

27.06.2009

Stellungnahme
anlässlich der Fachveranstaltung am 01.07.2009 zum
Zwischenbericht der Landesregierung zum
Runden Tisch „Hilfe für Kinder in Not“

Der SoVD NRW begrüßt den Anstoß der Landesregierung zu einem intensiven und breiten Diskussionsprozess über notwendige Verbesserungen zugunsten sozial benachteiligter, insbesondere von Armut betroffener Kinder in der Hoffnung, dass damit auf wirksame Maßnahmen hingewirkt werden kann. Seit rund einem Jahrzehnt ist etwa jeder Vierte junge Mensch unter 18 Jahren in NRW von (Einkommens-)Armut betroffen.¹ Kind armer Eltern zu sein, ist mit erheblichen Einschränkungen der Entwicklungs-, Entfaltung- und Teilhabemöglichkeiten verbunden, die nicht selten auch den Lebensweg als Erwachsener nachteilig prägen. Langjährige Diskussionen über die „Infantilisierung“ der Armut und deren Folgen haben – wiewohl in den letzten Jahren auch von Parteien und Parlamenten aufgegriffen - bislang kaum zu Maßnahmen geführt, die wirksame Abhilfe erwarten ließen. Die folgenden grundsätzlichen Erwägungen empfiehlt der SoVD NRW zur Berücksichtigung in der weiteren Diskussion.

¹ Armutsquoten für unter 18Jährige nach Sozialberichterstattung NRW:

1995	22,4 % (nur unter 15Jährige!)
2000	22,8 %
2003	26,0 %
2005	24,5 % (Erhebungskonzept geändert)
2007	24,3 %

Grundsätzliche Erwägungen

1. Kinderarmut ist Familienarmut

Die erschreckend hohe Armut und soziale Benachteiligung von Kindern und Jugendlichen ist unmittelbar bedingt durch die Armut ihrer Eltern, insbesondere ihrer Mütter (allein Erziehende). Kinderarmut kann nicht getrennt von Eltern- bzw. Familienarmut betrachtet und überwunden werden, sondern nur im familiären Kontext. Strategien zur Überwindung von Kinderarmut, die nicht zugleich auf die Überwindung der Elternarmut zielen, gehen am Kern des Problems vorbei.

Bei allen Verdiensten der öffentlichen Diskussionen über Kinderarmut beinhaltet die Fokussierung auf diesen Begriff die Gefahr, die Problemlagen der Kinder aus dem Familienzusammenhang herausgelöst zu betrachten. Bewältigungsstrategien, die an einer weitgehend isolierten Betrachtung von Kinderarmut anknüpfen, können nicht zielführend sein. Teils weist die Diskussion gar Tendenzen auf, die Interessen der Kinder in Gegensatz zu bringen zu den Eltern. Ausdruck dessen ist etwa die nicht selten vertretene Ansicht, eine Erhöhung der Regelsätze des SGB II und XII gehe an den Kindern vorbei, weil die Eltern ihren Kindern zusätzliche Mittel vorenthalten und zweckentfremden würden. Zutreffend ist eher das Gegenteil. In aller Regel zweckentfremden arme Eltern Teile ihres eigenen Regelsatzes zugunsten ihrer Kinder, um deren materielle Benachteiligung und Stigmatisierung so weit wie irgend möglich zu mindern.

2. Armut ist vor allem Mangel an Einkommen

Wenngleich Armut sich nicht allein als Einkommensarmut manifestiert, sondern auch als soziale und kulturelle Armut, bleibt Einkommensarmut der „harte Kern“ des Problems. Soweit soziale und kulturelle Armut nicht unmittelbar Folgeprobleme von Einkommensarmut sind, werden sie von dieser zumindest maßgeblich verfestigt oder verstärkt. Notwendige Voraussetzung zur Teilhabe an einer Marktgesellschaft ist, über entsprechende Kaufkraft zu verfügen. Als Grenze der Einkommensarmut verwenden EU und Bundesregierung die Schwelle von 60 % des Medianeinkommens, bedarfsgewichtet mittels der neuen OECD-Skala. Die nordrhein-westfälische Sozialberichterstattung verwendet hier die Einkommensschwelle von 50 % des arithmetischen Mittels, bedarfsgewichtet mittels der alten OECD-Skala.

Armut und sozialer Ausschluss verletzen nach Auffassung des SoVD NRW die **Menschenwürde**, deren Achtung und Schutz Verfassungspflicht aller staatlichen Gewalt ist (Art. 1 Abs. 1 GG). Ein „armutsfestes“ Grundsicherungssystem wäre dann gegeben, wenn das Leistungsniveau die Einkommensschwelle der Armutsdefinition nicht unterschreitet. Das Leistungsniveau der Grundsicherungen von SGB II und XII ist zu niedrig. Insbesondere blieben Forderungen nach einer eigenständigen und altersge-

rechten Bedarfsbemessung für Kinder und Jugendliche - wiewohl auch im politischen Raum diskutiert – bislang ohne greifbare Ergebnisse.

Nach Berechnungen des Paritätischen Wohlfahrtsverbands² ergäben sich bei sachgerechter Umsetzung des geltenden, auf dem Verbrauchsverhalten des untersten Einkommensfünftels basierenden Bedarfsbemessungsverfahrens (SGB XII) für Kinder und Jugendliche sowie für Erwachsene deutlich höhere Regelsätze. Das hierbei zu Grunde liegende Bemessungsverfahren nimmt auf anerkannte Armutsgrenzen noch keinen Bezug.

3. Bildungsarmut ist Folge von Einkommensarmut und eines sozial selektiven Bildungssystems

Vielfach wird in der politischen Diskussion über Kinderarmut der Eindruck erweckt, ein Mangel an Bildung sei wesentliche Ursache von Armut, und gute Bildung schütze vor Armut. Dem entspricht häufig eine strategische Schwerpunktsetzung auf partielle Sondermaßnahmen zur Verbesserung der Bildungschancen von Kindern aus Armutshaushalten.

Nach Auffassung des SoVD NRW ist Bildungsarmut maßgeblich Folge von Einkommensarmut sowie eines sozial selektiven Schulsystems, das bestehende Benachteiligungen verstärkt. Arme Familien leben häufig in beengten Wohnverhältnissen, die ein ungestörtes Spielen und Lernen der Kinder zu Hause erschweren. Viele Anregungen, die den Bildungshunger von Kindern wecken und ihre Selbstentfaltung fördern (z. B. Besuche von Zoos, Theatern, Musikveranstaltungen, Museen; Mitgliedschaft in Sportvereinen) können arme Eltern ihren Kindern nicht oder allenfalls selten bieten. Soziale Kontakte sind teils allein aus Geldmangel eingeschränkt. Arme Eltern können Leistungsschwächen der Regelschulen kaum durch privat finanzierten Nachhilfeunterricht ausgleichen und private Zusatzausgaben für Lernmittel tragen.³

Die hohe soziale Selektivität des bestehenden, viergliedrigen Schulsystems ist durch vielfältige Studien seit langem belegt.⁴ Insbesondere die Förderschule Lernen hat sich zu einer Restschule für Arme entwickelt, deren ungünstiges Lernmilieu und mangelnde Förderfähigkeit in der Regel zur Schulentlassung ohne Abschluss führt. Die Zugangschancen zu beruflicher Ausbildung und zu einer dauerhaften, nicht nur prekären Erwerbstätigkeit sind dann gering.

Gute Bildung erhöht die individuellen Chancen im Wettbewerb um ein insgesamt zu geringes Angebot an Ausbildungs- und (regulären) Arbeitsplätzen, *wenn und soweit*

² Der Paritätische, Was Kinder brauchen..., Berlin, September 2008

³ Der Sozialbericht NRW 2004 nennt Zahlen für das Saarland (2000/2001), wonach bereits für den Grundschulbesuch *durchschnittlich* 288 Euro pro Schuljahr an privaten Aufwendungen anfallen, die sich in den Sekundarstufen I und II auf bis zu 821 Euro erhöhen (Abb. 4.3.2, S. 166).

⁴ Im Rahmen der NRW-Sozialberichterstattung präsentierte der MAGS-Bericht „Prekäre Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen“ (Düsseldorf, Februar 2009 hierzu nochmals Daten für 2007.

mit geringer gebildeten BewerberInnen konkurriert wird. Das gesamtwirtschaftliche Angebot an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen wird indes durch den Grad der Vorbildung der BewerberInnen kaum beeinflusst. Für jeden Ausbildungs- oder Arbeitssuchenden, der mit Hilfe seines höheren Qualifikationsniveaus einen Platz findet, fällt ein anderer durchs Rost. Auch wenn – theoretisch – alle Bewerber Abitur bzw. eine abgeschlossene Berufsausbildung hätten, würde sich an der Zahl derer, die keinen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz erhalten, substantiell kaum etwas ändern. Statussichernde Effekte einer guten Qualifizierung wurden durch die Abschaffung des Berufsschutzes in der Arbeitslosenversicherung und die Hartz-Gesetzgebung zudem erheblich geschwächt.

Im Übrigen verstärken manche Diskussionen über Armut und Bildung die entsolidarisierende Tendenz zur Individualisierung gesellschaftlicher Problemlagen. Zumindest implizit wird nahe gelegt, die Ursache für Erwerbslosigkeit und Armut in Wettbewerbsdefiziten (Bildungsmängeln) des Einzelnen zu verorten, während die maßgeblichen Fragen der gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftenachfrage und der gesellschaftlichen Einkommensverteilung samt ihrer Steuerungsmöglichkeiten eher aus dem Blick geraten.⁵

4. Armut als Kern sozialer Benachteiligung von Migrantenfamilien

In der Diskussion über soziale Benachteiligung von Kindern aus Migrantenfamilien wird häufig ein mangelnder Erwerb der deutschen Sprache als wesentliches Problem herausgestellt. Soziale Benachteiligung erscheint damit als Folgeproblem des Migrationshintergrunds selbst und wird so in einen anderen Kontext gestellt als Armut bei Einheimischen.

Ohne in Abrede zu stellen, dass Kinder aus Migrantenfamilien teils besonderen Schwierigkeiten beim Erwerb der deutschen Sprache gegenüberstehen, ist auch darauf hinzuweisen, dass Kinder aus deutschen Armutshaushalten nicht selten vergleichbare Defizite in der sprachlichen Entwicklung aufweisen. Der Kern sozialer Benachteiligung von Kindern aus Migrantenfamilien ist kein anderer als bei Kindern aus einheimischen Familien, nämlich Familienarmut.⁶ MigrantInnen unterliegen den gleichen Armutsrisiken wie die einheimische Bevölkerung. Benachteiligungen am Arbeitsmarkt (Niedriglöhne, prekäre Beschäftigung, Erwerbslosigkeit), Probleme in der sozialen Sicherung (geringe Lohnersatzleistungen, Belastungen durch Zuzahlungen und Leistungsausgrenzungen bei der Krankenversicherung) und das „Armutsrisiko Kinder“ (höhere Kinderzahl) wirken hier häufiger zusammen. Dass Migrantinnen eine signifikant höhere Armutsquote aufweisen, kann kaum auf den Migrationshintergrund

⁵ So auch im Zwischenbericht der Landesregierung „Hilfe für Kinder in Not“, wenn es dort heißt, dass Armut für Kinder besonders gravierend sei, „weil sie sich nicht aus eigener Kraft der Armut entziehen können“ (S. 32 f). Der Umkehrschluss liegt nahe, dass arme Eltern dies könnten und gleichsam „Schuld“ an ihrer Situation seien.

⁶ Manche Probleme an Schulen, die unter Bezugnahme auf einen hohen „Ausländeranteil“ diskutiert werden, sind in Wahrheit Probleme eines hohen Armutsanteils.

selbst zurückgeführt werden. Die überproportionale Armutsbetroffenheit von MigrantenInnen schlägt sich „folgerichtig“ nicht zuletzt in einem überproportionalen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund an den Förderschulen nieder.⁷

5. Notwendig sind generelle Strategien zur Armutsvermeidung

Der SoVD unterstützt alle Maßnahmen, die geeignet sind, Kinder und Jugendliche aus Armutshaushalten zu fördern, ihre Entwicklungschancen zu erhöhen und ihnen sowie ihren Eltern das Leben zu erleichtern. Manche, die auf den Abbau kultureller und sozialer Armut ausgerichtet sind, blieben auch notwendig, wenn das Kernproblem der Einkommensarmut bewältigt wäre.

Einen strategischen Sinn zur Bekämpfung und Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung erhalten solche Maßnahmen allerdings nur, wenn sie eingebettet sind in generelle Konzepte zum Schutz vor Armut. „Mehr Teilhabe und Chancengerechtigkeit für alle Kinder“⁸ ist kaum möglich ohne **mehr Verteilungsgerechtigkeit für alle Eltern**, vor allem zugunsten von Erwerbslosen und gering entlohnten ArbeitnehmerInnen. Wie bereits der allgemein gebräuchliche *relative* Armutsbegriff verdeutlicht, ist Armut wesentlich ein Problem der Einkommensverteilung. Armut ist die verteilungspolitische Kehrseite der **hohen Reichtumskonzentration** an der Spitze der Einkommenshierarchie. Die Überwindung von Armut, d.h. der Schutz der Menschenwürde vor sozialem Ausschluss, erfordert deshalb entsprechende Korrekturen sowohl bei der Primärverteilung am Markt als auch bei den Umverteilungswirkungen der Steuer- und Abgabepolitik zu Lasten des privaten (teils auch: durch verteilungspolitische Eingriffe privatisierten) Reichtums. Es geht um Ausweitung regulärer Beschäftigung zu mindestens „armutsfesten“ Löhnen, um eine höhere Leistungsfähigkeit der Sozialversicherung und nicht zuletzt um ein „armutsfestes“, soziale Teilhabe ermöglichendes Leistungsniveau der Grundsicherungen. Bei Fortgeltung der bisherigen verteilungspolitischen Rahmenbedingungen besteht akute Gefahr, dass es in Folge der Auswirkungen der aktuellen Weltwirtschaftskrise am Arbeitsmarkt, auf die öffentlichen Haushalte und die Finanzierung der Sozialversicherung zu einem weiteren Anstieg der (Kinder-)Armut kommt.

Strategiebildungen, die lediglich auf eine Kompensation von Folgeproblemen der Armut zielen (hier: bei Kindern und Jugendlichen), ohne die Armut selbst, den Mangel an Einkommen, beheben zu wollen, mögen „gut gemeint“ sein, sind jedoch nicht zielführend. Sie stehen in der Gefahr dazu beizutragen, die Armut verursachenden Strukturprobleme bei der Verteilung (von Erwerbsarbeit, Einkommen und Vermögen sowie zwischen öffentlichen Haushalten und privatem Reichtum) durch Linderung

⁷ Prof. Dr. Ulf Preuss-Lausitz (TU Berlin) nennt die Förderschule Lernen „nicht nur eine Armenschule, ... sondern auch eine Migranten-Gettoschule“ (vgl. Landtagsdrucksache Stellungnahme 14/2362 v. 15.02.09).

⁸ Untertitel des Zwischenberichts der Landesregierung zur Arbeit des Runden Tisches „Hilfe für Kinder in Not“.

ihrer Folgen „akzeptabler“ erscheinen lassen und sie dadurch zu stützen und zu verstetigen. Vergleichbares gilt für die Bekämpfung von „Bildungsarmut“, wenn kompensatorische Einzelmaßnahmen gleichsam zum Ersatz für den notwendigen Strukturwandel zu einem sozial inklusiven und leistungsfähigeren Bildungssystem geraten.

Fragestellungen für die Fachveranstaltung am 1. Juli 2009

Der von den übersandten Leitziele und Fragestellungen abgesteckte Rahmen umgeht die strukturellen Ursachen von (Kinder-)Armut weitgehend. Der Fokus liegt auf Maßnahmen „um Armut und Benachteiligung herum“, ohne auf deren Überwindung selbst ausgerichtet zu sein.

Dabei würde ein erheblicher Teil des Bedarfs an spezieller „Förderung von Kindern in benachteiligten Lebenswelten“ (erstes Leitziel) in dem Maße entfallen, wie diese Lebensbedingungen aufhören, benachteiligt zu sein. Ebenso speist sich der Bedarf an Vorbeugung gegen Armut (zweites Leitziel) maßgeblich daraus, dass es an ausreichendem Sozialschutz vor Armut mangelt, so dass Armutsrisiken für breite Bevölkerungsschichten präsent sind. „Bildungsnetzwerke“ (drittes Leitziel) sollen offenbar Problemlagen bearbeiten, die durch die soziale Selektivität und unzureichende Leistungsfähigkeit des viergliederigen Schulsystems zu großen Teilen erst erzeugt werden. Auch die Behinderungen und Belastungen für Elternschaft und Defizite bei der Erziehungskompetenz (viertes und fünftes Leitziel) gehen maßgeblich auf strukturelle Probleme einer wenig geschlechtergerechten und wenig familienfreundlichen Erwerbsgesellschaft sowie die Deprivationsfolgen einer über Jahrzehnte hinweg zunehmenden und teils „erblichen“ Massenarmut zurück. Ohne den Kommunen finanzielle Gestaltungsspielräume zur hochwertigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben der Daseinsvorsorge sowie für „freiwillige“ Leistungen und Maßnahmen zur Förderung sozialer Inklusivität zu geben, werden sich die lokalen Rahmenbedingungen (sechstes Leitziel) kaum strukturell und nachhaltig verbessern lassen.

Dem SoVD NRW ist bewusst, dass die verteilungspolitischen Instrumente, die im Rahmen einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Bewältigungsstrategie genutzt werden müssen, der Regelungskompetenz nicht des Landes, sondern des Bundes (in einigen Aspekten auch der Tarifparteien) unterliegen. Dies kann jedoch die Ausblendung wesentlicher strategisch bedeutsamer Fragen nicht rechtfertigen, zumal das Land im föderalen Bundesstaat an der Gesetzgebung des Bundes mitwirkt (und auch selbst Tarifpartei ist). Die Wendung im siebten Leitziel, dass die Lösung der Probleme eine „gesamtgesellschaftliche Herausforderung“ sei, kann in diesem Zusammenhang eher als Rückzug aus politischer Verantwortung erscheinen, indem gleichsam der Ball an eine Gesamtheit zivilgesellschaftlicher Akteure zurückgespielt wird.

Ergänzend zu den übersandten Fragestellungen im Einzelnen

Leitziel: Rahmenbedingungen gestalten

Die Landesregierung hat es sich zur Aufgabe gemacht, sich verstärkt der Förderung von Kindern in benachteiligten Lebenswelten zu widmen.

- Wie können diese Kinder gezielt gefördert werden?
- Welche Investitionen in die soziale Infrastruktur halten Sie unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten der Landesregierung für besonders vorrangig?

Im Kernbereich der Landeskompetenz liegt das **Bildungswesen** einschließlich des Elementarbereichs (Kinderbetreuungseinrichtungen). Für Kinder aus Armutshaushalten ist der ungehinderte Zugang zu professioneller, hochwertiger und gemeinschaftlicher Förderung ab dem ersten Lebensjahr besonders bedeutsam. Von Behinderung bedrohte und behinderte Kinder müssen dabei regelhaft in Gemeinschaft mit nicht behinderten Kindern gefördert werden. Die Barrierefreiheit aller Einrichtungen ist sicherzustellen. Von einem flächendeckend bedarfsgerechten, hochwertigen Angebot ohne finanzielle und sonstige Zugangsbarrieren profitieren auch die Eltern (Mütter). Ob die mit dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz) getroffenen Weichenstellungen zielführend sind, ist höchst umstritten und erscheint fraglich.

Zum Abbau schulischer Bildungsbenachteiligung muss vorrangig der Übergang zu einem barrierefreien, sozial **inklusiven Schulsystem** gestaltet werden, das auf einer Schulform für alle – einschließlich SchülerInnen mit Behinderung – bis Klasse 10 im Ganztagsbetrieb basiert. Jedes Kind wird entsprechend seinen individuellen Fähigkeiten gefördert. Dabei sind sonderpädagogische und betreuerische Förderbedarfe regelhaft in hochwertiger Qualität in der Regelschule zu decken.

Seit Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention ist die Bundesrepublik Deutschland (hier vor allem Länder und Gemeinden) völkerrechtlich verpflichtet, den Strukturwandel zu einem inklusiven Bildungswesen zu organisieren. Der hierfür erforderliche Finanzierungsaufwand wird nach Auffassung mancher Sachverständiger häufig überschätzt, teils um den Eindruck der „Undurchführbarkeit“ zu erwecken. Sie halten die Umsetzung im schulischen Bereich für insgesamt kostenneutral, wenn nicht gar im Ergebnis kostenmindernd gestaltbar.⁹

SchülerInnen im Sozialgeldbezug (Hartz IV) sind hinsichtlich der Befreiung vom Eigenanteil bei den Schülerfahrkosten den SchülerInnen im Leistungsbezug nach dem SGB XII gleichzustellen (§ 97 Abs. 3 Schulgesetz NRW).

⁹ Vgl. die in Fn 3 erwähnte Stellungnahme von Prof. Preuss-Lausitz, Landtagsdrucksache 14/2362, sowie seine ergänzende Stellungnahme Ds. 14/2591.

Leitziel: Offensiv statt reaktiv

Um Armut vorzubeugen, brauchen Kinder/Jugendliche und ihre Eltern eine ihrer Bedarfslage entsprechende Unterstützung und dafür geeignete Angebote.

- Wie bewerten Sie die Struktur der bestehenden Hilfen und Maßnahmen?
- Wo bestehen Lücken? Worauf kann zukünftig noch stärker aufgebaut werden?

Soweit hier *Vorbeugung gegen Armut* (Primärprävention) angesprochen ist, ginge es insbesondere um Angebote für (noch) nicht von Armut betroffene Familien. Sollte dies tatsächlich so gemeint sein, wäre auf die vorrangige Notwendigkeit einer Verbesserung der Lebenssituation bereits von Armut betroffener Familien hinzuweisen. Hierbei wäre zu berücksichtigen, dass Armut nicht erst bei Bedürftigkeit nach SGB II/XII beginnt.

Zur Vorbeugung gegen Armut sind aus Sicht des SoVD vor allem ein hoher Beschäftigungsstand, ein leistungsgerechtes Lohnsystem mit einem ausreichenden gesetzlichen Mindestlohn sowie leistungsstarke Sozialversicherungen notwendig. Die Deregulierung bei Beschäftigung und Arbeitsmarkt und die Schwächung der Sozialversicherung insbesondere durch die Eingriffe der „Agenda 2010“ haben die armutspräventiven Wirkungen der Beschäftigungs-, Entgelt- und Sozialversicherungssysteme erheblich eingeschränkt. Diese Entwicklung muss dringend umgekehrt werden. Zur „Generalprävention“ gegen Familienarmut muss sichergestellt werden, dass die Haushaltseinkommen bei Grundsicherungsbezug die Armutsgrenze nicht unterschreiten. Für diese Ziele sollte die Landesregierung gegenüber dem Bund und den übrigen Ländern sowie in ihrer Öffentlichkeitsarbeit nachdrücklich werben.

Der Präventionsbegriff im Zwischenbericht der Landesregierung „Hilfe für Kinder in Not“ ist allerdings von vornherein auf Sekundär- und Tertiärprävention beschränkt: „Hauptziel ist es, kindspezifische Armutsfolgen zu vermeiden resp. zu begrenzen“. Leitorientierung sei die Sicherung eines ‚Aufwachsens im Wohlergehen‘ speziell für arme Kinder.¹⁰ Was im Einzelfall vielleicht noch ein realistisches Ziel sein könnte, gerät in der Verallgemeinerung zum Widerspruch in sich.

Leitziel: Bildungsnetzwerke initiieren und ausbauen

Ziel der Landesregierung ist es, in den Kommunen vor Ort altersspezifische Bildungsnetzwerke zu knüpfen. Dafür ist eine tragfähige Kooperation zwischen allen Akteuren unerlässlich und noch weiter zu intensivieren, um gerade benachteiligten Kindern eine positive Bildungsbiografie von der Geburt bis zum erfolgreichen Berufseinstieg zu sichern.

- Wie kann die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen den Schulen und den außerschulischen Einrichtungen aussehen?
- Welche erfolgreichen Beispiele kennen Sie?
- Welche Maßnahmen und Strukturen sind weiterführend?

¹⁰ Vgl. a.a.O., S. 29

Um insbesondere benachteiligten Kindern eine positive Bildungsbiografie von der Geburt bis zum Berufseinstieg zu sichern, sind nach Auffassung des SoVD NRW folgende Maßnahmen von vorrangiger Bedeutung:

- Rechtsanspruch auf einen Platz in beitragsfreien, hochwertigen Kindertageseinrichtungen ab dem ersten Lebensjahr
- Umbau des sozial selektiven Bildungswesens zu einem inklusiven Bildungswesen (eine barrierefreie Schule für alle bis Klasse 10 im Ganztagsbetrieb)
- Durchgreifende Stärkung der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems durch Sicherung von Lernbedingungen, die eine bessere individuelle Förderung und Berücksichtigung des individuellen Lerntempos ermöglichen (kleinere Gruppen-/ Klassenstärken, aufgabengerechte Personalausstattung)
- Umfassende Verwirklichung der Lernmittelfreiheit
- Sicherung eines ausreichenden und auswahlfähigen Ausbildungsplatzangebots durch Einführung einer Ausbildungsumlage von nicht oder nicht ausreichend ausbildenden Unternehmen und Verwaltungen
- Abschaffung der Studiengebühren – kostenfreier Hochschulzugang für alle Studierwilligen.

Leitziel: Elternschaft ermöglichen

Eine eigene Familie gründen – diesen Wunsch hat die große Mehrzahl der Jugendlichen und jungen Erwachsenen. „Elternseinkönnen“ benötigt neben der finanziellen Absicherung genauso Zeit und Infrastruktur.

- Welche Rahmenbedingungen und Maßnahmen sind nötig, um Elternschaft zu fördern und strukturelle Überlastungen bzw. die Benachteiligungen von Familien (weiter) zu vermindern?

Von generellen strukturellen Überlastungen oder Benachteiligungen von *Familien*, ungeachtet ihrer Einkommensposition und ihres sozialen Status, kann aus Sicht des SoVD keine Rede sein. Eher trifft dies auf *Frauen* zu, die beruflichen Erfolg und Mutterschaft vereinbaren wollen und auch vereinbaren können müssen. Mit Einführung des Elterngelds reagierte die Politik auf den Geburtenrückgang insbesondere bei gut qualifizierten, berufsorientierten Frauen, während arme Mütter durch die Reform benachteiligt wurden.

Nach wie vor sind die **Zeitstrukturen und Zeitanforderungen** der regulären, sozial relativ gesicherten **Erwerbsgesellschaft** ganz überwiegend am Leitbild des (männlichen) Beschäftigten ausgerichtet, der für berufliche Anforderungen umfassend zur Verfügung steht. Diese Anforderungen haben sich in den vergangenen Jahren teils deutlich erhöht: geringere Planbarkeit der erwerbsarbeitsfreien Zeit durch marktorientierte Arbeitszeitflexibilisierungen, Zunahme von Schichtarbeit, Trends zu erneuter Arbeitszeitverlängerung, Phasen überlanger Arbeitszeiten bei „Vertrauensarbeitszeit“

(vor allem bei Hochqualifizierten), erheblich längere „zumutbare“ Wegezeiten. Mit der politisch gewollten Ausweitung des Niedriglohnssektors verlor allerdings das traditionelle Leitbild des „Familienernährers“ in soweit an Gewicht, als auch für Vollzeitbeschäftigung Einkommen „normal“ wurden, mit denen – im Widerspruch zu Art 24 Abs. 2 der Landesverfassung¹¹ - eine Familie nicht mehr ernährt werden kann.

Nach wie vor wird das Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf vorrangig als Frauen- bzw. Mütterproblem wahrgenommen und bearbeitet. Noch immer orientiert sich die Entwicklung der regulären beruflichen Zeitstrukturen und –anforderungen nicht daran, dass ein Leben mit Kindern der „Normalfall“ für Beschäftigte beiderlei Geschlechts ist, dass hier Väter und Mütter gleichermaßen gebraucht und gefordert sind, und dies täglich. Stattdessen werden Frauen zur Entschärfung des Vereinbarkeitsproblems vor allem *Sonderarbeitsformen* mit erheblichen Einschränkungen bei Einkommen, sozialem Schutz und Aufstiegmöglichkeiten angeboten (Teilzeitarbeit, Mini-Jobs).

Frauen sind in Deutschland immer noch von einer erheblichen, im EU-Vergleich überdurchschnittlichen Benachteiligung bei den Erwerbseinkommen betroffen. Sektoren, in denen überwiegend Frauen arbeiten (z. B. Gesundheit und soziale Dienstleistungen) weisen häufig ein niedrigeres Entgeltniveau als männerdominierte Sektoren auf.¹² Immer noch ist die berufliche „Kinderpause“ mit dem akuten Risiko eines Karriereknicks und entsprechender Minderungen künftig erzielbarer Einkommen verbunden. Darüber hinaus hat die Landesregierung mit den Regionalstellen „Frau und Beruf“ eine wichtige Unterstützungs- und Kompetenz-Infrastruktur insbesondere für Berufsrückkehrerinnen „eingespart“.

Nach wie vor bleibt es meist die wirtschaftlich rationalere Entscheidung von Paaren, dass die Frau ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinder einschränkt oder aufgibt, weil der Einkommensverlust in diesem Fall geringer ist. Kommt es dann zur Trennung, ist das Armutsrisiko für Mütter und Kinder hoch.

Die Betreuungszeiten der **Kindertagesstätten** sind häufig nicht mit den Zeitstrukturen einer Vollerwerbstätigkeit beider Eltern vereinbar. Überdies ist ihre Nutzung nicht selten mit hohen Kosten verbunden. Das Angebot an Betreuungsplätzen für unter Dreijährige sowie der **Ganztagsbetreuung an Schulen** ist völlig unzureichend und sollte rascher ausgebaut werden als bislang vorgesehen.

Um familienfreundliche Rahmenbedingungen für Mütter und Väter gleichermaßen zu sichern, erscheinen daher insbesondere folgende Maßnahmen notwendig:

- Anpassung der regulären Arbeitszeitregelungen (Vollzeit) an die Erfordernisse eines Lebens mit Kindern

¹¹ „Der Lohn muss der Leistung entsprechen und den angemessenen Lebensbedarf des Arbeitenden und seiner Familie decken.“ (a.a.O.)

¹² Bezeichnender Weise wurde die „Frauenbranche“ der Altenpflege 2009 in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufgenommen, um der Tendenz des Lohndumping mit Festlegung eines Mindestlohns begegnen zu können.

- Gewährleistung eines mit Vollerwerbstätigkeit kompatibeln Angebots hochwertiger und kostenfreier Kinderbetreuung in Kindertagesstätten und Ganztagschulen
- Beseitigung der Lohndiskriminierung von Frauen
- Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung von Frauen in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Leitziel: Eltern stärken

Erziehung ist eine Herausforderung sowohl für junge Eltern nach der Geburt des ersten Kindes als auch für Eltern mit Heranwachsenden in der Pubertätsphase. Elternsein erfordert Kompetenz, die es zu stärken gilt.

- Wie können gerade Eltern, die sich in schwierigen Lebenssituationen befinden, gezielt bei der Förderung und Erziehung ihrer Kinder unterstützt werden?
- Welche Hilfestellungen sind notwendig und wie lassen sie sich so gestalten, dass sie von allen Elterngruppen angenommen werden?

Mangelnde elterliche Erziehungs- und Förderungskompetenz tritt nicht allein bei einkommensschwachen Familien auf. Bei Eltern, die über längere Zeit in Armut leben müssen, ist ein wesentlicher Faktor darin zu sehen, dass der Verlust einer eigenen sozialen Aufstiegsperspektive und der damit häufig einhergehende Verlust an Selbstwertgefühl es ihnen teils außerordentlich erschwert, den Kindern positive Lebensperspektiven, Selbstwertgefühl und Selbstbewusstsein zu vermitteln. Die vorherrschende Individualisierung sozialer Strukturprobleme (Betonung von „Eigenverantwortung“) begünstigt, dass arme Eltern später als „Versager“ wahrgenommen werden und ihre erzieherischen Einflussmöglichkeiten schwinden.

Ob solchen Problemlagen wirksam abgeholfen werden kann, ohne die Probleme der Armut und des Ausschlusses von (gesicherter) Erwerbsteilhabe selbst zu beheben, erscheint fraglich. Gleichwohl bietet das **Dormagener Modell NeFF** (Netzwerk Frühe Forderung – Netzwerk für Familien) nach unserem Eindruck durchaus beispielhafte Handlungsansätze. Möglichkeiten landesweiter Verallgemeinerung sollten geprüft werden.

Leitziel: Lokale Rahmenbedingungen verbessern

Die Chancen und der Lebensalltag von Kindern und ihren Familien werden entscheidend von den lokalen Rahmenbedingungen in den Kommunen geprägt, in denen sie leben.

- Wie kann das Land die Kommunen dabei unterstützen, diese wichtige Aufgabe zukunftsorientiert und nachhaltig zu gestalten?
- Wie können Ansätze der Armutsprävention besser zur Entfaltung kommen?

Die Chancen und der Lebensalltag auf lokaler Ebene werden weit stärker von bundespolitischen und teils landespolitischen Entscheidungen beeinflusst als von der Kommunalpolitik (z. B. Hartz-Gesetzgebung, Deregulierung des Arbeitsmarkts, Schwächung der Sozialversicherungen, Steuerpolitik und Gemeindefinanzierung,

Bildungspolitik, Wohnungspolitik). Von wesentlicher Bedeutung sind darüber hinaus konjunkturelle und strukturelle Entwicklungen im Bereich der privaten Wirtschaft, deren wirksame Beeinflussung und Steuerung ebenfalls eine Nutzung von Instrumenten der Bundes- und teils europäischen Politik erfordern würde. Der Handlungsraum „Kommune“ liegt gleichsam am Ende eines strukturellen Ursachengeflechts, das von dort aus mit institutionellen Mitteln kaum zu beeinflussen ist.

Die unzureichende Finanzausstattung der Kommunen hat vielfach zum Verzicht auf „freiwillige“ (nicht gesetzlich verpflichtende) Leistungen zur Gestaltung eines sozialen Gemeinwesens, zum Verfall öffentlichen Eigentums (u. a. Schulgebäude), zu Privatisierungen in den Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge und zum Abbau von Arbeits- und Ausbildungsplätzen in der Verwaltung geführt. Erschwerend kommt hinzu, dass auch die Verteilung verfügbarer kommunaler Mittel von interessenpolitischen Kräfteverhältnissen beeinflusst wird, in denen sozial benachteiligte, von Armut betroffene Bevölkerungsgruppen in aller Regel das Nachsehen haben. Eine nachhaltige Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung erscheint daher als notwendige, allein aber noch nicht hinreichende Voraussetzung dafür, dass Kommunalpolitik zur Schaffung eines **sozial inklusiven Gemeinwesens** substanziell und eigenständig beitragen kann.

Diese Feststellungen können indes nicht bedeuten, sich resignierend von der Frage nach kurzfristig nutzbaren Handlungsmöglichkeiten des Landes und der Kommunen abzuwenden. Der SoVD NRW sieht etwa in der Diskussion über eine Landesförderung zur Entwicklung eines landesweiten Angebots von „**Sozialtickets**“ im ÖPNV einen Ansatz, der Mobilität als Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe sichern und zur Verbesserung der Lebenssituation armer Familien beitragen kann. Damit sollte sich eine möglichst flächendeckende Einführung von kommunalen „**Sozialpässen**“ verbinden, die finanzielle Zugangsbarrieren zu kommunalen Kultur-, Sport- und Freizeitangeboten abbauen. Da solche Sondervergünstigungen allerdings nicht frei von der Gefahr stigmatisierender Nebenwirkungen sind, sollte es mittel- und langfristige Zielsetzung bleiben, die Dienstleistungen und Einrichtungen *allen* BürgerInnen gleichermaßen zu entsprechend günstigen, auch für ärmere Bevölkerungsgruppen bezahlbaren Preisen anzubieten.

Leitziel: Akteure vernetzen

Das Problem der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern und Familien kann von der Landesregierung nicht allein gelöst werden, sondern ist eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung. Dabei kommen jedem Akteur wichtige Aufgaben und spezifische Verantwortungen zu. Daraus ist ein gemeinsames Handeln zu entwickeln.

- Welche Möglichkeiten sehen Sie, den Austausch zwischen den unterschiedlichen Akteuren zu intensivieren und zu verbessern?
- Welche Ansätze können erfolgreich genutzt werden?

Wie wiederholt angedeutet, hält der SoVD NRW zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern und Familien vor allem einen sozialen Richtungswechsel in der Verteilungspolitik und Gesetzgebung des Bundes für erforderlich. Wenngleich Vernetzung und Kooperation von Akteuren möglicherweise zur Verbesserung von Unterstützungs- und Hilfsangeboten an einzelnen Stellen beitragen können, bleibt die Reichweite des Möglichen diesbezüglich insgesamt eher gering. Praktisch alle in Frage kommenden Akteure verfügen nur über eine knappe, oft ohnehin unzureichende Ressourcenausstattung.

Problematisch erschienen etwaige Orientierungen auf verstärktes „bürgerschaftliches Engagement“ oder „öffentlich-private Partnerschaften“. Sie sind mit dem Risiko behaftet, einer verstärkten Privatisierung sozialstaatlicher Aufgaben der Armutsbekämpfung und der Gewährleistung sozialer Teilhabe den Weg zu ebnen („Privat vor Staat“). Wo sich bürgerschaftliches Engagement zugunsten armer Kinder und Familien entwickelt, handelt es sich meist um solidarische zivilgesellschaftliche Nothilfe gegenüber Folgen des sozialpolitischen Rückzugs des Staates. Ziel von Sozialpolitik muss sein, die Erfordernisse solcher Nothilfe nachhaltig abzubauen, nicht aber, „Ersatzlösungen“ im Wege bürgerschaftlichen Engagements auszubauen. Öffentlich-private Partnerschaften mit Unternehmen würden das Gewicht privatwirtschaftlicher Interessen in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in diesem Bereich erhöhen und die Aufgabenwahrnehmung in eine wachsende Abhängigkeit von Unternehmen bringen. Solche Entwicklungen werden seit einigen Jahren als *Wandel vom Sozialstaat zum „Wohltätigkeitsstaat“* kritisch diskutiert.

Hilfreich erschiene daher, wenn Akteure mit gebündeltem Gewicht gegenüber Politik und Öffentlichkeit gezielt für Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Sicherung und Stärkung des Sozialstaats werben und dabei Partizipationsmöglichkeiten für Betroffene und interessierte BürgerInnen öffnen könnten. „Der Armut eine Stimme geben“, ist eine wichtige, bislang aber nur wenig verwirklichte Zielsetzung.