SGB V durch die GKV. In: Rosenbrock, Rolf; Bellwinkel. Michael und Schröer, Alfons (Hg.): Primärprävention im Kontext sozialer Ungleichheit. Wissenschaftliche Gutachten zum BKK-Programm »Mehr Gesundheit für alle". 1. Aufl. Bremerhaven: Wirtschaftsverl. NW Verl. für neue Wiss (Gesundheitsförderung und Selbsthilfe, 8), S. 7–149.
- Trojan, Alf; Reisig, Veronika; Kuhn, Joseph (2016): Gesundheitsförderung in Städten und Gemeinden. In: *Präv Gesundheitsf* 11 (4), S. 259–264. DOI: 10.1007/s11553-016-0557-y.
- Vereinte Nationen: Allgemeine Bemerkungen Nr.12. Das Recht des Kindes, gehört zu werden. Online verfügbar unter http://www.humanrights.ch/upload/pdf/130813_CRC_General_Comment_12_d.pdf, zuletzt geprüft am 28.12.2016.

E. Stadtplanung und Quartiersmanagement

Kinder müssen sich draußen aufhalten, vor ihrem Haus, in ihrem Wohnumfeld und in ihrem Quartier. Die Freiräume in einem Quartier sind für sie Spiel-, Bewegungs- und Aufenthaltsräume und Räume für Begegnung mit Gleichaltrigen. Dabei halten sich Kinder nicht nur auf Spielplätzen auf, sondern sie nutzen, dort wo es noch möglich ist, Straßen, Wege, Plätze und Grünanlagen. Vielfältig gestaltete, anregungsreiche und miteinander vernetzte Freiräume sind für Kinder eine wichtige Grundbedingung für ein gesundes Aufwachsen. Das konstitutive Moment des Spiels ist die Bewegung – Spielräume sind vor allem Bewegungsräume und Räume, die zu vielfältigen Bewegungsaktivitäten anregen. Der positive Einfluss der Bewegung auf die kognitive Entwicklung von Kindern ist hinreichend untersucht. Freiräume bilden einen Rahmen für die Interaktion von Kindern und Jugendlichen untereinander und zwischen Erwachsenen. Einen besonderen Stellenwert für Kinder haben naturnahe Spielräume. Es sind die oftmals wild bewachsenen Baulücken, Siedlungsränder, die Räume zwischen der Stadt – für Kinder verwunschene Orte, in denen sie sich zurückziehen können und in denen sie mit und in der Natur gestalten können. In diese Flächen versteckt hinein gebaute Baumhäuser sind Spuren und Zeichen ihres Gestaltungswillens. Diese Räume bieten Kindern wichtige Erfahrungen im Umgang mit der Natur – sie haben eine große Bedeutung für ihre emotionale und kognitive Entwicklung. Für Erwachsene sind diese eher ungeordneten Flächen und mit dem Erfordernis einer ordnenden Gestaltung verbunden. Die Vielfalt von informellen und formellen Spielräumen in einem Quartier, die eine Vielfalt an unterschiedlichen Nutzungs- und Aktivitätsmustern ermöglicht, bestimmt die Qualität eines quartiersbezogenen Wohnumfeldes aus Sicht von Kindern und Jugendlichen. Spielräume müssen für Kinder erreichbar sein: das selbständige und sichere Durchstreifen ohne Begleitung der Eltern ist eine weitere Grundbedingung des Spiels, der Bewegung und des Aufenthalts draußen im Freien. Die Vernetzung der Spielräume über Grünstrukturen und über möglichst autofreie Wege ist ein weiteres Qualitätsmerkmal eines kinderfreundlichen Wohnumfeldes. Ein kinderfreundliches Wohnumfeld kann beengte Wohnverhältnisse zum Teil kompensieren und über die vielfältigen Möglichkeiten der spielerischen Aneignung die Selbstkompetenzen von Kindern erhöhen.

Grünflächen sind nicht nur für die gesunde Entwicklung von Kindern von großer Bedeutung, sie verfügen zudem über ein großes Integrationspotenzial. Sie können Mehrfachbelastungen der in benachteiligten Quartieren lebenden Menschen zum Teil kompensieren. Die positive Wirkung eines kinderfreundlichen Wohnumfeldes auf die Aufenthaltsdauer von Kindern draußen im Freien haben Baldo Blinkert, Peter Höfflin et al. in seiner Studie «Raum für Kinderspiel!» – herausgestellt: Die in einer guten Wohnumfeldsituation lebenden Kinder halten sich bis zu drei Stunden draußen im Freien auf (vgl. Blinkert; Höfflin et al. 2014).

Der räumliche Bezugspunkt für die Lebenslage von Kindern und Jugendlichen ist das Quartier. Seit den 1990er Jahren hat eine zunehmend ungleiche stadträumliche Entwicklung stattgefunden. Während einige Quartiere einen Zugewinn an Lebensqualität aufweisen, befinden sich andere Quartiere in einem Abwärtstrend. Die damit einhergehende Segre-

gation führt zu einer Konzentration von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen und Gruppen mit einem Migrationshintergrund. Die Bewohnerinnen und Bewohner dieser Problemquartiere sind nicht nur von schwierigen individuellen Lebenslagen betroffen, sondern auch von den strukturellen Belastungen, die gekennzeichnet sind durch städtebauliche Missstände, eingeschränkte Wohnqualitäten sowie durch eine Unterversorgung mit sozialer, gesundheitlicher und kultureller Infrastruktur. Eine mangelnde Ausstattung mit Grün, eine hohe Verkehrsbelastung und damit einhergehende Belastung durch Lärm und Abgase führen zu einer weiteren Belastung der Bewohnerinnen und Bewohner dieser Quartiere, die von der Entwicklung der Gesamtstadt zunehmend abgehängt werden. Die strukturellen Defizite dieser Quartiere führen insbesondere für Kinder und Jugendliche zu einer Beschränkung ihrer Chancen auf Bildung und gesellschaftliche Teilhabe. Die städtebaulichen Defizite, insbesondere die geringe Ausstattung mit Freiflächen und die hohe Verkehrsbelastung schränken Kinder in ihren Möglichkeiten draußen zu spielen, sich zu bewegen und Gleichaltrigen zu begegnen in hohem Maße ein. Die stadträumlich bedingten Mehrfachbelastungen entziehen Kindern und Jugendlichen damit die Grundlagen für ein gesundes Aufwachsen. Ein ungünstiges Wohnumfeld führt zu deutlichen Verzögerungen in ihrer Entwicklung.

Die von einer Abwärtsspirale betroffenen Quartiere leiden unter einem schlechten Image. Die in diesen Quartieren lebenden Menschen erfahren durch die schlechte Adressbildung eine Diskriminierung und soziale Ausgrenzung, was ihre Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe zusätzlich einschränkt.

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Die Stabilisierung und Erneuerung von benachteiligten Quartieren eignet sich in hohem Maße für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Sie ermöglicht es Kindern und Jugendlichen, ihre konkreten Erfahrungen in ihrer quartiersbezogenen Lebenswelt in die Verfahren der Beteiligung einzubringen. Durch die Möglichkeit der Mitwirkung an der Erneuerung ihres Quartiers und der Gestaltung konkreter Orte machen sie wichtige Erfahrungen ihrer Selbstwirksamkeit. Kinder und Jugendliche aus allen Milieus und ethnischen Gruppen bringen eine große Bereitschaft mit, sich für ihre Belange zu engagieren.

Die Beteiligungsverfahren mit Kindern und Jugendlichen sind Prozesse der außerschulischen Bildung. Kinder und Jugendliche fühlen sich ernst genommen und machen wichtige Erfahrungen der Wirksamkeit ihres Handelns. Die ihnen in den Beteiligungsprozessen entgegengebrachte Anerkennung und die Kommunikation auf Augenhöhe sind für sie elementare Erfahrungen, die ihre Erfahrungen der sozialen Ausgrenzung zumindest zum Teil kompensieren können. Beteiligungsprozesse sind Prozesse der Selbstbildung. Wie zahlreiche Beispiele aus der Praxis zeigen, bewirkt der Kompetenzzuwachs über Beteiligungsverfahren, dass ältere Kinder und Jugendliche sich nachhaltig für das Gemeinwesen einsetzen und z.B. aktiv in Jugendräten oder -foren mitwirken und die Politik des Gemeinwesens mitgestalten. Über die Beteiligung gewinnt man Kinder und Jugendliche langfristig für das Gemeinwesen. So kann insbesondere über die Beteiligung an Quartierserneuerungsprozessen der sozialen Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen entgegengewirkt werden.

Über die Beteiligung ausgelöste Prozesse der Selbstbildung und Erfahrungen der Selbstwirksamkeit können sich möglicherweise für Kinder und Jugendliche neue Perspektiven für ihr zukünftiges Leben ergeben. Eine gelebte Anerkennungskultur von den am Erneuerungsprozess beteiligten Erwachsenen gegenüber Kindern und Jugendlichen, die in den benachteiligten Quartieren leben, ist eine Grundvoraussetzung für eine gelingende Partizipation, die ihnen Möglichkeitsräume schafft, sich von den individuellen und strukturellen Belastungsfaktoren zumindest zum Teil zu emanzipieren.

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Kontext der Sozialen Stadt findet in der Regel projektbezogen statt. Notwendig wäre hingegen eine kontinuierliche Mitwirkung an Prozessen der Quartierserneuerung, um so die Prozesse zu qualifizieren und den Kindern und Jugendlichen eine kontinuierliche Mitwirkung zu ermöglichen. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass auch Kinder und Jugendliche aus armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Familien einen Zugang zu den Beteiligungsangeboten erhalten.

1. Institutionelle Problemlagen

Die föderale Ebene, um den strukturellen Ungleichheiten von Quartieren wirksam entgegenwirken zu können, ist die Ebene der Städte und Gemeinden. Die kommunalen Handlungsspielräume sind jedoch durch die dramatische Situation der Haushalte vieler Kommunen eingeschränkt. Viele Städte und Gemeinden befinden sich in der Haushaltssicherung und sind nicht in der Lage, über die vorgeschriebenen Pflichtaufgaben die Stadtentwicklung durch planerische Interventionen sinnvoll zu steuern und Ungleichheiten in der Quartiersentwicklung auszugleichen. Ein großer Teil von strukturschwachen Kommunen ist nicht einmal in der Lage, die geforderten Eigenanteile von Förderprogrammen des Bundes und der Länder aufzubringen. Die dadurch bedingten ausbleibenden Interventionen führen zu einer Verschärfung der sozialräumlichen Disparität.

Die föderale Struktur der Bundesrepublik verhindert ein Durchregieren des Bundes auf die nachgeordneten föderalen Ebenen. Das Kooperationsverbot schließt Direktinvestitionen des Bundes im Handlungsfeld der Stadtentwicklung und -erneuerung aus. Vor diesem Hintergrund nimmt die Forderung nach einer Öffnung des Kooperationsgebotes in den Handlungsempfehlungen einen besonderen Stellenwert ein.

2. Lösungsansätze

Städtebauförderung

Die Bundesregierung hat auf die auseinandergehende Schere zwischen prosperierenden Quartieren und Quartieren die sich in einer Abwärtsspirale befinden, mit der Auflage des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt reagiert. Das Programm ist ein zielführender strategischer Ansatz, über den Anreiz der Förderung kommunale Investitionen in benachteiligte Stadtteile zu initiieren und hineinzusteuern. Das Programm, erstmalig in 1999 aufgelegt, ist kontinuierlich fortgeführt worden und wird in der aktuellen Debatte zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik als Leitprogramm definiert. Das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt richtet den Fokus auf die Stabilisierung und Erneuerung von sozial benach-

teiligten und strukturschwachen Quartieren, die von einer Abwärtsspirale betroffen sind. Die Investitionen zur Ertüchtigung der sozialen Infrastruktur, des Wohnumfeldes und des Wohnens verbessern die Chancen der dort lebenden Bewohnerinnen und Bewohner auf Teilhabe und Integration. Das Programm Soziale Stadt hat sich als Leitprogramm der Städtebauförderung etabliert und in der Praxis bewährt. Die aktive Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner ist als Grundsatz darin fest verankert. Die strategische Ausrichtung auf das Zusammenführen der Ressorts sowie die Bündelung ihrer verschiedenen Fördermittel anderer Ressorts ist ein weiterer, auf integriertes Handeln ausgerichteter Grundsatz des Programms. Über das Zusammenwirken von verschiedenen Handlungsfeldern wie der lokalen Ökonomie, der Bildung, der Gesundheitsförderung, von Wohlfahrtsverbänden, der Wohnungswirtschaft, Stiftungen, Vereinen und Verbänden werden Synergien erzeugt, die insbesondere die endogenen Potenziale der Quartiere stärken und zur Entfaltung bringen. Organisiert werden die intergierten Erneuerungsprozesse über die Einrichtung von Quartiersmanagements vor Ort.

Der aktuelle Fokus der Städtebaupolitik auf die integrierte Quartiersentwicklung ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Quartiersneuerung setzt unmittelbar an der Lebenswirklichkeit der Quartiersbewohnerinnen und -bewohner an und macht sie zum Ausgangspunkt ihres Handelns. Initiiert werden auf der kommunale Ebene integrierte Erneuerungsprozesse, die geeignet sind, die Mehrfachbelastung von Bewohnerinnen und Bewohnern belasteter Quartiere zu kompensieren und insbesondere Kindern und Jugendlichen über die Ertüchtigung von Infrastrukturen und Möglichkeiten ihrer aktiven Mitwirkung Perspektiven für ihre Entwicklung zu eröffnen. Das Quartier bildet den Rahmen für die Aktionsräume von Kindern – für Jugendliche ist es ein Ausschnitt ihrer lebensweltlichen Bezüge. Mit dem Programm Soziale Stadt kann zwar die Armut nicht grundsätzlich behoben werden, Kinder und Jugendliche können jedoch durch ihre aktive Mitwirkung ertüchtigt werden, sich neue Lebensperspektiven zu erschließen, die einen Zuwachs an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglichen.

Das vor Ort agierende Quartiersmanagement braucht jedoch die Unterstützung und das Zusammenwirken von den verschiedenen Fachämtern. Um die Belange von Kindern und Jugendlichen in den Prozess der Quartierserneuerung einzubringen bedarf es der Kooperation mit den Jugendämtern und den Ämtern aus den Bereichen Schule, Gesundheit, Kultur, Sport und Soziales. Die Versäulung der Fachämter erschwert jedoch ein kooperatives Vorgehen und integriertes Handeln vor Ort. In der Praxis verstellt die Orientierung der Stadtplanung auf das Planen und Bauen und eine auf Technik orientierte Lösung den ganzheitlichen Blick auf das Quartier und integriertes Handeln. Um jedoch die sozialen, kulturellen, pädagogischen-, und bildungsbezogenen Aspekte sowie die Verfahren der Beteiligung der Quartiersbewohner frühzeitig, angemessen und systematisch in die Verfahren der Quartierserneuerung mit einzubeziehen, bedarf es eines erweiterten Blicks und eine grundsätzliche Kenntnis über die Bedeutung der sozialen Aspekte für eine integrierte Stadterneuerung. Die erforderliche Kompetenz seitens der Stadtplaner schließt auch das Wissen um die Bedeutung und Verfahren der Bewohnerbeteiligung mit ein, um frühzeitig Vorhaben und Maßnahmen der räumlichen Planung für die Beteiligung zu öffnen. Hier kann und muss

die fachliche Einbindung z.B. des Jugendamtes erfolgen, um die fachlichen Aspekte einer angemessenen Kinder und Jugendbeteiligung in die Stadterneuerung einsteuern zu können. Hier zeigt sich die Bedeutung einer integrierten Gesamtstrategie über Ressorts hinweg, wie sie auch in den Handlungsempfehlungen gefordert wird.

Schnittstellenproblematiken ergeben sich nicht nur durch die Kooperation auf der Ebene der Kommune, sondern auch durch die unübersichtliche Förderlandschaft. Die Fokussierung der Förderprogramme auf benachteiligte Quartiere betrifft auch die Ausrichtung von Förderprogrammen anderer Ministerien. Die Förderkulissen der verschiedenen Ministerien existieren jedoch unabhängig voneinander und werden in der Regel unkoordiniert auf der kommunalen Ebene in Anspruch genommen und umgesetzt. Dadurch werden ihre Wirkungen eingeschränkt, mögliche Synergieeffekte durch ein koordiniertes Vorgehen kommen nicht zur Entfaltung. Zukünftig sind die verschiedenen Programme aus den einzelnen Ministerien miteinander zu verknüpfen. Ihre Inanspruchnahme durch Kommunen ist mit der Auflage eines Zusammenwirkens der relevanten Fachbereiche in den Kommunen zu verknüpfen. Die Stärkung von Kindern und Jugendlichen aus Familien in prekären Lebenslagen ist ein querschnittsorientierter Ansatz und ist nicht allein einem Ressort zuzuschreiben. So ist auf der Seite des Bundes als Anforderung für die Bewilligung ein Zusammenwirken u.a. von Fachbereichen der Stadtentwicklung und -erneuerung und den Fachbereichen Jugend und Soziales festzuschreiben.

Gesetzliche Anpassungsbedarfe

Neben der Städtebauförderung kann der Bund in der Wahrnehmung seiner Richtlinienkompetenz, über die Einbringung von Gesetzesinitiativen auf das Handeln der Städte und Gemeinden einen direkten Einfluss ausüben.

Mit dem Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom 20.10.2015 hat der Bund die Möglichkeit, den Rahmen zentrale Verfahrensgrundsätze in der Stadtentwicklung und -erneuerung verbindlich festzuschreiben. Im Rahmen der Novellierung des BauGB haben neben den staatlichen Körperschaften auch Verbände die Möglichkeiten zur Abgabe von Stellungnahmen. So konnte u.a. durch die Stellungnahme des Deutschen Kinderhilfswerks im Rahmen der Novellierung des Baugesetzbuches zum 20.10.2015 folgender Zusatz zum §3 «Beteiligung der Öffentlichkeit» eingebracht werden: «Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit im Sinne des Satzes 1». Mit diesem Zusatz ist erstmalig die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen als Rechtsgrundsatz im BauGB festgeschrieben worden. Dieser Rechtsgrundsatz schreibt die Notwendigkeit auch Kinder und Jugendliche an räumlichen Planungen zu beteiligen – die Art der Beteiligung kann daraus nicht abgeleitet werden. Es bleibt den Städten und Gemeinden überlassen, in welcher Qualität die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen durchgeführt wird. In der Praxis führt dieser Zusatz im BauGB jedoch nicht dazu, dass Kinder und Jugendliche systematisch und kontinuierlich an geeigneten Maßnahmen und Vorhaben der räumlichen Planung beteiligt werden. Eine häufig angewendete Argumentation von Fachleuten der räumlichen Planung besteht in dem Verweis auf die öffentliche Bekanntmachung von Bürgerbeteiligungsverfahren und die damit intendierte Einladung auch an Kinder und Jugendliche. Die Frage des Zugangs von

Kindern und Jugendlichen zu Beteiligungsangeboten und die Qualität der Beteiligung lässt das Gesetz offen.

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen findet ihre Berücksichtigung in dem §3 des Baugesetzbuches (BauGB) in der Fassung vom 20.10.2015: «Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit im Sinnen des Satzes 1. Damit ist ihre Beteiligung an Maßnahmen der Stadtplanung, des Städtebaus und der Stadterneuerung gesetzlich vorgeschrieben und damit verpflichtend im Vollzug von Maßnahmen der räumlichen Planung. Diese bedeutende Ergänzung im Rahmen der Novellierung des BauGB sollte von der kommunalen Kinder- und Jugendpolitik und der Jugendhilfe offensiv genutzt werden, um die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen einzufordern.

Die Verankerung der im §3 BauGB formulierten Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sollte sich auch in den Maßnahmen der Sozialen Stadt wiederfinden. Empfohlen wird daher die folgende, im Text hervorgehobene Ergänzung für den §171e (5) BauGB durch das Artikelgesetz des Bundeskinderteilhabegesetz zu reformieren und damit die Beteiligung als eines der Grundprinzipien des BKThG in der räumlichen Planung mit einzubeziehen:

«Bei der Erstellung des Entwicklungskonzeptes und bei seiner Umsetzung sollen die Beteiligten in geeigneter Form einbezogen und zur Mitwirkung angeregt werden. **Insbesondere Kinder und Jugendliche sind in angemessener Art und Weise an den Erneuerungsprozessen ihrer Quartiere zu beteiligen.** Die Gemeinde soll die Beteiligten, **dazu gehören auch Kinder und Jugendliche**, im Rahmen des Möglichen fortlaufend beraten und unterstützen. … »

Qualitätssicherung und Instrumentenentwicklung

Gesetze, Richtlinien und Verwaltungsvereinbarungen geben die Rahmenbedingungen für das Handeln vor, beeinflussen jedoch nicht die Art und Weise der konkreten Ausführung. Im Rahmen der Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in die Quartierserneuerung handeln Städte und Gemeinden nach Gutdünken. Auch die Ausgestaltung der Beteiligungsprozesse mit Kindern und Jugendlichen unterliegen den Vorerfahrungen bzw. den Kompetenzen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommunaler Verwaltungen. Die Frage nach der systematischen und angemessenen Art und Weise der Beteiligung von Kindern an den mehrstufig aufgebauten Prozessen der Quartierserneuerung beschreibt einen Bedarf an praxisorientierter Forschung. So gilt es, insbesondere die Kooperation der Planungsämter mit den Jugendverwaltungen praxistauglich zu entwickeln. Das Zusammenführung von sozialen, bildungs-, beteiligungsorientierten- und raumbezogenen Aspekten in ein praxistaugliches Instrument ist ein Ziel eines zu bearbeitenden Forschungsvorhabens, das gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und dem Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend entwickelt und begleitet wird.

Literatur

- Blinkert, Baldo; Höfflin, Peter et al. (2014): Raum für Kinderspiel!, Freiburger Institut für angewandte Sozialwissenschaft e.V., Freiburg
- BMUB Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016a): Soziale Stadt: Aktuelles. Online verfügbar unter http://www.stadtebauförderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Aktuelles
- Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2016 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes und an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2016 vom 18.12.2015/15.03.2016)

7. Politische Maßnahmen

Das Aufwachsen eines jungen Menschen unter Armutsbedingungen hat grundsätzlich Folgen für die Betroffenen wie die Gesellschaft, in der sie aufwachsen. Auswirkungen ergeben sich in doppelter Weise: Einerseits geht es um die unmittelbare Lage von Kindern und Jugendlichen in ihrer alltäglichen Lebenswelt im Hier und Jetzt. Die Beeinträchtigung von Kinderrechten und soziale Ausgrenzungsprozesse stehen im Vordergrund. Andererseits stellt Armut einen zentralen Risikofaktor für die Entwicklungschancen von jungen Menschen dar. Die Auswirkungen auf ihre zukünftige Lebenssituation aber genauso gesellschaftliche Fragen der Armutsbekämpfung und die Gefahr zunehmender sozialer Ungleichheit sind belangreich. Mit dem Status Quo kann dem «drohenden Ausschluss von Lebenschancen» (BverfG) nicht ausreichend entgegengewirkt werden.

Um jungen Menschen faire Bildung- und Teilhabechancen zu gewährleisten, ist eine wirksame Bekämpfung von Kinderarmut unerlässlich. Neben einer Existenzsicherung ist dazu eine bedarfsgerechte Unterstützung öffentlicher Institutionen und Infrastrukturen notwendig. An diesem Punkt jedoch bestehen oft Probleme: Angebote erreichen die jungen Menschen nicht, werden nicht abgerufen oder verfehlen ihre Wirkung. Ein weiteres Problem: bislang orientiert sich Armutsbekämpfung in Deutschland primär am Haushaltskontext und dem Erwerbsstatus der Eltern. Das Wohlbefinden und die Teilhabechancen der jungen Menschen, das individuelle Recht benachteiligter junger Menschen auf Unterstützung sind noch nicht ausreichend im Blick, geschweige denn, dass sie strukturell implementiert wären. Wenn Kinder unter Bedingungen von Ausschlusserfahrungen und Armut aufwachsen, ist es zentral die Sicherstellung kindlichen Wohlbefindens mit den Mitteln öffentlicher Infrastrukturen in den Blick zu nehmen. Dies kann wirksam nur dann gelingen, wenn kommunale Gestaltungsperspektiven nachhaltig verbreitert werden. Die Kommunen bei dieser Aufgabe zu unterstützen, ist Aufgabe des Bundes. Um die Infrastrukturen und Maßnahmen auf kommunaler Ebene wirksam zu fördern ist eine Gesamtstrategie des Bundes von Nöten, die neben der materiellen Absicherung der betroffenen jungen Menschen auch die Entwicklung einer nachhaltigen Infrastruktur vor Ort gewährleistet.

A. Bundeskinderteilhabegesetz (BKThG)

Das staatliche Handeln auf allen Ebenen und in allen Bereichen wird aus der Selbstverpflichtung eines modernen, demokratisch legitimierten Staates gespeist. Im engeren Sinn definiert sich der Staat als *«politische Einrichtung (Institutionen und Personen), die mit der Ausübung allgemein verbindlicher Steuerungs-, Regulierungs- und Koordinierungsfunktionen betraut ist, sich dabei demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse*

bedient und zur Durchsetzung dieser Entscheidungen mit Sanktionsmitteln ausgestattet ist.»[6]

Danach spielt der Staat eine zentrale Rolle im Zusammenleben der Menschen als «staatliche Gemeinschaft». Dies funktioniert nur, wenn das Zusammenleben durch Regeln organisiert ist. Dabei schwanken diese Regeln immer zwischen der Freiheit, die der Staat dem Einzelnen gewährt, und den Verpflichtungen, die Staat dem Einzelnen auferlegt. Der Staat besitzt also ein Machtmonopol, das er zum Wohle und zum Schutz, zur Sicherung von Lebenschancen und Teilhabe seiner Bürger*innen (also auch Minderjährige) ausüben soll und das er für ein geordnetes Miteinander dieser Gemeinschaft braucht. Dieses Machtmonopol wird durch Gesetze und Verordnungen umgesetzt – in einem demokratischen Staat als Folge politscher Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse.

Ein moderner, demokratischer legitimierter Staat hat den Auftrag, soziale Gerechtigkeit anzustreben, um das Wohlleben aller zu sichern. Als Sozialstaat dient er dem Zweck des gemeinsamen Wohlstandes. Alle Bürger*innen sollen im Stande sein, aktiv an den gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen teilzuhaben.

Der Sozialstaat setzt sich zum Ziel, menschenwürdige Lebensverhältnisse sicherzustellen, Armut zu bekämpfen, in Notlagen zu helfen, Chancengleichheit zu schaffen, ein Einkommen im Alter zu sichern, das Risiko bei Arbeitslosigkeit zu minimieren sowie bei Krankheit, Pflege und bei der Kindererziehung finanziell zu unterstützen. Dies geschieht in der Regel als soziale Sicherung durch Versicherungs-, Versorgungs- und/oder Fürsorgeleistungen.

Der Auftrag, und damit staatliches Handeln auf allen Ebenen und in allen Bereichen in Bezug auf minderjährige Bürgerinnen und Bürger wird grundsätzlich aus der UN-Kinderrechtskonvention mit ihren vier Grundprinzipien gespeist[7]. Daraus ergeben sich viele Einzelrechte für Kinder und Jugendliche, die in drei Gruppen eingeteilt werden können:

6 http://arfert.de/der-staatsbegriff.html.

7 (1) Das Recht auf Gleichbehandlung: Kein Kind darf benachteiligt werden – sei es wegen seines Geschlechts, seiner Herkunft, seiner Staatsbürgerschaft, seiner Sprache, Religion oder Hautfarbe, einer Behinderung oder wegen seiner politischen Ansichten (Artikel 2 Absatz 1). (2) Das Wohl des Kindes hat Vorrang: Wann immer Entscheidungen getroffen werden, die sich auf Kinder auswirken können, muss das Wohl des Kindes vorrangig berücksichtigt werden – dies gilt in der Familie genauso wie für staatliches Handeln. Kinder sind keine reine Privatangelegenheit. Die Förderung ihrer Entwicklung undnihr Schutz sind auch eine öffentliche Aufgabe (Artikel 3, Absatz 1). (3) Das Recht auf Leben und Entwicklung: Jedes Land verpflichtet sich, in größtmöglichem Umfang die Entwicklung der Kinder zu sichern – zum Beispiel durch Zugang zu medizinischer Hilfe, Bildung und Schutz vor Ausbeutung und Missbrauch (Artikel 6). (4) Achtung vor der Meinung und dem Willen des Kindes: Alle Kinder sollen als Personen ernst genommen und respektiert und ihrem Alter und Reife gemäß in Entscheidungen einbezogen werden. Aus diesen Prinzipien leiten sich zum Beispiel das Recht auf freie Meinungsäußerung und Beteiligung ab (Artikel 12).

- Versorgungsrechte: Kinder haben ein Anrecht auf Gesundheitsversorgung, Bildung, angemessene Lebensbedingungen, Ernährung und Kleidung, eine menschenwürdige Wohnung und auf soziale Sicherheit.
- Schutzrechte: neben angemessener Versorgung brauchen Kinder besonderen Schutz. Sie haben ein Recht auf Schutz vor körperlicher oder seelischer Gewalt, vor Misshandlung oder Verwahrlosung, grausamer oder erniedrigender Behandlung und Folter, vor sexuellem Missbrauch und wirtschaftlicher Ausbeutung.
- Beteiligungsrechte: Kinder haben ein Recht auf freie Meinungsäußerung und auf freien Zugang zu Informationen und Medien. Sie haben Anspruch auf kindgerechte Information. Die Staaten müssen das Recht der Kinder auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit achten. Sie müssen die Privatsphäre und die persönliche Ehre von Kindern schützen. Kinder haben ein Recht auf Freizeit und Beteiligung am kulturellen und künstlerischen Leben.

Die individuellen Rechte junger Menschen zu garantieren und eine dafür geeignete Infrastruktur (inkl. soziale Dienstleistungen zwecks Verwirklichung dieses individuellen Rechts) zu schaffen, ist originäre Aufgabe des Staates auf allen Ebenen und in allen Bereichen. Der Bund hat dafür über seine Gesetzgebungs- und Eingriffskompetenzen Sorge zu tragen.

Ein Aufwachsen junger Menschen im Wohlleben zu gestalten, erfolgt im Zusammenspiel von privater (elterlicher) und öffentliche Verantwortung[8] (BMFSFSJ 2013). Letztere impliziert eine Verantwortung für die Inklusion der Bürger*innen, und zwar dergestalt, dass alle Bevölkerungsteile an den typischen Lebensmöglichkeiten der modernen Gesellschaft teilhaben können. Die Einforderung der öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen ist mit der Erwartung verbunden, dass sich auf diese Weise die Teilhabechancen der Mädchen und Jungen verbessern sowie soziale Ungleichheiten zwischen verschiedenen Teilgruppen unter ihnen vermindern lassen.

Mit Blick auf armutsbetroffene Kinder und Jugendlichen hat der Staat (Bund) aufgrund geltender Gesetze folgende Aufträge:

- Herstellung gleicher Lebenswelten für Kinder und Jugendliche In Deutschland.
- Sicherung gleicher sozialer Chancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland.
- Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums.
- Förderung der vollen Entfaltung der Lebenschancen von benachteiligten Kindern und Jugendlichen.
- Staatlicher Bildungs- und Erziehungsauftrag mit Gewährleistung aller Fördermaßnahmen von armen Kindern und Jugendlichen, die über die reine Vermittlung von Wissen in der Schule hinausgehen.

8 Dazu zählen neben dem Staat auch Zivilgesellschaft und Markt.

Sowohl abgeleitet aus den Einzelrechten des jungen Menschen als auch aus dem Sozialstaatsprinzip und damit auch der staatlichen Schutzpflicht für die Persönlichkeitsentfaltung und -entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die aus Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz hergeleitet wird, besteht eine eigenständige Verpflichtung des Bundes, armutsbetroffenen Kindern und Jugendlichen ein Aufwachsen im Wohlleben zu sichern.

Sicherung der Bildungs- und Teilehabechancen

Durch den Erlass des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch habe der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG abschließend Gebrauch gemacht. Der Bund trage dementsprechend die Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums.

Der Bund ist diesen Grundlagen zufolge verpflichtet, Bildungs- und Teilhabechancen von armutsbetroffenen jungen Menschen, soweit sie über schulisches Wissen hinausgehen, zu garantieren, um Lebenschancen der Gruppe in Bezug auf die Durchschnittskindheit zu realisieren. Diese Verpflichtung des Bundes bedeutet, er muss armutsbetroffenen jungen Menschen besondere Förderung durch Maßnahmen der Infrastrukturentwicklung sowie Geld-/Dienst- und Sachleistungen, zugutekommen zu lassen, um ihnen mit dem Ziel der Chancengerechtigkeit spezifische Möglichkeiten und Chancen zur individuellen Verwirklichung und gesellschaftlichen Teilhabe zu eröffnen und zu sichern.

Diese Verpflichtung ist derzeit an keiner zentralen Stelle festgehalten, sie schlägt sich zudem häufig unzureichend und nur indirekt über die Bereitstellung von Maßnahmen nieder. Daher soll über ein neu zu schaffendes Bundeskinderteilhabegesetz (BKThG) ein individuelles und einklagbares Anspruchsrecht für junge Menschen, die von Armut betroffen sind, explizit festgehalten werden. Das BKThG verankert das Recht der Kinder auf Förderung der sozialen und kulturellen Teilhabe, Unterstützung in Bildungsprozessen, der Entwicklung der Persönlichkeit, auf Unterstützung ihrer körperlichen, geistigen und seelischen Entwicklung. Es schreibt darüber hinaus fest, dass Kinder über das sächliche Existenzminimum hinaus einen zusätzlichen Bedarf an Bildung, Gesundheit, Persönlichkeitsentwicklung und sozialer Teilhabe haben.

Ziel des Gesetzes ist es, dieses Recht auf gesellschaftliche Teilhabe für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres zu garantieren und eine dafür geeignete Infrastruktur zu schaffen. Dies muss vor allem für diejenigen gelten, die in Haushalten leben, die auf staatliche Transferleistungen (Leistungen der Grundsicherung nach SGB II, SGB XII und AsylbLG, Wohngeld und Kinderzuschlag) angewiesenen sind.

Der Bund trägt im Sinne des Gesetzes die Letztverantwortung dafür, dass allen Kindern und Jugendlichen eine soziale Infrastruktur vor Ort zur Verfügung steht. An dieser Stelle wird somit die Verantwortung des Bundes deutlich und verbindlich festgeschrieben. Er hat zudem die Aufgabe, die Qualität der von ihm finanzierten Infrastruktur durch Monitoring und Evaluation kontinuierlich zu überprüfen.

Da Kinder nicht an den Eltern vorbei gefördert werden können, muss die Förderung so angelegt sein, dass sie bei ihrer Aufgabe unterstützt werden. Daher schafft das Bundeskinderteilhabgesetz unter anderem einen Rechtsanspruch auf Leistungen der allgemeinen Förderung der Erziehung in den betroffenen Familien (Änderung des § 16 SGB VIII), darunter fallen insbesondere Angebote der Familienbildung, der Beratung in Fragen der Erziehung und Entwicklung junger Menschen sowie Angebote der Familienfreizeit und -erholung. Diese stützenden, fördernden und entlastenden Leistungen sollen die Erziehungskraft in der Familie präventiv stärken und sind unabhängig von dem Vorhandensein einer konkreten Problemlage oder eines erzieherischen Bedarfs.

Neben der Einbeziehung und Stärkung der Familien, soll zudem die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen selbst als zentrales Grundprinzip im BKThG verankert werden. Der hohe Stellenwert der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen wird durch die expliziten Regelungen in der UN-Kinderrechtskonvention und der EU-Grundrechte-Charta deutlich. So legt Artikel 12 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention fest: «Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.» Darauf nimmt auch die EU-Grundrechte-Charta in Artikel 24 Absatz 1 Satz 3 Bezug, wo es hinsichtlich der Beteiligung von Kindern heißt: «Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.» Dabei muss ein besonderes Augenmerk auf junge Menschen aus Familien in prekären Lebenslagen gelegt werden. Um den Folgen von Armut nachhaltig entgegen zu wirken, ist es von zentraler Bedeutung, psychische Widerstandsfähigkeit gegenüber psychosozialen, psychischen und biologischen Entwicklungsrisiken zu entwickeln. Dies wird wissenschaftlich unter dem Begriff «Resilienz» gefasst. Dabei ist die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen an den sie betreffenden Entscheidungen als Resilienz förderndes Angebot ein wesentliches Element zur Stärkung von Empathie und Sozialverhalten und damit für die Entwicklung benachteiligter Kinder und Jugendlicher von elementarer Bedeutung.

Im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention soll das BKThG daher für die Gruppe der jungen Menschen eine spezifische Unterstützung beim Zugang zum Recht auf Beteiligung in Angelegenheiten, die sie betreffen, der Berücksichtigung ihrer Meinung entsprechend ihrem Alter und ihrer Entwicklung und der Beteiligung bei der Gestaltung der Lebensbedingungen in ihrem Quartier gewährleisten. Es wird dadurch die Voraussetzung für eine Umsetzung dieser Rechte in verschiedenen Leistungsbereichen geschaffen sowie zusätzlich durch Änderungen des Baugesetzbuches oder des Kinder- und Jugendhilfegesetzes im Artikelgesetz der Anspruch in zentralen Bereichen gestärkt. Um Kinder und Jugendliche darüber hinaus als eigenständige Träger von Rechten und somit in der Wahrnehmung ihrer Rechte zu stärken, wird im BKThG ein eigenständiges Antragsrecht für Kinder und Jugendliche eingeführt. Über dieses soll sichergestellt werden, dass Leistungen bei den Kindern und Jugendlichen ankommen sowie die Subjektstellung von Kindern und Jugendlichen als

Leistungsempfängerinnen und -empfänger gestärkt werden. Bei Widerspruch der Eltern, liegt die Entscheidung beim Familiengericht.

Gleichzeitig muss der Bund insbesondere dafür Sorge tragen, dass die leistungsberechtigten Kinder, Jugendlichen und Eltern über die Angebote, die ihnen zustehen, informiert werden. In diesem Sinne sieht das BKThG vor, ein verbindliches Netzwerk nach dem Beispiel des Bundeskinderschutzgesetzes in den Kommunen zu schaffen, in denen alle Akteure im Kontext der Förderung von Kindern und Jugendlichen (insbesondere Träger der Jugendarbeit, Jugendbildung, Jugendverbandsarbeit und der Sportvereine, die Stellen der Familienbildung, Frühförderstellen, Kindertageseinrichtungen, Horte, Sozialpädriatrische Zentren, Schulen, die Agenturen für Arbeit, Sozial- und Gesundheitsämter) zusammenarbeiten, um die Bedarfe vor Ort zu ermitteln, die Angebote weiterzuentwickeln sowie die Information über existierende Leistungen zu verbreiten. Die Zusammenarbeit soll durch den örtlich zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe organisiert werden, der die Gesamtverantwortung trägt. Ziel ist es somit, dass flächendeckend verbindliche Angebotsstrukturen zur Förderung der Bildung und Sozialen Teilhabe geschaffen werden.

Das bestehende Bildungs- und Teilhabegesetz soll in das neue BKThG übernommen werden und somit eine einheitliche Anspruchsgrundlage für Kinder, die derzeit über verschiedene gesetzliche Regelungen (SGB II und SGB XII, Asylbewerberleistungsgesetz, Wohngeldgesetz, Bundeskindergeldgesetz) geregelt ist, geschaffen werden. Die Verantwortlichkeit wird bei einer zuständigen Stelle dem Jugendamt oder einer vom Land zu bestimmenden Stelle liegen.

Das BKThG sieht darüber hinaus auch vor, die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes, die derzeit nur unzureichend bei den Kindern ankommen, niedrigschwellig insbesondere an den Orten, an denen sich Kinder und Jugendliche ohnehin regelmäßig aufhalten, dies sind Kindertageseinrichtungen und Schulen, anzudocken. Es braucht zukünftig nur noch ein Globalantrag gestellt werden, die Leistungen werden dann über die jeweiligen Institutionen abgerechnet. Zudem werden die im bisherigen Bildungs- und Teilhabepaket vorgesehenen Leistungen weiterentwickelt und ausgeweitet, sodass sie den Leistungsberechtigten in bedarfsdeckender Höhe direkt und unbürokratisch über die Institutionen zur Verfügung gestellt werden können.

Über die in diesem Kapitel beschriebenen zentralen Regelungen hinaus soll das BKThG Änderungen weiterer Gesetzen (Artikelgesetz) bündeln, die u.a. die Familienförderung, Gesundheitsförderung, Bildungsförderung, Wohnumfeldentwicklung und Verkehrsinfrastruktur betreffen und die oben beschriebenen Anspruchsrechte und Grundprinzipien entsprechend umsetzen.

Literatur

- BMFSFJ (2013): 14. Kinder- und Jugendbericht – Zusammenfassung, Berlin: https://www.bmfsfj.de/blob/93146/6358c96a697b0c3527195677c-61976cd/14-kinder-und-jugendbericht-data.pdf

B. Grundgesetzänderung- Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten des Bundes

I. Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für ein Kinderteilhabegesetz

Die Regelungszuständigkeit des Bundes für die Verbesserung der Verwirklichungs- und Teilhabechancen von benachteiligten Kindern in Form eines Kinderteilhabegesetzes (KiTG) ergibt sich aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG. Danach hat der Bund das Gesetzgebungsrecht über die öffentliche Fürsorge, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordert.

1. Öffentliche Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Begriff der öffentlichen Fürsorge i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG «nicht eng» zu verstehen.[9] Er umfasst insbesondere die Jugendpflege und -hilfe, einschließlich der frühkindlichen Förderung.[10] Dabei hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass der Bildungsbezug einer Förderung von Kindern, speziell in Kindertageseinrichtungen, die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in diesem Bereich nicht tangiert. Denn fürsorgerische und bildungsbezogene Aufgaben sind im Rahmen der frühkindlichen Förderung eng und untrennbar miteinander verbunden.[11] Maßgebend ist eine zumindest potentielle Bedürftigkeit, die sich in einer typisierend bezeichneten und nicht notwendig akuten Bedarfslage manifestiert, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt.[12] Das ist bei unterstützenden Bildungsangeboten mit dem Ziel der Förderung speziell von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen gegeben. Der Bereich vorschulischer Bildung ist darin einbezogen.[13]

Im Entwicklungsverlauf von Menschen werden erhöhte wirtschaftliche und soziale Risiken in erheblichem Maß schon ganz zu Anfang angelegt. Die sich dabei ausprägenden Unterschiede sind nicht nur das Ergebnis von persönlicher Veranlagung; auch der jeweilige familiäre Hintergrund sowie die Lebensumstände in dieser kritischen Lebensphase leisten dazu wesentliche Beiträge. Daher sollten Bildungs- und Unterstützungsleistungen armutsgefährdete Kinder möglichst früh im Lebensverlauf erreichen. Hierauf zielen die Regelungen des Kinderteilhabgesetzes, was u.a. auch die Festlegung von Qualitätsanforderungen für Kindertagesstätten umfasst (Wieland 2016: 13).

9 BVerfGE 97, 332 (341); 88, 203 (219).

10 BVerfGE 22, 180 (212 f.); 87, 1 (34 f.); 97, 332 (341 f.).

11 BVerfGE 97, 332 (341).

12 BVerfG, Urteil v. 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13, Rn. 29.

13 BVerfG, Urteil v. 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13, Rn. 30; vgl. auch Wieland, Gutachten (2016), 8.

In seiner grundlegenden Entscheidung zum menschenwürdigen Existenzminimum im Grundsicherungsrecht hat das Bundesverfassungsgericht 2010 festgestellt, dass der Bund über seine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auch bildungsbezogene Leistungen vorsehen kann. Notwendige Aufwendungen zur Wahrnehmung schulischer und außerschulischer Bildungsangebote gehören zum existentiellen Bedarf von Kindern und Jugendlichen.[14] Macht der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch, wie er dies für die Bildungs- und Teilhabeleistungen getan hat, trägt er die Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums auch in diesem Bereich und kann sich nicht auf konkurrierende Landeszuständigkeiten berufen.[15] Denn die Zuständigkeit der Länder betrifft primär den personellen und sachlichen Aufwand für die Institution Schule und nicht den individuellen Bedarf von hilfebedürftigen Schülerinnen und Schülern.[16] Auch ist der Bund nicht daran gehindert, spezifische Unterstützungsangebote der Jugendhilfe im Bereich der Schulen zu regeln, wenn und soweit er keine eigenen Regelungen der Schulorganisation trifft oder in den Kernbereich ihrer pädagogischen Arbeit wie Festlegung der Lehrinhalte oder Unterrichtsgestaltung eingreift (ausführlich Kunkel 2016)

2. Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes

Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge besteht nach Art. 72 Abs. 2 GG nur, wenn und soweit (1.) die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder (2.) die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordern.

Aus der Erforderlichkeit zur «Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse» in ganz Deutschland leitet sich zwar keine Notwendigkeit zur Nivellierung der sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten ab, wohl aber die flächendeckende Sicherung gleicher sozialer Chancen durch den Bund. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefährdet und der Bund zu Regelung ermächtigt, «wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesdeutsche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.»[17] Allein wenn man die nach Bundesland, Region und Sozialraum deutlich divergierenden Quoten von Kindern aus einkommensarmen Familien betrachtet, ist klar, dass sich eine Beeinträchtigung des bundesdeutschen Sozialgefüges nicht erst abzeichnet, sondern in einzelnen Regionen und Städten bereits zu konstatieren ist.[18] Das in Aussicht genommene Kinderteilhabegesetz hat zum Ziel, gerade den Kindern in sozial benachteiligten Umfeldern bessere Lebenschan-

14 Ebd., 246.

15 BVerfGE 125, 175 (241).

16 Ebd., 248.

17 BVerfG, Urteil v. 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13, Rn. 35.

18 Verweis auf Holz.

cen zu eröffnen, und dient damit unmittelbar der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Sinne des Art. 72 Abs. 2, 1. Alt. GG.

Des Weiteren ist auch von der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit nach Art. 72 Abs. 2, 2. Alt. GG auszugehen. Bezüglich der Gesetzgebung zur Rechtseinheit ist dies der Fall, «wenn und soweit die mit ihr erzielbare Einheitlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen ist, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann».[19] Gerade mit Blick auf die existenzsichernden Leistungen zugunsten von Kindern wäre eine Zersplitterung in sechzehn unterschiedliche Leistungsgesetze der Länder kaum zu verantworten.

Zur Wahrung der Wirtschaftseinheit ist ein Bundesgesetz nach der Rechtsprechung erforderlich, «wenn und soweit sie Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik ist, wenn also unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten.»[20] Das mit der Förderung der vollen Entfaltung der Lebenschancen von benachteiligten Kindern und Jugendlichen direkt verbundene Ziel ist eine Verringerung sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheit. Fortschritte bei diesem Ziel sind ein öffentliches Gut, dessen Nutzen nicht nur die Wirtschaft erfasst, sondern über die gesamte Bevölkerung streuen kann. Für die Bürgerinnen und Bürger kann ein Mehr an Gleichheit einen Wert an sich darstellen, aber ihre Wohlfahrt auch mittelbar steigern, etwa über Verbesserungen bei der Sicherheit. Denkbar sind auch externe Effekte gesamtwirtschaftlicher Natur. Renditen der sozialen Investition in die Entwicklung benachteiligter können später etwa in Form höherer Steuer- und Beitragseinnahmen oder geringerer Transferausgaben anfallen, womit die Lasten der Bürgerinnen und Bürger aus der Finanzierung der Staatstätigkeit fallen und mit nicht-neutraler Besteuerung verbundene Wohlfahrtsverluste geringer werden. Andere denkbare gesamtwirtschaftliche externe Effekte sind Wachstumsimpulse durch die Auflösung von Fachkräfteengpässen, die in einigen Bereichen bereits heute bestehen und vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zunehmen werden.

II. Steuerungsprobleme zwischen Bund, Land und Kommunen

Die genannten Begründungen für die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes stehen auf den ersten Blick im Widerstreit mit dem Subsidiaritätsgedanken, wonach Handlungen zur Problemlösung auf der untersten dafür zweckmäßigen Ebene durchgeführt werden sollten. Dieses Prinzip spricht angesichts der Vielfalt individueller Lebenslagen und dem Zusammenwirkungen sozio-ökonomischer Benachteiligung und lokaler sozialräumlicher Faktoren für eine Organisation der Hilfen für Kinder aus Familien in prekären Lebenslagen auf der Ebene der Kommunen. Dieser Anforderung trägt die derzeitige Ausgestaltung des

19 BVerfG, Urteil v. 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13, Rn. 49.

20 BVerfG, Urteil v. 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13, Rn. 49.

föderalen Systems in Deutschland auch Rechnung: So sorgt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den dringend erforderlichen bundesweit gleichwertigen Rahmen; die Durchführung ist jedoch zu einem Gutteil an die Städte, (Land-)Kreise und Gemeinden sowie die Sozialversicherungen delegiert. Hieraus ergibt sich zugleich jedoch auch ein Reibungsverluste erzeugendes institutionelles Spannungsfeld, da Regelungs- und Ausführungskompetenz auseinander fallen.

Der Bund beeinflusst die Umwelt, in der Kinder aufwachsen, zum einen durch die Bereitstellung von (Sozial-)Leistungen auf der individuellen bzw. der Haushaltsebene, zum anderen indirekt durch Setzungen im Bereich der grundlegenden Versorgungsinfrastruktur. Dem allgemeinen Nachteilsausgleich für dient Familien dient ein komplexes, Ressourcen intensives System ehe- und familienbezogener Leistungen. Soweit es sich hierbei um Geldleistungen handelt, verbessern diese jedoch vielfach nicht die materiellen Ressourcen der Haushalte mit Kindern in prekären Lebenslagen, da sie auf die soziale Grundsicherung angerechnet werden. Diese Geldleistungen dienen der Deckung existenzielle Bedarfe; das bestehende Sozialgeld für Kinder sichert dabei gemäß § 23 SGB II nur das sächliche Existenzminimum. Zwar hat der Bund nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Grundsicherung prinzipiell auch die Bedarfe abzudecken, die in den Phasen kindlicher Entwicklung zur Entfaltung der Persönlichkeit erforderlich sind. Dieser Forderung wird derzeit jedoch lediglich dadurch genüge getan, dass die Bildungs- und Teilhabebedarfe von Kindern als Sach- oder Geldleistungen erbracht werden, die erst auf Antrag abgedeckt werden (§23 SGB II).

Die Zuständigkeit für die Durchführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen des SGB II wiederum liegt auf kommunaler Ebene. Durch die Verortung des Bildungs- und Teilhabepakets im Sozialleistungsrecht wurde zwar erreicht, dass der Bund die den Kommunen zugewiesene Aufgabe mitfinanzieren kann, denn dies ist finanzverfassungsrechtlich nur für die gemeinsamen Einrichtungen der Sozialverwaltung nach SGB II zugelassen. Wie bei anderen Geldleistungen der sozialen Fürsorge erfolgt diese Kostenbeteiligung des Bundes allerdings indirekt, indem der Bund pauschale Zahlungen an die Länder überweist; staatsrechtlich bilden die Kommunen im deutschen Föderalismus nämlich keine eigenständige dritte Ebene, sondern sind integraler Teil der Länder.

In Folge der Absicherung ausgewählter Bildungs- und Teilhabebedarfe von Kindern im Regelungskreis der Grundsicherung nach SGB II entstehen nach der gegenwärtigen Regelung zudem problematische Überschneidungen mit den Sach- und Dienstleistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII. Die Kinder- und Jugendhilfe dient den gesetzlichen Zielen, junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern, Benachteiligungen abzubauen, sie vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen, sowie die Eltern bei der Erziehung zu beraten. Sie ist präventiv gestaltet und soll daher frühzeitig einsetzen. Die Ziele der Kinder- und Jugendhilfe orientieren sich also an der Erkenntnis, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenschancen von Risikokindern im frühen Lebensverlauf besonders wirksamen und nachhaltig sind.

Während der Rahmen des Fürsorgeauftrags und die Pflichtaufgaben der Kinder- und Jugendhilfe durch die Sozialgesetzgebung des Bundes geregelt sind, haben die Kommunen bei der konkreten Durchführung der damit verbundenen Sachhilfen – etwa Einrichtungen – und Dienstleistungen – etwa Beratung und Unterstützung – einen großen Gestaltungs- und Ermessensspielraum. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip erfolgt die Leistungserbringung überwiegend durch freie Träger. Diese Organisationsweise führt zu einer starken Variation bei Umfang und Qualität des Leistungsangebots vor Ort, was dem übergeordneten Ziel der flächendeckenden Sicherung gleicher sozialer Chancen durch den Bund zuwiderlaufen kann. Passend zur dezentralen Durchführungsverantwortung obliegt die Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe den Kommunen, wofür diese gemäß dem Konnexitätsprinzip der Finanzverfassung keine direkte Kompensation der Kosten erhalten.

Die fehlende Finanzierungsverantwortung des Bundes für Sach- und Dienstleistungen zur Förderung der Entwicklung von benachteiligten Kindern bedeutet eine Trennung von Regelungs- und Finanzierungsverantwortung. Dies birgt die Gefahr, dass die Bundesebene den Katalog der dezentral umzusetzenden Pflichtleistungen zu Lasten der untergeordneten Ebenen ausbaut. Die Konstruktion als Fürsorgeleistung im Rahmen des SGB II, durch die der Bund mehr Finanzierungsverantwortung übernehmen kann, bleibt im bestehenden rechtlichen Rahmen der Finanzverfassung ebenfalls nicht ohne Probleme. So schaffen die unterschiedlichen Finanzierungsweisen der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe und der Leistungen zur Förderung von Bildung und Teilhabe nach SGB II, die sich inhaltlich zudem teilweise überschneiden, einen Anreiz, dass sich Kommunen und Länder im Austausch gegen die bundesfinanzierten Aufgaben die von ihnen selbst zu finanzierenden Leistungen der Bildungs- und Teilhabeleistungen zurückfahren – so dass in der Summe bedürftige Kinder nicht besser unterstützt werden. Die Gefahr eines solchen Rückzugs ist besonders groß in strukturschwachen Gebieten mit leeren öffentlichen Kassen, was die räumliche Ungleichheit der Entwicklungs- und Lebenschancen von Kindern noch weiter vergrößern könnte.

III. Finanzierungskompetenzen des Bundes

Bei Zuweisung neuer Aufgaben an die Länder und Kommunen zur Förderung und Unterstützung armutsgefährdeter Kinder und Jugendlicher stellt sich die Frage, wie der Bund die Finanzierung der notwendigen Leistungen sicherstellen kann. Hierfür bestehen finanzverfassungsrechtlich unterschiedliche Wege.

1. Lösung im Rahmen des Konnexitätsprinzips

Nach dem sogenannten Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Grundsätzlich vollziehen die Länder nach Art. 30 GG und Art. 83 GG die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten. Entsprechend müssen sie die Kosten tragen, die mit der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben verbunden sind. Begründen Bundesgesetze neue Aufgaben und Leistungsansprüche, so müssen die Länder hierfür aus ihren Haushalten aufkommen. Zur Sicherung der Finanzinteressen der Ländern bedürfen Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbrin-

gung von Geldleistungen, geldwerte Sachleistungen oder vergleichbare Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen, nach Art. 104a Abs. 4 GG der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.[21] Die Länder werden daher im Regelfall ihre Zustimmung davon abhängig machen, dass sie eine finanzielle Kompensation vom Bund erhalten.

Der übliche Weg hierfür ist die Neufestsetzung der Anteile von Bund und Ländern an den Umsatzsteuereinnahmen gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG. Dabei haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf die Deckung ihrer notwendigen Aufgaben. Die Anteile von Bund und Ländern sind daher neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich ändert. Soweit auf die Länder und Kommunen per Bundesgesetz neue Aufgaben zur Förderung und Unterstützung armutsgefährdeter Kinder und Jugendlicher und damit Ausgaben zukommen, wäre es entsprechend die Aufgabe des Bundesgesetzgebers, ihnen einen höheren Anteil am Aufkommend der Umsatzsteuer zuzuweisen (Wieland 2016: 15)

Ein Nachteil dieses Ansatzes besteht darin, dass eine bedarfsgerechte Verteilung der Finanzmittel an Kommunen mit einem hohen Anteil an Kindern, die in sozial prekären Verhältnissen leben, also die zielgruppenspezifische Zuteilung und effiziente Verwendung der Mittel, durch den Bund nicht gesteuert werden kann. So kann es zu einer Abschöpfung zusätzlich vom Bund bereitgestellter Finanzmittel durch die Länder kommen, ohne dass der Bund hierauf Einfluss nehmen kann. Soweit zusätzliche Bundesmittel von den Ländern nicht an die Kommunen durchgereicht werden, oder die Länder im Gegenzug ihre eigenen Finanzierungsbeiträge zurückfahren, kann die kommunale Finanzausstattung und damit im Endergebnis das Angebot an Sach- und Dienstleistungen entgegen der Intentionen der Bundesebene unverändert bleiben.

Eine Möglichkeit, dies zu ändern, ließe sich gegebenfalls über Art. 106 Abs. 5a GG erreichen, der vorsieht, dass ein bestimmter Anteil am Umsatzsteueraufkommen per Bundesgesetz den Gemeinden zugeteilt wird. Allerdings müssten dann im Rahmen des Gemeindefinanzreformgesetzes ein Schlüssel für die Finanzmittelzuteilung gefunden werden, der die spezifische Bedarfslage der Kommunen mit Blick auf das gesetzgeberische Ziel berücksichtigt, also etwa den Anteil von fürsorgeberechtigten Haushalten mit Kindern im Gemeindegebiet.

2. Kooperationsverbot im Bildungsbereich

Die Zuständigkeitsverteilung durch das Grundgesetz weist die Verantwortung und die Gesetzgebungskompetenz für das Bildungswesen ausschließlich den Ländern zu. Das mit der Föderalismusreform 2006 eingeführte sogenannte «Kooperationsverbot» bedeutet zudem, dass im Bereich der Schulen eine dauerhafte Zusammenarbeit von Bund und Ländern nicht erlaubt ist. Damit ist derzeit grundsätzlich auch keine finanzielle Unterstützung

21 Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 104a Rn. 8.

des Bundes für die Verbesserung der Bildungschancen von Schülerinnen und Schülern möglich.

Mit der strikten Verortung der Verantwortung für die schulische Bildung auf der Länderebene ist eine Trennlinie zum bundesozialgesetzlich geregelten Entwicklungsförderung durch die Kinder- und Jugendhilfe gegeben. Diese erschwert die Umsetzung von ganzheitlichen Konzepten der Kompetenzentwicklung für benachteiligte Kinder, mit denen sich die für den Wissenserwerb und Bildungserfolg gleichermaßen relevanten kognitiven und nicht-kognitiven Fähigkeiten miteinander abgestimmt und eng verzahnt fördern ließen. Die strikte Länderhoheit im Bereich der schulischen Bildung fördert zudem institutionell und durch die Ressourcenaustattung bedingte räumliche Unterschiede in den Bildungschancen von Kindern; dies zeigt sich beispielsweise an den systmatischen Unterschieden der bei Schülerleistungstests erzielten Ergebnisse zwischen den Bundesländern.

Das «Kooperationsverbot» ist in Art. 91b Abs. 1 GG für den Hochschulbereich deutlich gelockert worden. Nunmehr können Bund und Länder durch Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Eine entsprechende Öffnung für den Schulbereich wird von Expertinnen und Experten seit Jahren gefordert, damit der Bund die Ländern bei der dringend notwendigen Verbesserung der Bildungsinfrastruktur, insbesondere zur Bekämpfung von Bildungsarmut und zur Umsetzung der Inklusion, im Rahmen einer gesamtstaatlichen Bildungsstrategie effektiv unterstützen kann (Allmendinger et. al 2015).

Die nunmehr beabsichtigte Einführung eines Art. 104c GG, der es dem Bund erlaubt, den Ländern Finanzhilfen «für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Infrastruktur» zu gewähren,[22] ist ein Schritt in diese Richtung. Es wird allerdings bei der Umsetzung im Rahmen der Bundesgesetzgebung darauf zu achten sein, dass die notwendige investive Unterstützung der Kommunen durch den Bund tatsächlich in den strukturschwachen Regionen und Stadtteilen ankommt und dort vorrangig an Schulen mit hohen Anteilen von sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern (in Berlin z.B. «Brennpunktschulen») eingesetzt wird.[23]

Jedoch ist diese Lösung in ihrer Wirkung begrenzt. Denn einerseits werden davon lediglich investive Maßnahmen gedeckt; eine längerfristige oder dauerhafte Förderung der Kommunen kann also auf diesem Weg nicht erfolgen. Andererseits sind die Finanzmittel degressiv auszugestalten (Art. 104c Satz 2 GG-E i.V.m. Art. 104b Abs. 3 GG). Um diese zu vermeiden, wären Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit im Bildungswesen,

22 BT-Drucks. 18/11131, S. 8.

23 Das gegenwärtige Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015 (BGBl., I S. 974. 975), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21. November 2016 (BGBl. I S. 2613), stellt keine bundeseinheitlichen Kriterien auf, sondern überlässt den Ländern «entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände» (§ 7 Abs. 3).

speziell für armutsbetroffene Kinder und Jugendliche, besser als Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a GG zu verankern (Wieland 2016: 4 f.).

Erweiterung des Art. 104a Abs. 3 GG

Eine effektive (Mit-)Finanzierungsmöglichkeit des Bundes besteht momentan nach Art. 104a Abs. 3 GG für Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden. Hier kann im Gesetz bestimmt werden, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Trägt der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr, wird es in Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG ausgeführt.[24] In diesem Fall verbleibt die Wahrnehmungskompetenz weiterhin bei den Ländern, der Bund kann aber nach Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Gesetzes erlassen sowie den Landesbehörden nach Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG Weisungen erteilen. Die Bundesaufsicht erstreckt sich dann auf die Gesetz- und Zweckmäßigkeit der Ausführung (Art. 85 Abs. 4 Satz 1 GG).

Für (Sozial-)Leistungsgesetze, die über Geldleistungen hinaus auch geldwerte Sach- und Dienstleistungen umfassen, müsste die Regelung des Art. 104a GG allerdings erweitert werden. Eine entsprechene Modifikation des Konnexitätsprinzips nach Art. 104a Abs. 1 GG setzt allerdings eine Verfassungsänderung voraus. Hierzu führt etwa Wieland aus:

> *«Da […] fast alle sozialstaatlichen Aufgaben heute bundesgesetzlich geregelt sind und die Leistungsempfänger regelmäßig einen Anspruch auf die jeweilige Sozialleistung haben, vermag der hinter dem Konnexitätsprinzip stehende Grundgedanke nur noch begrenzt zu überzeugen. Wenn der Bundesgesetzgeber in seinen Regelungen Sozialleistungen detailliert normiert und den Leistungsempfängern einen Rechtsanspruch auf die Leistung einräumt, entscheidet letztlich er über die Höhe der erforderlichen Ausgaben, während die Länder kaum Möglichkeiten sparsamen Wirtschaftens haben. Deshalb spricht verfassungspolitisch manches dafür, das Konnexitätsprinzip de constitutione ferenda nicht von der Verwaltungszuständigkeit, sondern von der Gesetzgebungszuständigkeit abhängig zu machen. Das setzte jedoch wiederum eine Verfassungsänderung voraus.»*
>
> (Wieland 2016: 6)

Dementsprechend ließe sich eine (Mit-)Finanzierung für Leistungen des Kinderteilhabegesetztes, bei denen es sich um geldwerte Sach- und Dienstleistungen handelt, durch den

24 Der Bund trägt aber weiterhin nur den im Gesetz vorgesehen Anteil an den Kosten; Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG ist gegenüber Abs. 2 lex specialis; siehe nur Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 104a Rn. 7 m.w.N.

Bund relativ einfach, klar und präzise regeln. Dazu müsste die bestehende Regelung des Art. 104a GG lediglich über Geldleistungen auf diese Arten von Leistungen erstreckt werden. Ein überzeugender Formulierungsvorschlag für die Erweiterung des Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG wurde bereits vom Deutschen Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) vorgelegt (Eschelbach/Reißer/Meysen 2011: 35). Mit kleineren Modifikationen wäre die Vorschrift wäre danach wie folgt neu zu fassen:

> *«(3) Bundesgesetze, die Geldleistungen beziehungsweise geldwerte Sach- oder Dienstleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Leistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. […]»*

Somit könnten für alle Leistungsaufgaben im Rahmen des hier vorgestellten Bundeskinderteilhabegesetzes die Anteile einer Bundesfinanzierung unmittelbar im Bundesgesetz festgelegt werden, d.h. insbesondere für

- Leistungen im Bereich der frühkindlichen Förderung in den Kitas bzw. in der Tagespflege, für die Qualitätsvorgaben aufgestellt werden (siehe oben unter ## frühkindliche Bildung);
- sämtliche Leistungen für Bildung und Teilhabe (siehe oben unter ## BuT);
- Leistungen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe, z.B. bei der (Schul-)Sozialarbeit, (siehe oben unter ## Schule)
- Leistungen im Rahmen gesundheitspräventiver Maßnahmen und der Frühen Hilfen (siehe oben unter ## Gesundheit und Frühe Hilfen).

Zudem können im Gesetz Regelungen zur Einrichtung von Behörden und zum Verwaltungsverfahren getroffen werden, von denen die Länder nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG abweichen können. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG wären die Regelungs- und Steuerungsbefugnisse des Bundes noch weiter, sodass bei einem Finanzierungsanteil zwischen 50 und 100 Prozent der Kosten der Bund weitergehende Standards für die bundeseinheitliche Auslegung und Anwendung der jeweiligen Regelungen treffen könnte. Soweit der Bund etwa bei den BuT-Leistungen – wie beim BaföG – die überwiegende oder vollständige Finanzierungsverantwortung übernimmt, könnte er im Rahmen der Auftragsverwaltung auch bundeseinheitliche (Mindest-)Standards für die Umsetzung festlegen und deren bundesweite Durchsetzung sicherstellen.

Literatur

- Allmendinger, Jutta/Baethge, Martin/Füssel, Hans-Peter/Karsten, Maria-Eleonora/Maaz, Kai/Nikolai, Rita/Pant, Hans Anand/Schu, Cornelia/Spieß, Katharina/Werning, Rolf/Wrase, Michael (2014), Gesamtstaatliche Bildungsstrategie. Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen. Analyse und Empfehlungen. Ergebnispapier der Initiative für eine Gesamtstaatliche Bildungsstrategie der Niedersächsischen Staatskanzlei.
- Eschelbach, Diana/Reißer, Wolfgang/Meysen (2014), Thomas, Rechtliche Analyse zur Machbarkeit möglicher Zuständigkeitsverschiebungen im Bereich der beruflichen Eingliederung/Jugendsozialarbeit für junge Menschen, Gutachten des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) eV vom 4. März 2011 erstellt im Auftrag des PARITÄTISCHEN Gesamtverbands, Heidelberg
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (2014), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, München, 13. Aufl.
- Kunkel, Peter Christian (2016), Gesetzliche Verankerung von Schulsozialarbeit, Expertise im Auftrag der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft in Zusammenarbeit mit der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt am Main.
- Wieland, Joachim (2016), Finanzierungswege für eine dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kindertagesbetreuung, Rechtsgutachten erstellt für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Speyer.

8. Eckpunkte eines Bundeskinderteilhabegesetzes

I. Allgemeine Vorschriften

1. Recht auf Förderung

(1) Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene haben ein Recht auf Förderung ihrer sozialen und kulturellen Teilhabe sowie auf Unterstützung ihrer körperlichen, geistigen und seelischen Entwicklung und ihrer Persönlichkeitsentwicklung.

(2) Der Bund trägt die Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums von Heranwachsenden und hat Eltern in der Wahrnehmung ihrer elterlichen Rechte und Pflichten bei Bedarf zu unterstützen. Über das sächliche Existenzminimum hinaus haben junge Menschen einen zusätzlichen Bedarf für Bildung, Gesundheit, Persönlichkeitsentwicklung und soziale Teilhabe.

(3) Ziel des Gesetzes ist es, die genannten Rechte für Kinder, Jugendliche und jungen Erwachsene bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, die staatliche Transferleistungen beziehen oder in Haushalten leben, in denen staatliche Transferleistungen bezogen werden (Leistungsberechtigte), zu gewährleisten, und eine dafür geeignete Infrastruktur, einschließlich sozialer Dienstleistungen, zu schaffen.

(4) Staatliche Transferleistungen im Sinne des Gesetzes sind Leistungen der Grundsicherung nach SGB II, SGB XII und AsylbLG sowie Wohngeld und Kinderzuschlag.

2. Recht auf Beteiligung und Berücksichtigung

(1) Die Leistungsberechtigten haben das Recht auf Beteiligung in Angelegenheiten, die sie betreffen. Die Meinung der Heranwachsenden wird entsprechend ihrem Alter und ihrer Entwicklung in angemessener Weise berücksichtigt. In ihrem Wohnumfeld sind sie in allen Angelegenheiten, die ihre Lebensbedingungen betreffen, zu beteiligen.

(2) Um das Recht auf Beteiligung und Berücksichtigung der Meinung der Leistungsberechtigten zu gewährleisten, müssen in Verwaltungsverfahren effektive Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten vorgesehen werden.

3. Recht auf Antragsstellung

Die Leistungsberechtigten sind Träger von Ansprüchen nach diesem Gesetz und können neben den Sorgeberechtigten eigenständige Anträge auf Leistungen stellen. Die Eltern sind davon in Kenntnis zu setzen. Widersprechen die Eltern, so entscheidet das Familiengericht.

4. Recht auf Förderung der Erziehung in der Familie

Familien, die staatliche Transferleistungen beziehen, haben einen Rechtsanspruch auf Förderung der Erziehung in der Familie nach § 16 SGB VIII.

5. Information und Beratung

(1) Die Leistungsberechtigten werden umfassend entsprechend ihrem Alter und Entwicklungsstand über ihre Rechte und Ansprüche nach diesem Gesetz informiert und beraten. Sorgeberechtigte sind entsprechend einzubinden.

(2) Alle Beteiligten des Netzwerkes nach 11.) Absatz 2 haben darauf hinzuwirken, dass die Leistungsberechtigten und ihre Eltern umfassend über ihre Rechte nach diesem Gesetz informiert werden und angemessenen Zugang zu Beratungsangeboten erhalten.

(3) Die Gesamtverantwortung trägt der öffentliche Träger der Jugendhilfe, soweit im Landesrecht nichts anderes geregelt.

II. Leistungen für Bildung und soziale Teilhabe

6. Bedarfe für Bildung und Teilhabe

(1) Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft werden bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen berücksichtigt. Bedarfe für Bildung werden nur bei Personen berücksichtigt, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, eine allgemein- oder berufsbildende Schule besuchen und keine Ausbildungsvergütung erhalten (Schülerinnen und Schüler).
Als Bedarfe der Leistungsberechtigten sind die in 6.) Absatz 2 bis 7 aufgeführten Leistungen zu sichern.

(2) Ausflüge und mehrtägige Fahrten
(Tatsächlichen Aufwendungen entsprechend dem in der Einrichtung üblichen Umfang bzw. schulrechtlichen Bestimmungen)

(3) Ausstattung mit persönlichem Kita- und Schulbedarf
(Für die Ausstattung mit persönlichem Kita-/Schulbedarf werden bei den Leistungsberechtigten [...] Euro zum 1. August und [...] Euro zum 1. Februar eines jeden Jahres berücksichtigt)

(4) Sicherung der Kita- und Schulbeförderung
(die für den Besuch der nächstgelegenen Kita/Schule angewiesen sind, werden die dafür erforderlichen tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt, soweit sie nicht aus dem Regelbedarf zu bestreiten sind)

(5) Angemessene Lernförderung
(eine vor-/schulische Angebote ergänzende angemessene Lernförderung, wenn diese zur Unterstützung pädagogisch sinnvoll erscheint.

(6) Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung werden die entstehenden Aufwendungen vollständig berücksichtigt.

(7) Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft in Höhe der tatsächlich erforderlichen Aufwendungen, gemessen an den einrichtungsüblichen Beiträgen/Gebühren (Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, Unterricht in Unterricht in künstlerischen Fächer und vergleichbare angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung, Teilnahme an Freizeiten)

7. Zuständiger kommunaler Träger; Globalantrag

(1) Soweit das Landesrecht nichts anderes bestimmt, ist als kommunaler Träger das Jugendamt für die Gewährung der Leistungen zuständig.

(2) Die Leistungsberechtigten können Leistungen zur Bildung und Teilhabe in der Weise beantragen, dass ihnen die Leistungen bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen § 6 ohne erneuten formellen Antrag ausgezahlt werden (Globalantrag).

8. Erbringung der Leistungen für Bildung und Teilhabe

(1) Leistungen zur Deckung der Bedarfe nach 6.) Absatz 2 und 5 bis 7 werden erbracht durch Sach- und Dienstleistungen, insbesondere in Form von Direktzahlungen an Anbieter von Leistungen zur Deckung dieser Bedarfe (Anbieter). Die kommunalen Träger können auch bestimmen, dass die Leistungen durch Geldleistungen gedeckt werden. Die Bedarfe nach 6.) Absatz 3 und 4 werden jeweils durch Geldleistungen gedeckt. Die kommunalen Träger können mit Anbietern pauschal abrechnen.

(2) Es ist seitens der kommunalen Träger dafür Sorge zu tragen, dass die Leistungen möglichst unbürokratisch erbracht werden. (Hinwirkungsgebot)

(3) Durch Landesrecht kann vorgesehen werden, dass Leistungen zur Deckung der Bedarfe nach 6.) Absatz 2 und 5 bis 7 unmittelbar von den Einrichtungen , die von den Leistungsberechtigten besucht werden, zulasten der kommunalen Träger bewilligt werden können. Den Einrichtungen kann ein Budget zur Verfügung gestellt werden, um Direktzahlungen an Anbieter unmittelbar vorzunehmen oder entsprechende Geldleistungen an die Leistungsberechtigten auszuzahlen. Das Nähere regelt das Landesrecht.

(4) Werden die Bedarfe durch Direktzahlungen an Anbieter gedeckt, gelten die Leistungen mit der Zahlung als erbracht. Eine Direktzahlung ist für den gesamten Bewilligungszeitraum im Voraus möglich.

(5) Im begründeten Einzelfall kann ein Nachweis über eine zweckentsprechende Verwendung der Leistung verlangt werden. Soweit der Nachweis nicht geführt wird, soll die Bewilligungsentscheidung widerrufen werden.

9. Erstattungspflicht bei Vorleistung

Geht die leistungsberechtigte Person durch Zahlung an Anbieter in Vorleistung, ist der kommunale Träger zur Erstattung der berücksichtigungsfähigen Aufwendungen verpflichtet.

III. Infrastrukturmaßnahmen; Rahmenbedingungen für verbindliche Netzwerkstrukturen zur Förderung Leistungsberechtigter

10. Infrastrukturelle Maßnahmen

(1) Um die Recht der Leistungsberechtigten zu garantieren, ist eine räumliche und soziale Infrastruktur für Angebote und Unterstützungsleistungen zugunsten von Leistungsberechtigten zu schaffen, zu sichern und weiterzuentwickeln.

(2) In den Kommunen werden flächendeckend bedarfsdeckende Angebotsstrukturen zur Förderung der Bildung und Sozialen Teilhabe der Leistungsberechtigten geschaffen.

11. Netzwerk zur Etablierung flächendeckender und bedarfsdeckender Angebotsstrukturen

(1) In den Kommunen wird ein Netzwerk geschaffen, in dem alle Akteure mit dem Ziel der Förderung der Leistungsberechtigten verbindlich mitarbeiten. Dies sind unter anderem die Träger der Jugendarbeit, Jugendbildung, Jugendverbandsarbeit und der Sportvereine, die Stellen der Familienbildung, Frühförderstellen, Kindertageseinrichtungen, Horte, Sozialpädiatrische Zentren, Schulen, die Agenturen für Arbeit, Sozial- und Gesundheitsämter. Ziel der Zusammenarbeit ist die Bedarfsanalyse und die Gewährleistung der in § 10 bezeichneten Angebotsstrukturen.

(2) Sofern Landesrecht keine andere Regelung trifft, wird die verbindliche Zusammenarbeit im Rahmen des Netzwerks durch den örtlich zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe organisiert. Diese Aufgabe kann an einen freien Träger übertragen werden; die Gesamtverantwortung bleibt bei dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

IV. Qualitätssicherung und Evaluation

12. Verantwortung für Qualitätssicherung und Evaluation

(1) Der Bund hat angemessene Maßnahmen zur Qualitätssicherung zu treffen sowie ein laufendes Monitoring dieser Maßnahmen vorzunehmen.

(2) Die Bundesregierung evaluiert nach Inkrafttreten des Gesetzes laufend die Wirksamkeit dieses Gesetzes und informiert alle vier Jahre, erstmals zwei Jahre nach Inkrafttreten, über die Ergebnisse.

Artikel 2

Änderung SGB I

§ 36 Abs. 3 (neu)

Kinder und Jugendliche können eigenständig Anträge auf Leistungen stellen. Die Eltern sind davon in Kenntnis zu setzen. Widersprechen die Eltern, so entscheidet das Familiengericht.

Artikel 3

Änderung des Bundesbaugesetzes

…

Art. […]

Änderung weiterer Gesetze

…

Autorinnen und Autoren

Apel, Peter – *Planungsbüro STADTKINDER*
Peter Apel ist Ingenieur der Raumplanung und gründete 1999 das Planungsbüro *Stadtkinder* in Dortmund. Schwerpunktfelder des Planungsbüros ist die familienfreundliche Stadtplanung, Freiraumplanung und Stadterneuerung. Seit 2017 berät er im Rahmen der Initiative «Mehr Freiraum für Kinder - Ein Gewinn für alle!» zwölf Kommunen aus Nordrhein-Westfalen bei der Schaffung von sichern Spiel- und Bewegungsräumen für Kinder. 2009 war er an dem Forschungsvorhaben «Freiräume für Kinder» des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beteiligt und promovierte zu diesem Thema. Er ist außerdem Sprecher des Spielraumbeirats des Deutschen Kinderhilfswerks Berlin.

Bonin, Holger – *Institut zur Zukunft der Arbeit*
Holger Bonin ist seit Juli 2016 Chefkoordinator für Arbeitsmarktforschung am Institut zur Zukunft der Arbeit in Bonn und lehrt seit 2012 als Professor für Volkswirtschaftslehre mit den Schwerpunkten Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung an der Universität Kassel. Von 2007 bis 2016 war er Leiter der Abteilung Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim. Als Projektleiter leitete er 2016 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Evaluation des Bundesprogramms *Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt*. Als angewandter empirischer Forscher beschäftigt er sich unter anderem mit den volkswirtschaftlichen Auswirkungen demografischer Veränderungen sowie der Wirksamkeit der deutschen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik.

Borkowski, Susanne – *KinderStärken e.V.*
Susanne Borkowski ist Geschäftsführerin des Vereins KinderStärken in Stendal. Susanne Borkowski hat Soziale *Arbeit als Menschenrechtsprofession* mit dem Abschluss Master of Social Work studiert. Ihre Arbeitsschwerpunkte umfassen unteranderem die Bereiche Frühe Bildung, Erziehungspartnerschaften, Gesundheitsförderung in der Kindertagesstätte, kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung sowie Kinder- und Menschenrechte. Seit 2009 lehrt Susanne Borkowski Sozialpädagogik/Kinderpolitik und Kinderrechte am Fachbereich Angewandte Humanwissenschaften an der Hochschule Magdeburg-Stendal.

Holz, Gerda – *Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik*
Gerda Holz ist seit 1990 mit verschiedenen Aufgabenschwerpunkten und unterschiedlichen Leitungsfunktionen im Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik in Frankfurt am Main tätig. Als Politikwissenschaftlerin und Sozialarbeiterin befasst sie sich mit Fragen zur Lebenssituation und zur Unterstützung sozial benachteiligter Gruppen in Deutschland. Ihre aktuellen Arbeitsschwerpunkte sind Armut und soziale Ausgrenzung, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, sowie integrierte Handlungskonzepte zur kindbezogenen Armutsprävention und Aufbau von Präventionsketten in Kommunen. Sie ist in diversen Gremien tätig u.a. Mitglied im wissenschaftlichen Beirat des Programmschwerpunktes «Frühstart» der Gemeinnützigen-Hertie-Stiftung und im beratenden Arbeitskreis «Gesund Aufwachsen für alle» der Bundeszentrale für Gesundheitliche Aufklärung.

Lenze, Anne – *Hochschule Darmstadt*
Seit 1996 ist Anne Lenze Professorin an der Hochschule Darmstadt und lehrt zu Familien-, Jugend- und Sozialrecht. Nach ihrem zweiten juristischen Staatsexamen schloss sie 1988 das Promotionskolloquium mit der Note «summa cum laude» ab. Von 1989 bis 1996 war sie Richterin am Sozialgericht in Bremen. 1996 wurde sie auf den Lehrstuhl als Professorin für Familien-, Jugend-, und Sozialrecht berufen. 2004 habilitierte sie am Fachbereich Rechtswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt venia legendi mit der Schrift «Rentenreform zwischen Eigentumsschutz, Gleichsatz und europäischer Integration»

Wrase, Michael – *Stiftung Universität Hildesheim /Wirtschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*
Michael Wrase arbeitet seit 2016 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wirtschaftszentrum Berlin für Sozialforschung in der Projektgruppe der Präsidentin. Zudem ist er im Rahmen einer fünfjährigen Gastprofessur in Kooperation mit Wirtschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Professor für Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Sozial- und Bildungsrecht an der Stiftungsuniversität Hildesheim. Im Rahmen seines Rechtsreferendariats absolvierte er unteranderem eine Station am Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe und promovierte 2013 an der Humboldt-Universität zu Berlin. Bis September 2016 arbeitete am Kooperationsprojekt zwischen dem WBZ und dem Bundesministerium der Justiz für Verbraucherschutz «Recht und Rechtsstaatlichkeit als Element einer nachhaltigen Entwicklung – Erkenntnisse und Möglichkeiten aus Sicht der Wissenschaft und Praxis».

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Erscheinungsort: www.boell.de
Erscheinungsdatum: Mai 2017
Lizenz: Creative Commons.(CC BY-NC-ND 4.0)
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter
www.boell.de/publikationen