



*Deutschland*

## **Bekämpfung von Kinderarmut und Förderung der sozialen Eingliederung von Kindern**

**Eine Untersuchung der nationalen Strategien**

**Ernst-Ulrich Huster, Benjamin Benz,  
Jürgen Boeckh**

*Haftungsausschluss: Dieser Bericht spiegelt nicht  
unbedingt die Ansichten der Europäischen Kommission  
bzw. der EU-Mitgliedstaaten wider.*

*Mai 2007*



Im Auftrag der

**Europäischen Kommission**

**GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit**

# Inhaltsverzeichnis

## Zusammenfassung

### **I. Rahmenvoraussetzungen**

### **II. Ausmaß und Beschaffenheit von Kinderarmut und „Well-being“ von Kindern in Deutschland**

1. Einkommensarmut
2. Problemgruppen
3. Intervenierende Variablen
4. Vergleich mit anderen EU-Staaten

### **III. Politische Rahmenbedingungen und wichtigste Strategien zur Vermeidung und Linderung von Kinderarmut und zur Förderung des „Well-being“ von Kindern in Deutschland**

1. Politische Rahmenbedingungen
2. Untersuchung der wichtigsten Strategien

### **IV. Maßnahmen zur Überwachung der Umsetzung und der Auswirkungen der Strategien**

1. Maßnahmen zur Überwachung und Berichterstattung hinsichtlich der Lage von unter Armut und sozialer Ausgrenzung leidenden Kindern
2. Maßnahmen zur Bewertung der Auswirkungen und Angemessenheit der Strategien
3. Einbeziehung der Beteiligten in den Überwachungs- und Bewertungsprozess
4. Vorschläge zur Stärkung der Maßnahmen

## Zusammenfassung

- Obwohl die Armutsquoten je nach Quelle und Untersuchung unterschiedlich sind, herrscht Übereinstimmung darin, dass die Kinderarmutsquote höher als die Armutsquote der Gesamtbevölkerung ist und weiter steigt.
- Die Einkommensarmut der in Armut lebenden Bevölkerung als Ganzes sowie unter Kindern und Jugendlichen nimmt zu. Von 1994 bis 2004 ist die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in der Sozialhilfe um insgesamt 29,7 Prozent gestiegen. Bei den deutschen Empfängern war ein Plus von 26,2 Prozent und bei den ausländischen von 44,2 Prozent zu verzeichnen. Stärker als der Anstieg bei allen Hilfeempfängern war der Zuwachs bei den 18 - 21-Jährigen (+ 74,0 Prozent) und bei den 21 - 25-Jährigen (+49,6 Prozent).
- Demzufolge leben ca. 8,4 Prozent der Bevölkerung im Zustand *verfestigter Armut* und verfügen lediglich über ein Einkommen, das ca. 43 Prozent des Mittelwertes aller Einkommen ausmacht. Neben der einkommensbedingten Benachteiligung (weniger als 50 Prozent des arithmetischen Mittels) liegen bei dieser Gruppe im Schnitt 2,3 weitere Deprivationstatbestände von vier (Wohnen, Teilhabe am Konsum, Rücklagenbildung, Arbeitslosigkeit) vor. Diese Gruppe war nahezu die gesamten letzten fünf Jahre von Armut (verfestigte Armut bzw. einfache Armut) betroffen.
- Die AWO/ISS-Kinderarmutsstudie hat herausgearbeitet, dass die Gleichsetzung von Armut des Haushaltes/der Familie und der Armut der Kinder/Jugendlichen nicht stimmt. Zwar bestehe hier eine starke Korrelation, allerdings belegen die Autorinnen und Autoren, dass Kinder in nicht armen Lebensverhältnissen sehr wohl sozial ausgegrenzt (depriviert) leben können, während sich umgekehrt auch Kinder aus einem armen Kontext sehr wohl in einem Zustand des well-being befinden können. Entscheidend ist die innerfamiliäre Verteilung bzw. das soziale und kulturelle Kapital der Eltern.
- Kinder erleben im Regelfall ihre eigene Lebenslage „realistisch“, das heißt sie reagieren somatisch und psychosomatisch ähnlich wie die in dieser Lebenslage befindlichen Erwachsenen. Im Regelfall bedeutet Armut, dass die im 19. Jahrhundert für bürgerliche Kinder durchgesetzte pädagogische Verlängerung der Kindheits- und Jugendlichenphase deutlich verkürzt wird. Wie in früheren proletarischen Lebensläufen werden diese Phasen stärker auf frühe materielle Unabhängigkeit vom Elternhaus hin zugespitzt.
- Der Gesundheitsstatus von Kindern und Jugendlichen aus den unteren sozialen Schichten ist deutlich schlechter als der von Kindern bzw. Jugendlichen aus höheren sozialen Schichten. Dies betrifft auch das Gesundheitsverhalten. Schließlich leben Kinder und Jugendliche aus den unteren sozialen Schichten gefährlicher.
- Das deutsche Bildungssystem selektiert sozial erheblich. In diesem Zusammenhang hat die Langfriststudie von AWO/ISS die Mechanismen und Schwellen herausgearbeitet, die diesen Selektionsprozess faktisch schon am Ende des Grundschulalters zum Abschluss bringen. Bei Kindern aus den unteren sozialen Schichten zeigt sich insgesamt eine engere Bindung an die Kernfamilie, weniger Freunde außerhalb, eine geringere Beteiligung an sportlichen und kulturellen Veranstaltungen (Vereine, Freizeiten etc.). Kinder aus den unteren sozialen Schichten inklusive derer mit Migrationshintergrund treten verspätet in die Schule ein, wiederholen häufiger schon in der Grundschule einen Jahrgang und bekommen schließlich dann am Ende des 4. Schuljahres die ungünstigere Schulempfehlung.
- Diese Aspekte führen zu einer geringeren Einbindung von Kindern und Jugendlichen aus den unteren sozialen Schichten in gesellschaftliche Prozesse und Strukturen. Wieweit hier von einem „abgehängten Prekariat“ gesprochen werden kann, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Wohl

aber gehen von den gesellschaftlichen Großsystemen Arbeitsmarkt, Schule und Freizeit so starke ausgrenzende Impulse für bestimmte Lebenslagen aus, die – wenn überhaupt – nur durch massiven Mitteleinsatz in Gestalt von Geld und Diensten kompensiert werden können.

- Die Bundesregierung erkennt Armut und soziale Ausgrenzung bei Kindern und Jugendlichen in ihrer Programmatik grundsätzlich als wichtiges Problem an. Doch die Vermeidung und Bekämpfung von Kinderarmut kann bislang nicht als politische Priorität beschrieben werden, die auch mit konkreten politischen Zielen und Maßnahmen verbunden wäre, „die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Kinderarmut rasch in erheblichem Maße zu verringern und damit allen Kindern unabhängig von ihrer sozialen Herkunft die gleichen Chancen zu bieten.“ Zwar ist für den Ausbau von Kinderkrippen und Tagespflege ein konkretes Ziel vorgesehen, bei der Weiterentwicklung des Kinderzuschlags ist hingegen noch nicht entschieden, ob diese über allein technische Änderungen hinausgehen wird. Bei der noch laufenden politischen Debatte um Mindest- und/oder staatlich subventionierte Kombilöhne spielt eine mit ihnen Hand in Hand gehende familienpolitische Komponente bislang keine Rolle.
- Im öffentlichen Diskurs bislang wenig problematisiert wird der Widerspruch zwischen der familienpolitischen Diagnose, die Geburtenrate müsse steigen, da ansonsten ein Mangel an Trägern von „Humanressource“ in einem rohstoffarmen Land drohe, während andererseits viele in Deutschland lebende Kinder und Jugendliche unter Armutsbedingungen ihre sozialen und partizipativen Rechte tatsächlich nur schwer wahrnehmen und ihre Potentiale so kaum entfalten können. Insofern lässt sich in der Tat fordern, den bestehenden familienpolitischen Blick zumindest verstärkt um Elemente einer Kinderrechtspolitik zu ergänzen.
- Im April und Mai dieses Jahres wurde ein bedeutender politischer Schritt getan. Bund, Länder und Kommunen verständigten sich auf dem „Krippengipfel“ darauf, dass bis 2013 ein Drittel (35 Prozent) aller Kinder unter drei Jahren einen Tagesbetreuungsplatz erhalten soll. Bei ihrem Koalitionstreffen bekräftigten die Bundesparteien dieses Ziel und fassten den Beschluss, ein Gesetz zu erstellen, mit dem Eltern mit Kindern in diesem Alter ab dem Jahr 2013 ein Rechtsanspruch auf Tagespflege garantiert wird. Die Verabschiedung eines solchen Gesetzes wäre ein bedeutender Schritt zur Förderung der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie – insbesondere für Frauen – und eine erhebliche kulturelle Chance für die Familien- und Geschlechterpolitik in Westdeutschland.
- In Deutschland mangelt es nicht an Daten über Armut bei Kindern und Jugendlichen bzw. über die wechselseitigen Folgen für die unterschiedlichen Dimensionen sozialer Ausgrenzung. Es gibt auch Vorstellungen und Konzepte, was well-being bei Kindern und Jugendlichen bedeutet. Es bestehen zahlreiche Projekte, Modelle und Initiativen. Was fehlt, ist ein Armutsdimensionen und politische Ebenen integrierender Ansatz. Es zeigt sich immer wieder ein Widerspruch zwischen einer am rechtlichen und sozialen Status der Herkunftsfamilie fixierten Politik des sozialen Ausgleichs, aus dem heraus sich stark sozial abstuftende Folgen ergeben, und einem Anspruch, Armut bei Kindern dürfe/solle es nicht geben. Wenn aber Familien mit Migrationsgeschichte, Familien allein Erziehender und Arbeitsloser und selbst Facharbeiterhaushalte einem besonders hohen Risiko verfestigter Armut und überhaupt von Armutslebenslagen unterliegen, müsste ein schlüssiges Konzept gegen Kinderarmut genau an diesen Sollbruchstellen ansetzen. Die Einführung von Kindergeldzuschlägen im Kontext des Arbeitslosengeldes II zeigt aber genau das Dilemma im konservativen Sozialstaat: Armut – die Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II – wird um den Preis abgewendet, dass eine Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Armutspolitik angewendet wird, dass Armut also Armut bleibt. Vor allem aber braucht es eine zentrale Modifikation der Armutspolitik im konservativen Sozialstaat selbst, nämlich ein Abgehen von einer kausalen hin zu einer final ausgerichteten Politik mit dem Ziel, Armut soll vermieden, verhindert, überwunden werden, zuallererst bei Kindern und Jugendlichen. Dieses aber meint Kinder und Jugendliche aus Familien bzw. Haushalten von sozial Benachteiligten. Folglich müssen sich auf diese Perspektive Monitoring und Politik einstellen.

## I. Rahmenvoraussetzungen

Der 10. Kinder- und Jugendbericht von 1998 hat in Deutschland eine Wende in der Armutsdiskussion gebracht. Wurden zuvor Anfragen zur Entwicklung von Armut und Reichtum der damaligen Opposition von SPD und DIE GRÜNEN von der damals CDU/CSU/FDP geführten Bundesregierung noch dahingehend beschieden, es gebe in Deutschland keine soziale Polarisierung, zeigte der Bericht selbst hohe Armutsrisikoquoten bei Kindern und Jugendlichen.<sup>1</sup> Der zuvor nur im wissenschaftlichen Diskurs bekannte Begriff „Infantilisierung der Armut“<sup>2</sup> ging in die öffentliche Debatte ein. Es war dann im Folgenden die Initiative des Wohlfahrtsverbandes Arbeiterwohlfahrt, beim Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik eine Langfriststudie zur Armut bei Kindern in Auftrag zu geben. Die Veröffentlichung des Abschlussberichtes zur Armut in der Vorschulphase im Jahr 2000<sup>3</sup> löste ein mediales Echo aus, das es bislang im Zusammenhang mit Armutsfragen in Deutschland nicht gegeben hat: Bis weit in das politisch-konservative bzw. wirtschaftsliberale Lager hinein wurde skandalisiert, dass nicht nur die Zukunftschancen dieser Kinder, sondern der Gesellschaft insgesamt stark gefährdet würden. Die von 1998 bis 2005 regierende rotgrüne Bundesregierung griff dieses Thema im und neben dem 1. Armuts- und Reichtumsbericht politisch auf, u.a. dadurch, dass sie nicht nur die direkten Finanztransfers zu Gunsten von Kindern ausbaute, sondern auch daran ging, die Ganztagesangebote im Vorschul- und im Grundschulalter zu erweitern. Als die Bundespolitik nach Veröffentlichung der für Deutschland nicht sehr schmeichelhaften Ergebnisse der internationalen PISA-Vergleichsstudie<sup>4</sup> diese Pläne weiter forcieren wollte, verwiesen die Bundesländer vehement auf ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen und den Bund in seine Schranken. Gleichwohl steht die Politik der aktuellen Familienministerin, von der Leyen (CDU) im Wesentlichen in der Tradition dieser Politik, was gerade in den letzten Monaten zu einer heftigen öffentlichen Debatte über die Familienpolitik der CDU/CSU geführt hat.

Kinder und Jugendliche in Deutschland sind nicht per se arm bzw. reich. In dieser Gruppe treffen wir verstärkt auf eine soziale Polarisierung, die nicht nur insgesamt in der Gesellschaft zunimmt, sondern sich tendenziell auch verfestigt. In einer neuerlichen Studie ist der Zustand am unteren Ende der sozialen Skala als „Prekariat“ charakterisiert worden.<sup>5</sup> Andererseits haben Kinder und Jugendliche in Deutschland noch nie soviel Geld in den eigenen Händen gehabt wie heute. Sie sind eine umworbene Käuferklientel geworden.<sup>6</sup> Und während die einen erben, haben ca. 14 Prozent der Kinder und Jugendliche zwischen 13 – 20 Jahren Schulden, pro Jugendlichen im Schnitt 426 Euro.<sup>7</sup> Kindheit und Jugend als Phase der primären und sekundären Sozialisation und damit zur Vorbereitung der Übernahme individueller und gesellschaftlicher Verantwortung gedacht, scheint immer stärker zur Phase der Trennung zwischen denen zu werden, die „in“ und denen die „out“ sind. Die Politik hat die

<sup>1</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (1998): Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland. Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission. Bericht der Sachverständigenkommission, Bonn.

<sup>2</sup> Hauser, Richard (1997): Vergleichende Analyse der Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten und neuen Bundesländern 1990 bis 1995, in: Irene Becker und Richard Hauser (Hg.): Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft?, Frankfurt am Main, Seite 76.

<sup>3</sup> Hock, Beate u.a. (2000): Gute Kindheit – Schlechte Kindheit? Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. (Erster) Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt, Frankfurt am Main.

<sup>4</sup> OECD PISA, Programme for International Student Assessment: Schülerleistungen im internationalen Vergleich. Im Auftrag der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung. Internet: [www.mpig-berlin.mpg.de/pisa](http://www.mpig-berlin.mpg.de/pisa).

<sup>5</sup> Müller-Hilmer, Rita (2006): Gesellschaft im Reformprozess, Studie der TNS Infratest Sozialforschung im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn / Berlin; Reimann, Anna / Seith, Anne (2006): Verloren, verarmt, verdrängt. Unterschicht-Debatte, Untersuchung der Friedrich-Ebert-Stiftung, SPIEGEL ONLINE, 16. Oktober 2006, [www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,442859,00.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,442859,00.html).

<sup>6</sup> Lange, Elmar (2006): Jugend und Schulden 2005, Studie im Auftrag der SCHUFA im Rahmen des Schulden-Kompass, Bielefeld.

<sup>7</sup> Fries, Karin R. u.a. (im Erscheinen): Teure Jugend. Wie Teenager kompetent mit Geld umgehen, Opladen.

soziale Brisanz dieser sozialen Polarisierung, die durch die intervenierenden Variablen Gender und Ethnizität mitbestimmt wird, bislang nur ansatzweise erkannt und im gestuften Sozialstaat zwischen Bund, Ländern und Gemeinden einschließlich der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege bis jetzt keine in sich geschlossene Strategie entwickelt, wie dieser Prozess umgesteuert werden kann.

## II. Ausmaß und Beschaffenheit von Kinderarmut und „Well-being“ von Kindern in Deutschland

### 1. Einkommensarmut

(Kinder)armut kann in Deutschland über viele verschiedene Quellen ermittelt werden. Die wichtigsten sind die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), der Mikrozensus, das SOEP, die Zahlen der Sozialhilfeempfänger, der Arbeitslosengeld-II-Empfänger sowie spezielle Untersuchungen auf einer eigenen Datengrundlage wie z.B. die AWO/ISS-Kinderarmutsstudie. Diese Quellen unterscheiden sich hinsichtlich Stichprobe, Untersuchungseinheit und Verwendung der alten bzw. neuen OECD-Skala usw. Als Armutsschwelle werden derzeit zumeist 60 Prozent des Median-Äquivalenzeinkommens angesetzt, bisweilen wird aber auch von 50 Prozent des arithmetischen Mittels des Äquivalenzeinkommens ausgegangen. Da die Forscher der AWO/ISS-Studie die Kindergartenkinder zwischen 3 und 6 Jahren nicht befragen konnten, wendeten sie sich an die Betreuerinnen und Betreuer, um mehr über den familiären Hintergrund der Kinder zu erfahren. Aus diesen Gründen unterscheiden sich die Armutsquoten dieser Quellen und Untersuchungen zwar, doch es herrscht Übereinstimmung, dass die Kinderarmutsquote höher als die Armutsquote der Gesamtbevölkerung ist und weiter zunimmt. Für Langzeitbetrachtungen empfiehlt es sich, innerhalb eines Systems zu bleiben bzw. zumindest die Daten eines jeden Systems für sich zu vergleichen.

Die empirischen Daten sind eindeutig: Die vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung regelmäßig im Rahmen des Sozioökonomischen Panels (SOEP)<sup>8</sup> erhobenen Daten weisen einen Anstieg der Armutpopulation insgesamt sowie bei den Kindern und Jugendlichen aus:

#### Betroffenheit von Armut in Deutschland nach Bevölkerungsgruppen, 1997 und 2004

Armutsschwelle: 60 % median	Armutsquote 1997	Armuts­lücke 1997	Armutsquote 2004	Armuts­lücke 2004
Bevölkerung insgesamt	10,9	20,1	12,7	21,9
Männlich	10,2	20,4	11,8	21,9
Weiblich	11,6	19,8	13,4	21,9
Alter bis 10 Jahre	12,9	19,2	14,8	22,5
Alter 11 – 20 Jahre	16,2	19,7	18,4	21,4
Deutsch	9,8	19,3	12,0	22,0
Nicht deutsch	24,2	23,5	23,8	20,7
Hauptschule, ohne Abschluss	18,4	21,5	23,5	24,0
Arbeitslos	30,6	22,7	42,1	23,9
Ein­eltern­haushalt	37,2	19,2	35,8	24,7

Quelle: Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) 1997, 2004

*Jan Goebel, Roland Habich, Peter Krause: Einkommen – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik, in: Statistisches Bundesamt: Datenreport 2006, Bonn 2006, Seite 617 ff. (Auszug)*

<sup>8</sup> Entsprechend der EU-Definition von Armut legt das SOEP die 60%-Schwelle (Median) des Äquivalenzeinkommens der Haushalte zugrunde. Die empirische Grundlage bildet eine jährliche Umfrage unter ca. 12.000 Haushalten mit ungefähr 24.000 Personen. Da das SOEP über eine eigene Stichprobe verfügt, unterscheidet sich die Armutsquote von anderen. Sie stellt jedoch die aktuellste statistische Grundlage für sämtliche Haushalte in Deutschland dar.

Fast jedes 6. Kind unter 10 Jahren und fast jedes 6. Kind bzw. fast jeder 5. Jugendliche unter 20 Jahren leben in Armut. Dabei zeigt sich, dass der Abstand der Einkommenssituation der in Armut lebenden Kinder und Jugendlichen zur Armutsgrenze (Armutslücke) nicht wesentlich vom Durchschnitt der Bevölkerung abweicht. Leider weist das SOEP keine Zahlen für Kinder nach Gender und Ethnizität aus. Allerdings fallen die Armutsquoten einmal für Frauen und für Nichtdeutsche insgesamt höher aus als die für Männer und für Deutsche. Dabei greift die hier referierte Untersuchung auf die Gewichtung von Haushaltsmitgliedern nach der neuen OECD-Skala zurück. Wie bereits in unseren früheren Berichten thematisiert, entspricht jedoch die alte OECD-Skala – die Kindern ein höheres Gewicht beimisst – eher den Ausgabenstrukturen in Deutschland. Nimmt man diese ältere OECD-Skala zur Grundlage, so kehren sich überdurchschnittliche Armutsquoten (und damit politisch prioritäre Zielgruppen für die Armutsbekämpfung) zwischen Einpersonenhaushalten einerseits und Kindern, Jugendlichen sowie jungen Erwachsenen andererseits geradezu um, während Haushalte allein Erziehender nach beiden Gewichtungen extrem überdurchschnittlich von Einkommensarmut betroffen sind. Und schließlich sei auf drei weitere soziale Selektionskriterien hingewiesen, die für die Armut von Kindern und Jugendlichen von großer Relevanz sind, nämlich das Verlassen des allgemeinen schulischen Bildungssystems ohne Hauptschulabschluss, Arbeitslosigkeit und schließlich die Lebenslage von allein Erziehenden.

Dieser Trend hat sich – folgt man den gerade veröffentlichten Zahlen des DIW für 2005 – weiter verstärkt.

### Armut, Prekarität und Wohlstand in Deutschland, 2005

Zone von ...	Personen in %	Einkommen in % des Mittelwertes
Gesichertem Wohlstand	45,9	131,8
Instabilem Wohlstand	26,1	89,0
Einseitiger Armut	3,8	68,2
Temporärer Armut	5,7	68,6
Prekarität	10,1	60,9
Verfestigter Armut	8,4	43,1
Insgesamt	100	100

Quelle: Olaf Groh-Samberg: Armut in Deutschland verfestigt sich, in: DIW-Wochenbericht Nr. 12/2007

Danach leben ca. 8,4 Prozent der Bevölkerung im Zustand verfestigter Armut und verfügen lediglich über ein Einkommen, das ca. 43 Prozent des Mittelwertes aller Einkommen ausmacht. Neben der einkommensbedingten Benachteiligung (weniger als 50 Prozent des arithmetischen Mittels) liegen im Schnitt mindestens 2,3 weitere Deprivationstatbestände von vier (Wohnen, Teilhabe am Konsum, Rücklagenbildung, Arbeitslosigkeit) vor. Diese Gruppe war nahezu die gesamten letzten fünf Jahre von Armut (verfestigte Armut bzw. einfache Armut) betroffen. Weitere 10 Prozent der Bevölkerung leben im sog. Prekariat und auf einem Einkommensniveau von gerade 60 Prozent des Medianwertes, zusammen macht dieses also eine Armutsquote von ca. 18 Prozent aus. Dabei zeigen diese Berechnungen, dass das Risiko, in verfestigter Armut zu leben, insbesondere einfache Arbeiter und Facharbeiter trifft.<sup>9</sup> Die Risikoquoten steigen seit den 90er Jahren sehr stark an. Auch wenn diese Berechnung keine Aussagen zu Kindern und Jugendlichen trifft, ist deutlich, dass insbesondere Kinder aus den besonderen Risikogruppen ihrerseits besonders unter Verarmung zu leiden haben. Das DIW fasst wie folgt

<sup>9</sup> Groh-Samberg, Olaf: Armut in Deutschland verfestigt sich, in: DIW – Wochenbericht Heft 12/2007, Seite 177 ff. Diese Studie des DIW weicht in verschiedenen Punkten von anderen Studien ab: Es wird das arithmetische Durchschnittseinkommen verwendet. Es wird eine Schwelle von 50 Prozent für extreme Armut, 50-75 Prozent für einfache Armut und über 75 Prozent für einseitige Armut angesetzt.

zusammen: „Die Zone des instabilen Wohlstands nimmt über den gesamten Zeitraum hinweg stetig ab, und die Zone der extremen Armut nimmt seit Beginn der 90er Jahre deutlich zu.“

### *Sozialhilfe und ALG II*

Von 1994 bis 2004 ist - entsprechend den jeweiligen Jahresendzahlen - die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in der Sozialhilfe insgesamt um 29,7 Prozent gestiegen, bei den deutschen Empfängern war ein Plus von 26,2 Prozent und bei den ausländischen von 44,2 Prozent zu verzeichnen. Stärker als der Anstieg bei allen Hilfeempfängern war der Zuwachs bei den 18 - 21-Jährigen (+ 74,0 Prozent) und bei den 21 - 25-Jährigen (+49,6 Prozent). Bei den 18 - 21-Jährigen war der Anstieg bei den deutschen Hilfeempfängern sogar größer als bei den ausländischen. Insgesamt bezogen 2004 744.389 Kinder unter 11 Jahren und 376.565 Kinder bzw. Jugendliche zwischen 11 und 18 Jahren, damit insgesamt mehr als 1,12 Mio. Kinder und Jugendliche bis 18 Jahren Hilfen zum Lebensunterhalt.<sup>10</sup>

Die Neuregelungen seit 2005 für den Bereich der Langfristarbeitslosen, die Einführung des Arbeitslosengeldes II einschließlich Sozialgeld haben dazu geführt, dass die Sozialstatistik ehrlicher geworden ist. Das heißt: Die ehemals verborgene Armut – Personen, die Anspruch auf soziale Unterstützung haben, aber sie nicht beantragen – ist etwas stärker zurückgegangen, da die Hemmschwelle, ALG II zu beantragen, geringer zu sein scheint als bei Sozialleistungen, wie Forscher vermuten. Andererseits sind die Vorstellungen über das tatsächliche Ausmaß von Kinderarmut derzeit recht unterschiedlich. Derzeit erhalten sicherlich 1,8-1,9 Mio. Menschen unter 18 Jahren soziale Unterstützung in Form von Sozialleistungen oder Sozialgeld (SGB II).<sup>11</sup> Doch es gibt immer noch verborgene Armut. Das Deutsche Kinderhilfswerk beziffert für 2006 die Zahl der von Armut betroffenen Kinder und Jugendlichen auf 2,5 Mio., was bedeutet, dass die verborgene Armut nach wie vor ziemlich hoch ist.<sup>12</sup>

Die Teilhabe an Ganztagesbetreuung hat nach wissenschaftlichen und praktischen Erkenntnissen eine große Bedeutung für die soziale Integration gerade sozial Benachteiligter. Das Sozialgesetzbuch II (SGB II) dagegen legt das Sozialgeld für Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr auf 60 Prozent und für Jugendliche ab dem 15. Lebensjahr auf 80 Prozent des Eckregelsatzes in Höhe von 345 Euro fest. Dieses bedeutet für Kinder unter 15 Jahren einen Geldbetrag in Höhe von 209 €, damit einen täglichen Geldbetrag in Höhe von 2,38 € für Ernährung und Getränke.<sup>13</sup> Je nach Gewichtung der einzelnen Mahlzeiten ergibt dies für ein Mittagessen zwischen 1,31 und 1,05 €. Die realen Beiträge dagegen für ein Mittagessen in einer Ganztageseinrichtung, also etwa einer Kindertagesstätte oder in einem Kinderhort, liegen zwischen 1,80 und 3,20 €. Im SGB II ist die Teilnahme an einem zubereiteten Mittagessen offensichtlich nicht vorgesehen! Wenn der Besuch einer vorschulischen Tagesstätte für Kinder schon an den Essenskosten scheitert, um wie viel mehr sind diese Kinder in anderen Bereichen kindlichen Lebens abgehängt: bei Kontakten zu Freunden, Mitgliedschaften in Vereinen, Arbeitsmaterialien im Kindergarten und in der Schule etc.: Obwohl die Politik Integration,

---

<sup>10</sup> Statistisches Bundesamt: Sozialleistungen. Fachserie 13, Reihe 2.1: Sozialhilfe – Hilfen. Diese Entwicklung ist nicht neu in Deutschland: Bei der Gruppe der 18-25-Jährigen ist seit Beginn der langen Phase der Arbeitslosigkeit Mitte der 70er Jahre ein stärkerer Anstieg als bei den anderen Gruppen zu verzeichnen. Dies hängt im Wesentlichen mit dem deutschen Ausbildungssystem zusammen. Es bestehen zwei hohe Schwellen: Eine zwischen Schule und Ausbildung und die andere zwischen der Ausbildung und einer anschließenden Anstellung.

<sup>11</sup> Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, zitiert von: Frankfurter Rundschau 12. Mai 2007, Seite 2: 2007 „mindestens 1,82 Mio. Kinder“

<sup>12</sup> [www.deutschland-fuer-kinder.de](http://www.deutschland-fuer-kinder.de) (01.12.2006).

<sup>13</sup> Holz, Gerda (2006): Lebenslagen und Chancen von Kindern in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft 26/2006, Seite 3.

Ganztagesbetreuung, verstärkten Kontakt zwischen Migranten- und deutschen Kindern in den Kindereinrichtungen usw. fordert, werden hier eigentlich systematisch vor allem besonders bedürftige Kinder von der praktischen Integration ausgeschlossen! Einige Kommunen versuchen, diese speziellen Kosten für das tägliche Mittagessen zu refinanzieren, dies geschieht jedoch auf freiwilliger Basis und hängt von der finanziellen Situation ab.

### *Kinderspezifischer Armutsbegriff*

Die AWO/ISS-Kinderarmutsstudie hat herausgearbeitet, dass die Gleichsetzung von Armut des Haushaltes/der Familie und der Armut der Kinder/Jugendlichen nicht stimmt.<sup>14</sup> Zwar bestehe hier eine starke Korrelation, allerdings belegen die Autorinnen und Autoren, dass Kinder in nicht armen Lebensverhältnissen sehr wohl sozial ausgegrenzt (depriviert) leben können, während sich umgekehrt auch Kinder aus einem armen Kontext sehr wohl in einem Zustand des well-being befinden können. Entscheidend ist die innerfamiliäre Verteilung bzw. das soziale und kulturelle Kapital der Eltern. Diese Studie fragt deshalb danach, was unter Armuts- bzw. Nicht-Armutsbedingungen bei den Kindern ankommt, also wie die innerfamiliäre Verteilung bzw. der Umgang mit den sozialen und kulturellen Ressourcen einer Familie die Deprivationserscheinungen bei Kindern fördert bzw. verhindert („Kindzentrierte Armutsforschung“).

### **Kinder nach ökonomischer Lage und Wohlbefinden bzw. Deprivation**

<b>Lebenslage</b>	<b>Arme Kinder</b>	<b>Nicht-arme Kinder</b>	<b>Zusammen</b>
Wohlergehen	23,6	46,4	40,2
Benachteiligung	40,3	39,8	40,0
Multiple Deprivation	36,1	13,7	19,8
Zusammen	100,0	100,0	100,0

Beate Hock u.a.: Frühe Folgen – langfristige Konsequenzen? Armut und Benachteiligung im Vorschulalter, 4. Zwischenbericht, Frankfurt am Main 2000, Seite 77 (Auszug)

### *Gesundheit*

Die EU-Armutsgrenze – 60 Prozent des Median-Einkommens – wird in Deutschland zwar im Bereich Einkommensarmut inzwischen konsequent verwendet, nicht jedoch bei anderen Indikatoren der Lebenslage. Hier wird nach wie vor nach sozialen Schichten unterschieden. Deswegen wird im weiteren Verlauf auch stärker auf den sozialen Status der Eltern/Elternteile abgehoben denn auf die Armutsgrenze.<sup>15</sup>

Der Gesundheitsstatus von Kindern und Jugendlichen aus den unteren sozialen Schichten ist deutlich schlechter als der von Kindern bzw. Jugendlichen aus höheren sozialen Schichten. Dieses betrifft zum ersten das Gesundheitsverhalten. So weisen Kinder aus unteren sozialen Schichten bzw. Haushalten von Langzeitarbeitslosen eine deutlich geringe Inanspruchnahme der Vorsorgeuntersuchungen bei Kindern auf. Auch der Impfstatus ist deutlich schlechter. Hinzu kommen geringere Aufwendungen zur

<sup>14</sup> Da die Forscher der AWO/ISS-Studie die Kindergartenkinder zwischen 3 und 6 Jahren nicht befragen konnten, wendeten sie sich an die Betreuerinnen und Betreuer, um mehr über den familiären Hintergrund der Kinder zu erfahren.

<sup>15</sup> Da es in Deutschland sehr viele Daten zu den einzelnen Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen gibt, können hier nur die wichtigsten Trends und ggf. signifikante Abweichungen davon aufgeführt werden.

Zahnpflege oder für sportliche Aktivitäten. Deutlich mehr Kinder aus unteren sozialen Schichten sind adipös, der passive Medienkonsum ist deutlich größer. Hinzu kommen Versorgungsdefizite beim Essen. Es überwiegen kalorienhaltige, ballaststoffarme Mahlzeiten und zuckerhaltige Getränke. Dieses korreliert einerseits mit dem niedrigen Haushaltseinkommen, hängt aber auch mit erlernten Verhaltensmustern zusammen. Jugendliche aus den unteren sozialen Schichten rauchen früher und mehr als ihre Altersgruppe in den Mittel- und Oberschichten, hier ebenfalls ihren Eltern folgend.<sup>16</sup>

Es zeigen sich vermehrt psychosomatische Erkrankungen. So litten 11 % der von Armut betroffenen männlichen und 19 % der weiblichen Jugendlichen zwischen 11 und 15 Jahren öfters pro Woche unter Kopfschmerzen. Hinzu kommen Magenschmerzen und Schlafstörungen. Auch Ängste bis hin zu Depressionen sind deutlich überrepräsentiert. Und schließlich leben Kinder und Jugendliche aus den unteren sozialen Schichten gefährlicher: Sie sind häufiger Opfer von Unfällen. Auch bei den Eltern aus den sozialen Unterschichten treffen wir auf eine deutlich höhere Unfallgefährdung: Die Lebensumstände der Erwachsenen schlagen sich offensichtlich auch schon im vorberuflichen Umfeld nieder. Nur auf einem Gebiet leben die Kinder und Jugendlichen aus den unteren sozialen Schichten gesünder: Sie leiden deutlich weniger unter Allergien als ihre Peer group in besserer sozialer Lage.

### *Kinderbetreuung, Schul- und Berufsausbildung*

Per Gesetz steht seit 1999 jedem Kind zwischen dem 3. bis zum 6. Lebensjahr ein (Halbtags-) Kindergartenplatz zu. Dabei anfallende Gebühren sind von den Eltern zu entrichten, allerdings können bedürftige Eltern von diesen Gebühren ganz oder teilweise befreit werden. Tatsächlich lässt sich feststellen, dass Kinder aus unteren sozialen Schichten, besonders mit Migrationshintergrund, nach wie vor in geringerem Umfang eine Kindertagesstätte besuchen, vor allem im Bereich der 3-4-Jährigen.<sup>17</sup> Ein Grund hierfür ist, dass in vielen Gemeinden Eltern in einem Beschäftigungsverhältnis bevorzugt werden, um einen der wenigen Plätze zu erhalten; da die Arbeitslosenraten von Migranten und Angehörigen der unteren sozialen Schichten deutlich höher liegen als etwa die der Deutschen und die der Angehörigen der höheren Schichten, werden gerade Kinder mit Migrationshintergrund aus unteren sozialen Schichten benachteiligt. Die Kosten für einen Tagespflegeplatz dürften ein weiterer Grund für Eltern mit geringem Einkommen (unter der Sozialhilfegrenze) sein; doch auch die familiäre Situation und die kulturellen Werte scheinen eine Rolle zu spielen.<sup>18</sup> Gleichwohl dürften Zugangskriterien, die nicht sozial ausgrenzend wirken, eine Erhöhung des Angebots sowie geringere Kosten für Eltern Möglichkeiten darstellen, mit denen dieser Situation abgeholfen werden kann. Die derzeitige Praxis hingegen hat zur Folge, dass eine rechtzeitige Einübung in die deutsche Sprache gerade bei diesen Zielgruppen oftmals unterbleibt bzw. nur verzögert erfolgt. In Deutschland hat sich in den letzten Jahren ein deutliches Problembewusstsein dafür herausgebildet, dass auch Kinderkrippen für unter Dreijährige und Ganztageseinrichtungen für Kinder insgesamt bis zum 10. Lebensjahr vermehrt zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Versorgung mit derartigen Einrichtungen ist in Westdeutschland niedrig, in Ostdeutschland dagegen auf dem europaweit für 2010 angestrebten Niveau (zu den jüngsten politischen Maßnahmen zur Erhöhung des Angebots siehe Kapitel III.2).

---

<sup>16</sup> Deutsches Kinderhilfswerk: Kinder und Jugendliche in Deutschland 2006. Zahlen, Daten Fakten; vgl. u.a. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2005): Koordination und Qualität im Gesundheitswesen, Gutachten, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5670 vom 09.06.2005, Seite 75 ff.

<sup>17</sup> Statistisches Bundesamt: Bildungsbericht 2006, Seite 150.

<sup>18</sup> Deutsches Jugendinstitut (2006): Wer betreut Deutschlands Kinder? DJI-Kinderbetreuungsstudie, Medieninformation, 7 November 2006, [www.dji.de](http://www.dji.de).

PISA hat es im weltweiten Vergleich deutlich gemacht: Das deutsche Bildungssystem selektiert sozial erheblich.<sup>19</sup> Dabei hat die Langfriststudie von AWO/ISS die Mechanismen und Schwellen herausgearbeitet, die diesen Selektionsprozess faktisch schon am Ende des Grundschulalters zum Abschluss bringen. Bei den Kindern mit Migrationshintergrund sind es im Wesentlichen die Sprachdefizite, die auch durch erst späte Integration in Gruppen mit deutschen Muttersprachlern verfestigt werden. Bei anderen Kinder aus den unteren sozialen Schichten zeigt sich insgesamt eine enge Bindung an die Kernfamilie, weniger Freunde außerhalb, eine geringere Beteiligung an sportlichen und kulturellen Veranstaltungen (Vereine, Freizeiten etc.).<sup>20</sup> Während der Besuch des Kindergartens freiwillig ist, besteht in Deutschland wie in allen EU-Staaten Schulpflicht. Allerdings zeigt die AWO/ISS-Kinderarmutsstudie empirisch auf, dass gerade Kinder aus den unteren sozialen Schichten inklusive derer mit Migrationshintergrund verspätet in die Schule eintreten, häufiger schon in der Grundschule einen Jahrgang wiederholen und schließlich dann am Ende des 4. Schuljahres die ungünstigere Schulempfehlung bekommen.<sup>21</sup> Daraus ziehen offensichtlich nicht wenige Schülerinnen und Schüler sehr rasch Konsequenzen: Sie entziehen sich diesem Selektionsfilter durch unregelmäßigen Schulbesuch bzw. Schulschwänzen. Ca. 10 Prozent – so Schätzungen – der schulpflichtigen Kinder bzw. Jugendlichen folgen diesem „Karriereschema“.<sup>22</sup>

Die Zahlen zur Ausbildungssituation von Jugendlichen variieren sehr stark. Während die Bundesagentur für Arbeit für Januar 2007 noch 15.700 unversorgte Jugendliche meldet (2006: 11.900), gehen die Gewerkschaften von deutlich höheren Zahlen aus: in den letzten Jahren seien insgesamt jeweils ca. 30.000 – 50.000 junge Menschen ausbildungsmäßig nicht versorgt worden.<sup>23</sup> Zugleich sind laut einer aktuellen Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung etwa 500.000 Jugendliche in beruflichen Ersatzmaßnahmen mit geringen beruflichen Perspektiven erfasst. Auch ist die Zahl der Jugendlichen rückläufig, die den Sprung von der Schule in reguläre Ausbildungsverhältnisse schaffen (zurzeit ca. 43 Prozent). Warteschleifen drehen vor allem gering qualifizierte Jugendliche mit oder ohne Hauptschulabschluss.<sup>24</sup> Hinzu kommt, dass sich in Deutschland eine „Generation Praktikum“ herausbildet. Betroffen sind (oft auch gut qualifizierte) Jugendliche und jungen Erwachsene, die sich entweder bessere Einstellungschancen bei der Ausbildung durch den Nachweis praktischer (unbezahlter) Erfahrungen erhoffen bzw. nach Abschluss einer Ausbildung den Einstieg ins Berufsleben dadurch verbessern wollen.

Gerade veröffentlichte Zahlen des Statistischen Bundesamtes zeigen das Resultat dieser Prozesse: Von den unter 25-jährigen Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II haben 43 Prozent keinen oder nur den Hauptschulabschluss, 73 Prozent haben keinen beruflichen Ausbildungsabschluss aufzuweisen.<sup>25</sup> Versuche, diese jungen Erwachsenen nun nachträglich allgemein schulisch und/oder beruflich zu qualifizieren, sind einerseits sinnvoll, andererseits nur begrenzt erfolgversprechend, weil sie angesichts einer hohen Massenarbeitslosigkeit die Perspektiven für den Einstieg ins Erwerbsleben nur geringfügig verbessern.

---

<sup>19</sup> OECD PISA, Programme for International Student Assessment: Schülerleistungen im internationalen Vergleich. Im Auftrag der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung. Internet: [www.mpig-berlin.mpg.de/pisa](http://www.mpig-berlin.mpg.de/pisa); vgl. aktuell: Groh-Samberg, Olaf: Armut in Deutschland verfestigt sich, in: DIW Wochenbericht Nr. 12/2007, Seite 177 ff.

<sup>20</sup> Holz, Gerda / Skoluda, Susanne (2003): Armut im frühen Grundschulalter. Abschlussbericht der vertiefenden Untersuchung zu Lebenssituation, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt, Frankfurt am Main, Seite 135 ff.

<sup>21</sup> Holz, Gerda u.a. (2005): Zukunftschancen für Kinder. Wirkungen von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit. Endbericht der 3. AWO-ISS-Studie im Auftrag der Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.; Berlin.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu Hinweise etwa des Senats von Berlin sowie Berichte in verschiedenen Tageszeitungen; Butterwegge, Christoph u.a. (2003): Armut und Kindheit. Ein regionaler, nationaler und internationaler Vergleich, Opladen, Seite 127 ff.

<sup>23</sup> vgl. Knapp 50.000 Jugendliche ohne Ausbildungsstelle, [www.bildungsklick.de/a/33948/knapp-50-000-jugendliche-ohne-Lehrstelle/Artikel](http://www.bildungsklick.de/a/33948/knapp-50-000-jugendliche-ohne-Lehrstelle/Artikel); vgl. Größere Lücke bei Lehrstellen, in: Frankfurter Rundschau, 30. Januar 2007.

<sup>24</sup> Vgl.: Immer mehr Schulabgänger drehen Warteschleifen, in: Frankfurter Rundschau, 2. Februar 2007.

<sup>25</sup> Die Welt, 28. Dezember 2006, Seite 11.

### *Wohnen und sicheres Umfeld*

Die Wohnungsversorgung hat sich in Deutschland insgesamt verbessert. Pro Kopf stehen derzeit im Schnitt jeder Person ca. 41 qm. Wohnfläche zu. Allerdings ist das Wohnungsangebot regional und lokal sehr ungleich verteilt. Insbesondere in den westdeutschen Ballungsgebieten und gerade für Familien fehlt es häufig an für untere soziale Schichten bezahlbarem Wohnraum. Kinder und Jugendliche aus armen Haushalten verfügen sehr häufig weder über einen eigenen häuslichen Rückzugsraum noch ein ihre Entwicklung förderndes soziales und ökologisches Wohnumfeld.<sup>26</sup>

Sozialräumliche Studien für einzelne deutsche Städte zeigen eine deutliche sozialräumliche Segregation von Wohngebieten, in denen überdurchschnittlich viele Menschen mit sozialen Eingliederungsproblemen leben. Hier finden harte Konkurrenzen um bezahlbaren, aber schlechteren Wohnraum, Plätze in Kindertagesstätten, Arbeitsplätze etc. statt. Diese Stadtteile liegen oftmals im verkehrsreichen Innenstadtbereich und an großen Einfallstraßen, das Leben dort ist deutlich gefährlicher als in randständigen grünen Wohngebieten. Die Belastung durch Lärm, Gestank und Staub ist höher, die Möglichkeiten, einfach an der frischen Luft zu spielen, deutlich eingeschränkt.<sup>27</sup>

### *Andere Sozialeinrichtungen*

Studien zu einzelnen Städten belegen, dass gerade sozialpädagogische und sozialpsychologische Hilfen verstärkt in den „besseren“ Stadtteilen angeboten werden, während sie in den Problemgebieten fehlen. Da diese Hilfen im Regelfall auf mittelschichtenmäßige Sozialisationsvoraussetzungen fußen (Sprechen, mittelfristige Arbeitsperspektive etc.), werden gerade Kinder und Jugendliche unterer sozialer Schichten in doppelter Weise benachteiligt: Einmal ist lokal die Zugangshürde höher, zum anderen bestehen schichtenspezifische Zugangsbarrieren.<sup>28</sup>

### *Kultur*

Wie definieren sich eine angemessene kulturelle Ausstattung und der Zugang zu kulturellen Angeboten? Hier fehlt es bislang an schichten- aber auch jugendadäquaten Kulturbegrifflichkeiten. Bei der Dominanz einer mittelschichtenorientierten Kulturdefinition bleiben Kinder und Jugendliche aus sozialen Unterschichten in der Regel per definitionem ausgegrenzt, weil sie in anderen, in der Regel bildungsferneren, Erfahrungsräumen sozialisiert werden. Dies muss aber nicht in jedem Fall gleichbedeutend sein mit schlechteren Lebensbedingungen – insbesondere wenn eine subjektive Erfahrungsebene zu Grunde gelegt wird.

Problematisch in diesem Kontext sind in jedem Fall finanzielle Kürzungen vieler Kommunen (und Bundesländer) bei freiwilligen Leistungen der Kinder- und Jugendarbeit. Die erste erfolgreich durchgeführte Volksinitiative in NRW gegen die Kürzungen in der Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 2005

---

<sup>26</sup> Holz, Gerda / Skoluda, Susanne (2003): Armut im frühen Grundschulalter. Abschlussbericht der vertiefenden Untersuchung zu Lebenssituation, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt, Frankfurt am Main, Seite 150.

<sup>27</sup> vgl. Sozialberichte aus den 1990er Jahren etwa der Städte Essen, Hamburg, Hannover etc.

<sup>28</sup> Holz, Gerda / Skoluda, Susanne (2003): Armut im frühen Grundschulalter. Abschlussbericht der vertiefenden Untersuchung zu Lebenssituation, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt, Frankfurt am Main, Seite 156 ff.

machte deutlich<sup>29</sup>, dass hiervon vor allem Jugendfreizeiteinrichtungen betroffen sind, die ihre Angebote nicht mehr vollumfänglich anbieten können oder gar ganz schließen müssen. Aber auch die Schließung von Schwimmbädern, Stadtbüchereien, Bücherbussen, Ferienprogramme für Kinder und Jugendliche etc. betreffen insbesondere Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Haushalten.

### *Sport*

“Toben macht schlau!”<sup>30</sup> - Wird sportliche Aktivität weit überwiegend als Variable auf Gesundheit, körperliche Entwicklung bezogen, ist mindestens ebenso stark deren Beitrag zur intellektuellen Entwicklung zu beachten. Mit Entfaltung körperlicher Kräfte und Geschicklichkeiten werden neue Räume und Möglichkeiten erobert, zugleich neue Verarbeitungsmodi und intellektuelle Anreize gegeben. Deshalb haben Kinder und Jugendliche, die schon vom Wohnraum bzw. Wohnumfeld her weniger Platz haben, ihre eigenen körperliche Fähigkeiten auszuleben, nicht nur schlechtere gesundheitliche Bedingungen, sondern auch schlechtere Startchancen bei der Entfaltung ihrer eigenen intellektuellen Fähigkeiten. Hinzu kommen häufig Belastungsprofile bei den Erwachsenen (Schichtarbeit, schwere körperliche Arbeit, Doppelbelastung durch Beruf und Familie etc.), die die elterliche Vorbildfunktion stark beeinträchtigen.

Die AWO/ISS-Kinderarmutsstudie zeigt eine deutlich geringere Beteiligung armer Kinder an Aktivitäten von Sportvereinen wie auch anderer Vereine. Dieses hängt zum einen mit den finanziellen Beitragsleistungen, aber auch mit Gewohnheiten, Traditionen etc zusammen. Kommunen sind im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten bemüht, Kindern und Jugendlichen den Zugang zu öffentlichen Sportstätten wie etwa öffentlichen Schwimmbädern zu erleichtern. Allerdings wirkt dieses offensichtlich mehr für die Mittelschichten-Haushalte finanziell entlastend als für die sozialen Unterschichten, da dort entweder von der Einstellung und/oder von den finanziellen Zuzahlungen her eine Inanspruchnahme dieser sportlichen Angebote unterbleibt.<sup>31</sup> Fußballvereine scheinen noch am ehesten geeignet, Kinder mit Migrationshintergrund an sich zu binden.

### *Freizeiteinrichtungen*

Indem der Zugang zu bestimmten kulturellen und sportlichen Aktivitäten restriktiv ausfällt, wird insgesamt der Bereich der Erholung auf den familiären Binnenraum, die dortigen medialen Möglichkeiten und die im sozialen Wohnumfeld anzutreffenden Peer groups beschränkt. Dieses hat dann Folgen für den Medienkonsum, wobei Medienkompetenz sich verstärkt auf eine rein rezeptive Verwendung beschränkt, während die Nutzung komplexerer Möglichkeiten eher unterbleibt, selbst wenn die digitale Hardware einschließlich Internetzugang gegeben ist. Über dreißig Prozent der bundsdeutschen Bevölkerung ist von den Möglichkeiten der digitalen Medien ausgeschlossen. Dieses korreliert dabei in ganz besonderer Weise mit der Schulbildung und beruflichen Position. Es ist aber auch Folge der ungleichen technischen Ausstattung der unterschiedlichen Schulformen.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Huster, Ernst-Ulrich / Benz, Benjamin / Boeckh, Jürgen (2004): Implementation of the National Action Plan of Germany against Poverty and Social Exclusion (NAPincl) on the Regional and Local Level. Second Report 2004 of the Non-governmental Experts, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/3de\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/3de_en.pdf), Seite 17 ff.

<sup>30</sup> Zimmer, Renate (2005): Toben macht schlau! Bewegung statt Verkopfung, 2. Aufl., Freiburg im Breisgau.

<sup>31</sup> Holz, Gerda / Skoluda, Susanne (2003): Armut im frühen Grundschulalter. Abschlussbericht der vertiefenden Untersuchung zu Lebenssituation, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt, Frankfurt am Main, Seite 143 ff.

<sup>32</sup> Statistisches Bundesamt (2006): Informationstechnologie in Unternehmen und Haushalten 2005, verfasst von Ulrich Greiner u.a., Wiesbaden.

Es bleiben kommunale, wohlfahrtsverbandliche, kirchliche und andere Angebote zur Freizeitgestaltung etwa im Rahmen der offenen Jugendhilfe und von Ferienprogrammen. Offene Jugendtreffs weisen einen deutlich überproportionalen Anteil von Jugendlichen aus sozial schwächeren Schichten und mit Migrationshintergrund auf. Dabei stehen diese freiwilligen Leistungen etwa der Kommunen häufig unter Legitimationszwang seitens der öffentlichen Finanziere. Allerdings leisten diese Treffs mitunter auch einen Beitrag zur sozialen Exklusion, weil Jugendliche höherer sozialer Schichten andere Formen der Freizeitgestaltung vorziehen. Mitunter suchen aber auch einzelne – oft ethnisch geschlossene – Gruppen, andere Jugendliche aus den Treffs schlicht herauszuhalten.

### *Diskriminierung*

Die Shell-Jugendstudie des Jahres 2006 fragt nach Erfahrungen mit Diskriminierungen und Gewalt. Auch wenn diese Studie davor warnt, jedes körperliche Gerangel auf dem Schulhof gleich als Gewalt einzustufen, wird doch deutlich, dass Kinder und Jugendliche aus den sozialen Unterschichten mehr Erfahrungen von Diskriminierung und auch Gewalt machen als Kinder aus den höheren Schichten. Dabei ist zu unterscheiden zwischen einer unter Gleichen horizontalen und einer in der Hierarchie vertikalen Diskriminierung, wobei wiederum die Variablen Gender und Ethnizität eine große Rolle spielen.<sup>33</sup>

### *Subjektive Armut, Armut aus Sicht der Kinder, aus persönlicher Sicht*

Armut kann – so die AWO/ISS – Kinderarmutsstudie – zumindest von einem Teil der Eltern für eine gewisse Zeit von den Kindern „ferngehalten“ werden, wie umgekehrt Kinder negative Entwicklungen erleben, obwohl ihre Eltern zumindest materiell mehr helfen könnten. Kinder erleben im Regelfall ihre eigene Lebenslage „realistisch“, das heißt sie reagieren somatisch und psychosomatisch ähnlich wie die in dieser Lebenslage befindlichen Erwachsenen.<sup>34</sup> Im Regelfall bedeutet Armut, dass die im 19. Jahrhundert für bürgerliche Kinder durchgesetzte pädagogische Verlängerung der Kindheits- und Jugendlichenphase deutlich verkürzt wird. Wie in früheren proletarischen Lebensläufen werden diese Phasen stärker auf frühe materielle Unabhängigkeit vom Elternhaus hin zugespitzt.

## **2. Problemgruppen**

### *Menschen mit Migrationshintergrund*

Innerhalb der großen Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund gilt es stark zu differenzieren. So gibt es in den international agierenden Wirtschaftsunternehmen zahlreiche Personen mit Migrationshintergrund. Auch haben EU-Ausländer und ihre Kinder in Deutschland meist keine oder nur geringe Probleme der sozialen Integration. Unter den jungen Ausländern, die sich in Deutschland aufhalten, sind insbesondere Türken und Südtaliener vom Risiko der sozialen Ausgrenzung betroffen. Untersuchungen zeigen, dass selbst Kinder der dritten Generation etwa im Bildungswesen nicht besser integriert sind als ihre Eltern und Großeltern. Die Hauptursache bei den türkischstämmigen Kindern und Jugendlichen sind Sprachprobleme. So besuchen beispielsweise 68 Prozent der türkischen und 67 Prozent der italienischen und portugiesischen Schüler lediglich eine Hauptschule und nur 10 Prozent

---

<sup>33</sup> Shell AG (Hg.) (2006): Jugend 2006. 15. Shell Jugendstudie, Frankfurt am Main.

<sup>34</sup> Zenke, K.G. / Ludwig, G. (1985): Kinder arbeitsloser Eltern. Erfahrungen, Einsichten und Zwischenergebnisse aus einem laufenden Projekt, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2/1985, Seite 265 ff.

der türkischen und italienischen und 11 Prozent der portugiesischen Schüler sind auf einem Gymnasium. Zum Vergleich: Nur 22 Prozent der deutschen Schüler gehen auf die Hauptschule und 45 Prozent besuchen ein Gymnasium.<sup>35</sup>

Eine zweite inhomogene und relativ kleine, aber signifikant von Diskriminierung bedrohte Gruppe stellen Personen asiatischer, vor allem aber afrikanischer Herkunft dar. Dazu gehören auch Menschen aus EU-Staaten und Nordamerika mit schwarzafrikanischen Vorfahren. Wenn selbst Kinder und Jugendliche mit dunkler Hautfarbe diskriminiert werden, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, sind erst recht solche mit fremder Staatsangehörigkeit mitunter Ziel von Ausländerfeindlichkeit. Dabei beginnt die alltägliche Diskriminierung schon Stufen davor, bei der Wohnungs- und Arbeitssuche und anderenorts.<sup>36</sup>

Ein weiteres Problem stellen in Deutschland deutschstämmige Migrantinnen und Migranten aus Osteuropa, insbesondere aus Russland dar. Während die Älteren unter ihnen, sofern nicht schon im Rentenbezug befindlich, Arbeit zu fast allen Bedingungen annehmen, um endlich zu einem gewissen Lebensstandard zu gelangen, haben es die Kinder und Jugendlichen, je nach Alter zum Zeitpunkt der Übersiedelung mitunter schwer, angesichts starker Schwächen in der deutschen Sprache, in Schule und Umgebung Fuß zu fassen. Oftmals bilden sich Cliques, die im Alltag russisch sprechen. Ihre Integration in der Schule und in der beruflichen Ausbildung wirft ebenso erhebliche Probleme auf, wie die Häufung von abweichendem Verhalten und Jugenddelinquenz in ihnen.<sup>37</sup>

### *Gewalt gegen Kinder*

Nach deutschem Recht – Bürgerliches Gesetzbuch – sind entwürdigende Strafen an Kindern verboten. Die Zeiten, in denen eine Tracht Prügel „noch niemandem geschadet hat“ – Maxime noch der 1950er Jahre –, sind weitgehend vorbei. Gleichwohl gibt es immer wieder Meldungen darüber, dass Kinder geschlagen, gequält und teilweise sogar von den eigenen Eltern so stark verletzt worden sind, dass sie daran sterben. Es ist auffällig, dass die Fälle von schwerster Kindesmisshandlungen und Kinstötungen offenbar fast ausschließlich von deutschen Eltern(teilen) zu verantworten waren.

Dabei gibt es je nach Ethnizität allerdings mitunter abweichende Raster. So wird eine nicht unerhebliche Dunkelziffer bei innerverwandtschaftlichen Fememorden angenommen, wenn sich etwa türkischstämmige junge Frauen weigern, dem Institut der arrangierten Ehe folgend einen vom Vater ausgesuchten Mann zu heiraten. Es ist davon auszugehen, dass unterhalb dieses Gewaltgrades bereits andere Formen der psychischen und der physischen Unterdrückung gerade junger Türkinnen bestehen. Diese resultieren aus der mitunter starken Diskrepanz zwischen traditionellen, mitunter fundamentalistischen Vorstellungen der Eltern oder männlichen Geschwister einerseits und den Alltagserfahrungen und -anforderungen, denen sich junge Türkinnen in der deutschen Gesellschaft gegenüber stehen. Andererseits belegen Studien jedoch auch, dass die weit überwiegende Mehrheit

---

<sup>35</sup> Erich Stutzer: Bildungsintegration von Migranten, in: Statistische Monatshefte Baden-Württemberg, Heft 9/2005, Seite 7; Wolfgang Jeschek: Ausbildung junger Ausländer in Deutschland, in: DIW-Wochenberichte Nr. 27/2007; Mit dem Heimatland verbunden. Integration von Ausländern in Deutschland 1985/2000, in: WZB-Mitteilungen, Heft 101, September 2003

<sup>36</sup> vgl. Sabetta, Giuseppe (2005): Ausländerdiskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, Hamburg; Cyrus, Norbert / Vogel, Dita (2002): Ausländerdiskriminierung durch Außenkontrollen im Arbeitsmarkt?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Jg. 35, Heft 2, Seite 254 ff.

<sup>37</sup> Zwischenwelten. Russlanddeutsche Jugendliche in der Bundesrepublik. Archiv der Jugendkulturen Verlag KG Berlin 2003; Generell zu Migration und Kriminalität: Bukow, Wolf D u.a. (2003): Ausgegrenzt, eingesperrt und abgeschoben. Migration und Jugendkriminalität, Wiesbaden.

türkischer Mädchen ihr Verhältnis zur eigenen Familie als durchaus gut, herzlich, schützend und unterstützend erlebt.<sup>38</sup>

Insgesamt kann gesagt werden, dass (unbesehen von ethnischen Zugehörigkeiten) zumindest bezogen auf Kinder die Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber Gewaltanwendung größer geworden ist. So mehren sich Hinweise aus der Bevölkerung an amtliche Stellen und die Berichte in den Medien, dass Gewalt in Familien angewendet wird. Die schlussendlich in der Kriminalstatistik dokumentierten Fallzahlen von schwerer Vernachlässigung, Misshandlung und Kindstötung haben in den letzten Jahren nicht signifikant zugenommen. Kindesentführung und Kinderhandel sind in Deutschland erfreulicherweise ein Randproblem.

### *Andere Problemgruppen*

Insbesondere der frühe und dann zunehmende Konsum von Alkohol und Nikotin hängt stark von der sozialen Schicht ab. Daneben gibt es in Deutschland Stoffabhängigkeiten bei älteren Kindern und Jugendlichen. Ob der exzessive Konsum von Alkohol bis hin zur Besinnungslosigkeit („Komasaufen“) stärker ein jugend- oder ein schichtenspezifisches Problem ist, muss in der Zukunft dringend weiter beobachtet werden.<sup>39</sup>

Das Straßenbild von Großstädten wie etwa Berlin wird inzwischen auch durch Straßenkinder geprägt. Ein Teil von ihnen kommt aus dem Ausland, meist aus Osteuropa und hier insbesondere aus Russland. Aber auch Kinder und Jugendliche ohne Migrationshintergrund leben auf der Straße. In Deutschland geht man von ca. 1.500 bis 2.500 Straßenkindern aus. Wesentlich größer dürfte der Teil von Kindern und Jugendlichen sein, der teilweise noch zu Hause – was immer das im einzelnen heißen mag – lebt, teils seinen Aufenthalt häufig wechselt. Hinzu zu rechnen sind auch Kinder und Jugendliche, die stationär in Einrichtungen der Jugendhilfe untergebracht sind, dann fortbleiben, bis sie irgendwann wieder in derartigen Einrichtungen landen – bis zum Eintritt der Volljährigkeit. In diesem Zusammenhang treten typische Formen der Beschaffungskriminalität, Regel- und Ordnungswidrigkeiten ebenso auf wie Drogengebrauch und mitunter Prostitution.<sup>40</sup>

Kreise der organisierten Kriminalität missbrauchen Kinder- und Jugendliche aus Südosteuropa mitunter systematisch für Wohnungseinbrüche in Deutschland. Daneben gibt es auch in Deutschland ansässige Banden bzw. Gruppen, die systematisch klauen, bedrohen, teils Geld erpressen. In fast allen Fällen sind sie auch hier häufig das Opfer von Erwachsenen, die deren Notlage ausnutzen.<sup>41</sup>

Aber es gibt auch die originäre Kriminalität, meist allerdings in Gestalt von Beschaffungskriminalität und Eigentumsdelikten, die der Sicherung des Alltags dienen – bis hin zum Autoklau. Bei der aktenkundig gewordenen Jugendkriminalität lässt sich, was die Zahl der Delikte angeht, insgesamt kein Trend zur Zunahme von Gewalttaten feststellen. Ein besonderes Problem bilden allerdings sog. ‚Intensivtäter‘, die trotz erzieherischer Hilfen und Sanktionen des Jugendstrafrechts immer wieder auffällig werden. Auch zeigt die Praxis der Jugendgerichtshilfe, dass insbesondere bei Körperverletzungen weniger die Zahl

---

<sup>38</sup> Boos-Nünning, Ursula / Karakasoglu, Yasemin (2004): Geborgen mit hohem Anspruch. Junge Migrantinnen fühlen sich in ihren Familien nicht eingeeengt, Dokumentation, in: Frankfurter Rundschau, 21. Dezember 2004, Seite 7.

<sup>39</sup> vgl. Vollrausch mehrmals die Woche, Themenseite, in: Frankfurter Rundschau, 17. März 2007.

<sup>40</sup> bettelarm: Straßenkinder in Deutschland, [www.st-ursula-attendorn.de/Klassen/sowi/ba/badoku02.htm](http://www.st-ursula-attendorn.de/Klassen/sowi/ba/badoku02.htm); Terre des hommes: Straßenkinder in Deutschland: Kein Vertrauen in Erwachsene, [www.tdh.de/content/themen/schwerpunkte/strassenkinder/deutschland.htm&te...](http://www.tdh.de/content/themen/schwerpunkte/strassenkinder/deutschland.htm&te...)

<sup>41</sup> Leclerc, Florian (2005): Kinderbanden räumen Wohnungen aus, in: FAZ.NET, 27. Juni 2005, [www.faz.net/s/RubFAE83B7DDEFD4F2882ED5B3C15AC43E2/Doc...](http://www.faz.net/s/RubFAE83B7DDEFD4F2882ED5B3C15AC43E2/Doc...); Zur Diebin erzogen. Kinder werden von kriminellen Banden nach Österreich gebracht und hier zum Stehlen gezwungen, [www.kripo-online.at/portal/0505diebin.asp](http://www.kripo-online.at/portal/0505diebin.asp); Auf dem Weg zur Prävention. Eindrücke aus Rumänien, <http://home.snafu.de/strohalm/files/pdf/September99.pdf>

als die Intensität der einzelnen Taten zunimmt. Neue technische Möglichkeiten, sorgen auch hier für neue Erscheinungsformen. So werden per Handys Videos von Gewalttaten gefilmt und untereinander ausgetauscht. Das Internet bietet hier eine Fülle von Möglichkeiten, die sich jeglicher Kontrolle und empirischer Erfassung entzieht. Unklar sind Umfang und Intensität der Eigentumsdelikte zwischen Jugendlichen. Zeitungsberichte weisen immer wieder darauf hin, dass Kinder und Jugendliche von anderen Jugendlichen systematisch bestohlen bzw. zu Geldzahlungen gezwungen werden (sog. ‚Abziehen‘).<sup>42</sup>

### 3. Intervenierende Variablen

Intervenierende Variablen beeinflussen allgemeine Trends in besonderer Weise, ohne diesen Gesamttrend umzukehren. Sie bilden nicht Problemgruppen, sondern wirken im Allgemeinen und im Besonderen der Problemgruppen.

#### *Regionale Unterschiede*

Die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen sind ebenso wie die der Erwachsenen stark regional bestimmt. Sie hängen ab von den regionalen, lokalen Wirtschaftsdaten, schulischen und beruflichen Bildungsangeboten, der Lebensumwelt etc. In Ostdeutschland ist der wirtschaftliche Strukturwandel bestenfalls zum Stehen, keineswegs aber schon zu einer Wende gelangt. Folglich fehlen gerade hier für Kinder und Jugendliche Perspektiven, auch wenn das Angebot an vorschulischen Tagesbetreuungen weit besser als im Westen ist. Viele Jugendliche und junge Erwachsene versuchen deshalb in Westdeutschland Arbeit und Auskommen zu finden.

Das starke Nord-Süd-Gefälle in Deutschland schlägt sich auch in den Perspektiven der Kinder nieder. Die PISA-Studien haben dieses auf dem Sektor Bildung nachgezeichnet. Dort, wo die Arbeitslosenquoten nur ca. die Hälfte des bundeseinheitlichen Wertes aufweisen, sind auch die Möglichkeiten der beruflichen Ausbildung besser. Im Stadt-Land-Gefälle gilt nach wie vor, dass die Problemfälle eher vom Land weg und in die Stadt ziehen.

Besonders deutlich wird dann die sozialräumliche Segmentierung in den Großstädten. Hier sind Viertel mit Wohlhabenden schroff von solchen mit der Kumulation von Problemfällen abgetrennt.

#### *Geschlechtsspezifische Unterschiede*

Das Geschlecht spielt bei allen Ausgrenzungstatbeständen eine gewichtige Rolle, ohne dass dieses zu einer besonders großen Differenz etwas der Quoten beim Armutsrisiko bzw. beim Sozialgeldbezug führt. So haben Mädchen in Deutschland im Regelfall einen höheren Schulabschluss als die Jungen, insbesondere ist die Quote derjenigen, die keinen Hauptschulabschluss haben bei den Mädchen deutlich niedriger als bei den Jungen. Gleichwohl greifen dann auf der Suche nach Ausbildungsberufen und auch weiterführenden Abschlüssen im tertiären Bildungsbereich Selektionsfilter, die den weiblichen Jugendlichen insgesamt eine schlechtere Perspektive auf dem Arbeitsmarkt bescheren. Ein anderes Beispiel bietet der Gesundheitssektor: Mädchen fühlen sich stärker als Jungen unwohl. Ganz offensichtlich verarbeiten sie ihre soziale Exklusion viel stärker nach innen als Jungen, die eher mit Protestverhalten auf ihre Lage aufmerksam machen. Und schließlich suchen sich vor allem sozial

---

<sup>42</sup> Gallwitz, Adolf von / Zerr, Nobert (Hg.) (2000): *Horrorkids? Jugendkriminalität: Ursachen und Lösungsansätze*, Hilden ; Richter, Daniela (2006): *Die Biografie jugendlicher und heranwachsender Mehrfachtäter. Ursachenforschung von Jugendkriminalität und Rückfalltäterschaft*, Berlin.

ausgegrenzte männliche Jugendliche stärker in Cliques zusammenschließen, während junge Frauen eher individuell „Schutz“ bei einem Partner suchen.

### *Ethnizität*

Deutschland ist seit Jahren ein Einwanderungsland, ohne dass diesem offiziell seitens der Politik – trotz Zuwanderungsgesetz – im notwendigen Umfang Rechnung getragen worden ist. Die deutsche Politik oszilliert zwischen der Aufrechterhaltung einer „deutschen Leitkultur“ und der Vorstellung von einer multikulturellen Gesellschaft, ohne das erstere zu haben und das zweite schon zu sein. Hiervon besonders betroffen sind diejenigen, deren Sozialisation in diesem Spannungsfeld erfolgt und damit weder eine klare Sozialisation qua ethnischer Herkunft noch nach der des Immigrationslandes bekommen. Kinder und Jugendliche bleiben meist „Wanderer zwischen den Welten“, obwohl sie es doch gerade sind, die eine klare Vermittlung von Werten und Normen benötigen. Und diese Unklarheiten sind es denn auch, die dazu führen, dass die Armutsrisikoquoten ausländischer Bewohnerinnen und Bewohner und damit auch von ausländischen Kindern und Jugendlichen besonders hoch sind. Dieses setzt sich im (Nicht-) Besuch der vorschulischen Kinderbetreuungseinrichtungen, im späteren Einschulungstermin etc. fort. Dabei kommen neben den ethnischen auch religiöse, familiäre und andere Komponenten hinzu, die eng mit den jeweiligen Ethnien zusammenhängen.

### *Unterschiede zwischen Subgruppen nach Alter*

Kindheit und Jugend sind aufeinander bezogene Prozesse. Folgt man der AWO/ISS-Studie, dann nimmt die Gefahr der Verfestigung von Armutslagen bei Kindern mit deren Dauer zu – tautologisch, aber logisch! Umgekehrt belegen Fallstudien, dass es sehr wohl auch Auswege aus der Lebenslage Armut gibt. In diesem Zusammenhang gewinnt die systematische Analyse von (familiären) Resilienzfaktoren an Bedeutung, die erklären können, warum Kinder und Jugendliche trotz objektiv ähnlicher materieller, sozialer und ökologischer Ausstattung in ihren Lebensphasen deutlich unterschiedliche Grade gesellschaftlicher Teilhabe realisieren können. Der AWO-Bundesverband hat in Weiterführung der AWO/ISS-Studie zur Kinderarmut hierzu ein aktuelles Forschungsprojekt in Auftrag gegeben.

### *Beteiligung am Leben in der Gesellschaft*

Aus alledem ergibt sich eine geringere Einbindung von Kindern und Jugendlichen aus den unteren sozialen Schichten in gesellschaftliche Prozesse und Strukturen. Wieweit hier von einem „abgehängten Prekariat“ gesprochen werden kann, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Wohl aber gehen von den gesellschaftlichen Großsystemen Arbeitsmarkt, Schule und Freizeit so starke ausgrenzende Impulse für bestimmte Lebenslagen aus, die – wenn überhaupt – nur durch massiven Mitteleinsatz in Gestalt von Geld und Diensten kompensiert werden können. Dieses zeigt sich symptomatisch schon alleine daran, dass gerade Jugendliche aus den unteren sozialen Schichten deutlich bei der Wahrnehmung ehrenamtlicher Funktionen abfallen. Allerdings mit einer – entscheidenden – Ausnahme: Feuerwehr und Krisenhilfen. Hier, wo Kraft, beherztes Eingreifen, Hierarchie gefordert sind, finden

gerade männliche Jugendliche aus unteren sozialen Schichten ein wichtiges Tätigkeitsfeld, das ihnen soziale Integration ermöglicht.<sup>43</sup>

#### **4. Vergleich mit anderen EU-Staaten**

Deutschland ist im EU-Vergleich fast immer sozialstatistisches Mittelmaß ohne besondere Ausreißer nach unten oder nach oben. So liegt einer Studie von Eurostat zu Folge die Armutsgefährdungsquote in Deutschland im Jahr 2004 bei 13 Prozent, während Dänemark, Finnland, Luxemburg und Schweden lediglich 11 Prozent, Frankreich, Belgien und Italien höhere Quoten aufweisen.<sup>44</sup> Auch die neueste UNICEF-Studie weist Deutschland einen mittleren Platz zu: 18 Prozent Kinderarmut vor Steuern und Transfers, 10,2 Prozent danach. Dabei zeigt sich eine bedeutsame Differenz: Finnland, Norwegen und Schweden weisen vor der sekundären Verteilung über den Staat eine ähnlich hohe Quote wie Deutschland auf, aber nach der Verteilung liegt sie in diesen Ländern signifikant unter der Deutschlands. Ganz offensichtlich gibt es hier Differenzen in der Politik – und zwar vom Ansatz her, der Umsetzung und dem erreichten Ziel.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Shell AG (Hg.) (2006): Jugend 2006. 15. Shell Jugendstudie, Frankfurt am Main.

<sup>44</sup> Statistisches Bundesamt: Leben in Europa 2006, Wiesbaden.

<sup>45</sup> UNICEF (2005): Child Poverty in Rich Countries, Innocenti Report Card No. 6, UNICEF Innocenti Research Center, Florence.

### III. Politische Rahmenbedingungen und wichtigste Strategien zur Vermeidung und Linderung von Kinderarmut und zur Förderung des „Well-being“ von Kindern in Deutschland

#### 1. Politische Rahmenbedingungen

*Vermeidung und Bekämpfung von Kinderarmut: politische Priorität mit politischen Zielen?*

Die Bundesregierung benennt für die laufende Legislaturperiode (2005-2009) unter dem Leitgedanken, Deutschland brauche „mehr Kinder in den Familien und mehr Familie in der Gesellschaft“ drei kinder-, jugend- und familienpolitische Prioritäten: Unterstützung junger Eltern in der Familiengründungsphase (siehe das Tagesbetreuungsausbaugesetz und das neue Elterngeldgesetz), Stärkung des Zusammenhalts der Generationen (siehe das neue Bundesmodellprogramm „Mehrgenerationenhäuser“) sowie mehr Aufmerksamkeit für Kinder, „die auf der Schattenseite des Lebens geboren werden“ (gemeint sind Kinder, die unter schwierigen sozialen und ökonomischen Bedingungen aufwachsen).<sup>46</sup> Danach erkennt die Bundesregierung Armut und soziale Ausgrenzung bei Kindern und Jugendlichen in ihrer Programmatik grundsätzlich als wichtiges Problem an. In operativer Hinsicht stehen für die benannte dritte Priorität:

- der Ausbau von Kinderkrippen- und Tagespflegeangeboten für Kinder unter drei Jahren, um Kinder früh in ihrer Entwicklung zu fördern und Eltern – insbesondere allein erziehenden Müttern – bessere Voraussetzungen für eine Erwerbstätigkeit zu schaffen,
- die „Weiterentwicklung des Kinderzuschlags“ zur Bekämpfung kindbedingter materieller Armut,
- das Bundesmodellprogramm „Soziale Frühwarnsysteme“, um Kindern zu helfen, die unter schwierigen sozialen Bedingungen aufwachsen müssen.

Wichtige beschäftigungs-, sozial-, bildungs- und familienpolitische Weichenstellungen von Bund und Ländern berücksichtigen die Armut bei Kindern und Jugendlichen jedoch nur unzureichend oder drohen diese sogar weiter zu verstärken. Als Beispiele seien hier nur genannt:

- Maßnahmen, die kindbedingte Ausgaben von Familien erhöhen (Erhöhung von Elternbeiträgen bei Krippen und Kindergärten, Abbau der Lehrmittelfreiheit an Schulen und Einführung von Studiengebühren in mehreren Bundesländern),
- die Nichtanhebung der Ausbildungsförderung und des Kindergeldes seit 2002 sowie des amtlich anerkannten Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen seit 2001,
- die Engführung der Zielgruppe kinderreicher Familien bei der Überprüfung familienpolitischer Leistungen durch ein „Kompetenzzentrum Familienleistungen“ beim Bundesfamilienministerium auf „die von Sozialtransfers unabhängige Mehrkindfamilie“,<sup>47</sup>
- die Umverteilung von Geldleistungen beim Ersatz des Erziehungsgeldes durch das Elterngeld seit 2007 von armen Familien zu Familien mittlerer und oberer Einkommensschichten.

---

<sup>46</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006): Politik für die Zukunft. Ziele des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, Seite 3.

<sup>47</sup> Bekanntmachung der Ausschreibung zur Einrichtung eines wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Familienleistungen durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 22. Juni 2006, Seite 4.

Insofern kann die Vermeidung und Bekämpfung von Kinderarmut bislang nicht als politische Priorität beschrieben werden, die auch mit konkreten politischen Zielen und Maßnahmen verbunden wäre, „die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Kinderarmut rasch in erheblichem Maße zu verringern und damit allen Kindern unabhängig von ihrer sozialen Herkunft die gleichen Chancen zu bieten.“<sup>48</sup> Zwar ist für den Ausbau von Kinderkrippen und Tagespflege ein konkretes Ziel vorgesehen (230.000 neue Plätze bis 2010), bei der Weiterentwicklung des Kinderzuschlags ist hingegen noch nicht entschieden, ob diese über allein technische Änderungen hinausgehen wird. Bei der noch laufenden politischen Debatte um Mindest- und/oder staatlich subventionierte Kombilöhne spielt eine mit ihnen Hand in Hand gehende familienpolitische Komponente – etwa über den Kinderzuschlag – bislang keine Rolle, um nur einige Beispiele zu nennen.

### *Verhältnis universeller und auf Zielgruppen bezogener Politiken*

Die Einführung des Kinderzuschlags zum Kindergeld für Familien, die ohne diese Zusatzleistung ergänzend auf das Arbeitslosengeld II angewiesen wären, selbst aber genug verdienen, um den Unterhalt der Eltern allein zu bestreiten, stellte 2005 eine systematisch betrachtet sehr wichtige zielgruppenbezogene Maßnahme dar, die das (nahezu) universelle System des Kindergeldes ergänzte. De facto erreicht der Kinderzuschlag allerdings bislang unter hohem administrativem Aufwand nur sehr wenige Familien. So wurden von 621.000 Anträgen auf Zahlung des Kinderzuschlags im Jahr 2005 lediglich 53.500 bewilligt (8,6 %). Nach Berechnungen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes betragen im betreffenden Jahr die Verwaltungskosten an den Gesamtausgaben für den Kinderzuschlag von 102 Mio. Euro ca. 18 %.<sup>49</sup> Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass der Kinderzuschlag – anders als in einem ersten konzeptionellen Vorschlag<sup>50</sup> – mit sehr restriktiven Mindest- und Höchstekommensgrenzen sowie einer sehr engen Verknüpfung mit dem Arbeitslosengeld II ausgestaltet wurde. Hierdurch ist nicht nur der Kreis der Berechtigten bislang äußerst eng gefasst, es ist vielen Familien auch kaum möglich, bereits im Voraus ihre mögliche Berechtigung abzuschätzen.

In der politischen Programmatik wird derzeit insbesondere von Seiten der SPD und der Grünen Partei für einen sozial- und familienpolitischen „Paradigmenwechsel“ plädiert: weg von direkten Geldleistungen, hin zu mehr sozialen Diensten.<sup>51</sup> So wird argumentiert, der Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten komme Kindern direkt zu Gute, während dies beim Kindergeld zweifelhaft sei. Dass ein Ausbau der infrastrukturellen Angebote, Investitionen in ihre pädagogische Qualität sowie eine bedarfsgerechte Flexibilisierung der Öffnungszeiten sinnvoll ist, wird dabei von keiner Partei im Bundestag mehr bestritten und ist auch in der Fachöffentlichkeit Konsens. Andererseits wird jedoch zu Recht auch darauf hingewiesen, dass der Elementarbereich (anders als das Kindergeld) sich nur auf die Zielgruppe der Kinder im Vorschulalter beziehe und dass in vielen einkommensarmen Familien sehr wohl versucht werde, das Haushaltsbudget prioritär für Bedarfe der Kinder zu verwenden. Überdies decke das Kindergeld ohnehin nur ca. die Hälfte der nach amtlicher Berechnung existenznotwendigen Ausgaben von Familien für Kinder. Die durchschnittlichen privaten Aufwendungen liegen mit 549 € pro Kind sogar fast viermal höher. Es kann daher armutspolitisch kein sinnvoller Weg sein, zielgruppenbezogene armuts- und familienpolitische Dienstleistungen auf Kosten universeller

---

<sup>48</sup> März 2006 Europäischer Rat, siehe: Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007, Seite 5.

<sup>49</sup> Martens, Rudolf (2006): Der Kinderzuschlag: Modellrechnungen und Verwaltungskostenschätzungen, hrsg. vom Paritätischen Wohlfahrtsverband, Berlin.

<sup>50</sup> Hauser, Richard (2003): Familienlastenausgleich als Instrument der Armutsbekämpfung. Zum Modell eines einkommensabhängigen Kinderzuschlags, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft Mai 2003, Seite 178-185.

<sup>51</sup> SPD(2007): Gute Betreuung ab ein! Abschlussbericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe „Neue Akzente in der Familienpolitik“ von SPD-Bundestagsfraktion und SPD-Parteivorstand, Berlin; Sager, Christa (2006): „Das Elterngeld allein nutzt nichts“, Interview, Frankfurter Rundschau, 14. Februar 2006, 4; vgl. auch den Länderbericht zu Deutschland im Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007.

Geldleistungen in diesen Politikfeldern auszubauen. Bei der Unstrukturierung einzelner Geldleistungssysteme von zielgruppenbezogenen (Erziehungsgeld) in universelle (Elterngeld) bleibt deren armutspolitische Wirksamkeit zweifelhaft, wenn sie bei besonders armen Familien (im Hartz IV-Bezug) zu deutlichen Einkommensverlusten führt. Dass Westdeutschland insbesondere im Vergleich mit den armutspolitisch erfolgreichsten nordischen Mitgliedstaaten der EU einen Nachholbedarf beim Angebot sozialer Dienste speziell für Kinder unter drei Jahren hat, ist eindeutig. Vergleiche zeigen allerdings auch, dass die nordischen Länder diesen hohen Ausbaugrad nicht auf Kosten von Transferleistungen erreichen. Sie investieren auch in Geldleistungen mehr als Deutschland. Vor allem richten sie ihr Bildungs-, Steuer- und Transfersystem jedoch besonders armutsmindernd aus.<sup>52</sup>

In der Bildungspolitik hat bereits seit mehreren Jahren eine deutliche strategische Umorientierung stattgefunden. Konzepte „kompensatorischer Erziehung“ und die Sicherung eines universellen Zugangs zu Bildung durch besondere Unterstützung für benachteiligte Kinder und Jugendliche treten immer mehr in den Hintergrund.<sup>53</sup> Stattdessen wird zunehmend auf die Förderung von Bildungseliten gesetzt und wirkt sich die strukturelle Unterfinanzierung und Privatisierung von Bildungsleistungen gerade bei benachteiligten Zielgruppen negativ aus. Auch hier wird der Anspruch, durch eine universell auf die soziale Inklusion zielende Politik sozialen Ausgleich und soziale Teilhabe zu erreichen, auf der Länderebene immer mehr durch eine Politik abgelöst, die für benachteiligte Kinder und Jugendliche selbst den Zugang zu regelhaften Elementen im Bildungssystem in Frage stellt. So wird die Lehrmittelfreiheit (Schulbücher etc.) zum Teil selbst für Kinder aus Familien, die auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind, in einigen Bundesländern eingeschränkt oder abgeschafft. Arbeitslosengeld II beziehende Familien berichten auch von Problemen, die Teilnahme ihrer Kinder an Klassenfahrten gefördert zu bekommen. Dies war im alten Sozialhilfesystem noch garantiert. Knapp oberhalb der in diesem Bericht fokussierten Altersgruppe (0-17 Jahre) wurde die für die Bildungschancen unterer und mittlerer Einkommensgruppen bedeutsame Studierendenförderung (BAföG) seit 2002 nicht mehr den gestiegenen Lebenshaltungskosten angeglichen. Überdies werden derzeit in mehreren konservativ regierten Bundesländern Studiengebühren eingeführt, die die Zugangschancen für junge Erwachsene aus einkommensschwächeren Familien noch stärker in Frage stellen.

### *Familienpolitik – Kinderrechtspolitik?*

Im öffentlichen Diskurs bislang wenig problematisiert wird der Widerspruch zwischen der familienpolitischen Diagnose, die Geburtenrate müsse steigen, da ansonsten ein Mangel an Trägern von „Humanressource“ in einem rohstoffarmen Land drohe, während andererseits viele in Deutschland lebende Kinder und Jugendliche unter Armutbedingungen ihre sozialen und partizipativen Rechte tatsächlich nur schwer wahrnehmen und ihre Potentiale so kaum entfalten können. Insofern lässt sich in der Tat fordern, den bestehenden familienpolitischen Blick zumindest verstärkt um Elemente einer Kinderrechtspolitik zu ergänzen. So wird etwa der Ausbau von Angeboten im Elementarbereich (Krippen, Kindertagesstätten) und von Ganztagschulen in Deutschland vornehmlich unter geschlechter- und beschäftigungspolitischen Vorzeichen diskutiert. Dabei lässt sich der Zugang zu solchen Bildungsangeboten zumindest auch als Ausdruck des Kinderrechts auf Bildung ansehen. Die politische Debatte dominiert dagegen derzeit noch immer ein westdeutsch geprägter ideologischer Kampf um die Akzeptanz der Erwerbstätigkeit bzw. Hausfrauenrolle von Müttern kleiner Kinder.

---

<sup>52</sup> Fertig, Michael / Tamm, Marcus: Kinderarmut in reichen Ländern, n: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft 26/2006 vom 26. Juni 2006, Seite 18 ff.

<sup>53</sup> Siehe beispielsweise die Haushaltskürzungen für Jugendtreffs, -bibliotheken, gemeinnützige Familienfreizeiten und Familienbildungsmaßnahmen; Rauschenbach, Thomas (Hg.) (2005): KOMDAT - Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe, Informationsdienst der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Heft 3/2005, Seite 5; Benz, Benjamin (2006): Bildungsleistungen und Bildungskosten von Familien, in: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hg.): Chancengerechtigkeit durch Bildung. Chancengerechtigkeit in der Bildung. Sozialbericht 2006, Essen, Seite 52-72.

Ähnlich der Abkehr von kompensatorischen Bildungs- und Erziehungsleistungen für benachteiligte Kinder und Jugendliche werden auch im Fürsorgerecht kindbezogene Fragen einer auf erwachsene Fürsorgeempfänger zielenden, aktivierungszentrierten „Forder“-Logik und immer restriktiveren Ausgabenpolitik untergeordnet. Das genannte Beispiel der unsicheren Finanzierung von Klassenfahrten steht hierfür ebenso, wie etwa die Anrechnung von Geldgeschenken zu kirchlichen Festen der Kinder (Konfirmation, Firmung, Erstkommunion) auf den ALG-II-Satz ihrer Eltern.<sup>54</sup>

Juristische Anknüpfungspunkte für einen an Kinderrechten orientierten Diskurs bieten sowohl einige Landesverfassungen,<sup>55</sup> als auch die UN-Kinderrechtskonvention. Letztere wird in Deutschland auch genutzt. So setzt sich ein Zusammenschluss von Verbänden in der sog. National Coalition immer wieder für die volle Geltung und Umsetzung der Konvention ein.<sup>56</sup> Auch hat die Bundesregierung im Nachgang zum Weltkindergipfel 2002 einen Nationalen Aktionsplan "Für ein kindgerechtes Deutschland 2005-2010" vorgelegt.<sup>57</sup> Allerdings wird gerade im Blick auf die deutsche Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention deutlich, dass Kinderrechte auch ausländerrechtlichen Zielen letztlich nachgeordnet werden.

### *Einbeziehung und Koordinierung der verschiedenen Regierungsebenen*

Es gibt einige Mechanismen und Einrichtungen in Deutschland, die eine Koordinierung der verschiedenen Regierungsebenen erleichtern bzw. gewährleisten. So muss beispielsweise jedes neue Bundesgesetz, das Einfluss auf die Kompetenzen der Länder oder der Kommunen hat, zunächst vom Bundesrat verabschiedet werden. Der *Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge* handelt als Koordinationsstelle zwischen den Staatsebenen und den freien Wohlfahrtsorganisationen. Des Weiteren sieht der deutsche Föderalismus vor, dass Zuständigkeiten für verschiedene Aufgaben lediglich einer oder zwei Staatsebenen vorbehalten sind (Schulsystem, Migrationsgesetz, örtliche Bereitstellung sozialer Dienste usw.) Nach der Reform der föderalen Kompetenzordnung in Deutschland im Jahr 2006 ressortiert die Bildungspolitik noch stärker als zuvor auf der Länderebene. Ist es schon bisher nur teilweise gelungen, zu einer Koordination zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern in Bildungsfragen zu kommen, so dürfte dies nun noch schwieriger werden. In für die Bekämpfung von Kinderarmut sensiblen Bereichen liefert das Verhältnis von Ländern und ihren Kommunen leider ebenfalls Beispiele für eine mangelhafte Koordination verschiedener Regierungsebenen. So verlagert etwa die nordrhein-westfälische Landesregierung zur Konsolidierung des Landeshaushalts Kosten im Bereich von Elternbeiträgen im Elementarbereich und bei der Lehrmittelfreiheit an die kommunale Ebene. Diese wiederum gibt die Kosten zum Teil aus eigener Haushaltsnot an Familien weiter. Dass umgekehrt das deutsche Recht auf kommunale Selbstverwaltung und der föderale Staatsaufbau aber auch Innovationspotentiale für die Armutspolitik und Barrieren gegenüber restriktiven Armutspolitiken darstellen, haben wir bereits in früheren Berichten deutlich gemacht.

Einen neuen Anlauf zu einer unter den Regierungsebenen abgestimmten Politik und Finanzverteilung stellt der derzeit beginnende Prozess für einen zweiten Teil der Föderalismusreform dar, der die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern bis zum Jahr 2009 neu ordnen soll. Daneben ist das „Kompetenzzentrum Familienleistungen“, eine 2006 vom Bundesfamilienministerium eingerichtete wissenschaftliche Beratungsstelle, damit beauftragt, das Tableau familienpolitischer Geldleistungen und Steuerermäßigungen kritisch zu begutachten und bis zum Jahresende 2007 Vorschläge zu unterbreiten,

---

<sup>54</sup> Bischöfin kritisiert Hartz-IV-Regel, in: Hamburger Abendblatt, 10. März 2007.

<sup>55</sup> Berger, Gundel (2006): Synopse der Kinderrechte in Landesverfassungen sowie Kinderbeteiligungsrechte in einfachgesetzlichen Vorschriften, Typoskript, [www.national-coalition.de](http://www.national-coalition.de).

<sup>56</sup> Siehe: [www.national-coalition.de](http://www.national-coalition.de).

<sup>57</sup> Siehe: <http://www.bmfsfj.bund.de/Politikbereiche/kinder-und-jugend,did=31372.html>.

wie dieses reformiert werden könnte. In beiden Prozessen spielt die Steigerung des Beitrags steuer-, sozial- und familienpolitischer Leistungen zur Bekämpfung von Armut im Kindes- und Jugendalter bislang allerdings keine prominente Rolle. Dabei weist auch der 7. Familienbericht des Bundes<sup>58</sup> auf armutspolitischen Reformbedarf in Deutschland hin. Regierungs- wie Oppositionsparteien berufen sich derzeit häufig auf seine Analysen und Schlussfolgerungen. Er plädiert für einen neuen Dreiklang aus Zeit-, Geld- und Infrastrukturpolitiken für Familien. Der Bericht hat zu Recht auf das Missverhältnis aufmerksam gemacht, das zwischen dem durchaus beachtlichen sozial- und steuerstaatlichen Leistungsbudget für Ehe und Familie in Form von Steuererleichterungen, Geldleistungen und Infrastrukturförderung einerseits und den damit bestenfalls mittelmäßig erreichten Zielen – nicht zuletzt Armutsvermeidung/-bekämpfung – andererseits besteht. Warum dann etwa im Auftrag an das „Kompetenzzentrum Familienleistungen“ die Bekämpfung von Armut bei Kindern und Jugendlichen als Kriterium für eine Reform des familienpolitischen Leistungstableaus kaum aufgegriffen wird, ist unverständlich.

## 2. Untersuchung der wichtigsten Strategien

### *Primäreinkommen zur Prävention von Kinderarmut*

Eine offene Flanke in der Bekämpfung von Einkommensarmut (nicht nur bei Familien mit Kindern) stellt bis heute die Sicherstellung von Löhnen und Gehältern oberhalb der Armutsgrenze dar. Daher arbeitet die Regierung derzeit an Konzepten zu Mindestlöhnen und zu staatlich subventionierten Erwerbseinkommen (Kombilöhnen). Solange solche Mindest- oder Kombilöhne nicht über den armutsvermeidenden Einkommensbedarf allein der/des einzelnen Erwerbstätigen hinausgehen, bleibt für das Ziel armutsvermeidender Haushalts- und Familieneinkommen das effektive Zusammenspiel von (Mindest-)Löhnen einerseits und Kindergeld/Kinderzuschlag andererseits entscheidend.

### *Unterhaltsrecht zur Vermeidung von Einkommensarmut bei Kindern*

Die hohe Armutsbetroffenheit von Familien allein Erziehender macht deutlich, wie wichtig aber auch wie unzureichend das private Unterhaltsrecht ist. Hilfe bietet hier beim Kindesunterhalt bis zum Alter von 12 Jahren und längstens für die Dauer von drei Jahren das Unterhaltsvorschussgesetz. Zur Armutsvermeidung im bürgerlichen Unterhaltsrecht gehört auch, die Höhe von Unterhaltspflichten so zu begrenzen, dass der/die Unterhaltspflichtige nicht selbst bedürftig wird. Die hohe Zahl an sogenannten Mangelfällen<sup>59</sup>, in denen das verfügbare Einkommen nicht reicht, um alle Unterhaltsansprüche zu bedienen, zeigt, dass das Unterhaltsrecht alleine trennungsbedingte familiäre Einkommensarmut nicht vermeiden kann. Eine Gesetzesinitiative, die bereits vor 2 Jahren unter der rot-grünen Bundesregierung verfolgt und durch die amtierende Regierung wieder aufgegriffen wurde, sucht über eine Reform des Unterhaltsrechts hierauf zu reagieren. So soll die Rangfolge von Unterhaltsansprüchen zugunsten von Kindern und Kinder betreuenden Eltern verändert werden. Damit würden zwar nicht die Mangelfälle als solche abnehmen, in ihnen würde die Bekämpfung von Armut im Kindes- und Jugendalter jedoch prioritäres Ziel werden. Nach einer ersten Behandlung des Gesetzentwurfes im Bundestag und

---

<sup>58</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht, Berlin.

<sup>59</sup> Es liegen keine genauen Prozentsätze vor, doch es ist sicher, dass Mangelfälle eher die Regel als die Ausnahme sind; siehe

[www.laurischk.de/meldung.php?id=13260&tag=Nachgefragt!&BackURL=/freierubrik1.php&printversion=1&PHPSESSID=917719a2011628596e64bf23c20cf4e2](http://www.laurischk.de/meldung.php?id=13260&tag=Nachgefragt!&BackURL=/freierubrik1.php&printversion=1&PHPSESSID=917719a2011628596e64bf23c20cf4e2).

Bundesrat und erfolgten Anhörungen wird derzeit koalitionsintern über mögliche Änderungen im Gesetzentwurf vor einer abschließenden Lesung in beiden Kammern des Parlaments diskutiert.<sup>60</sup>

Beim Arbeitslosengeld II wurde die familiäre Unterhaltspflicht gegenüber der Sicherungspflicht durch den Staat seit der Hartz-IV-Gesetzgebung in mehrfacher Hinsicht ausgebaut. So fand mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitslose vom 20. Juli 2006 eine Beweislastumkehr statt, nach der nun nicht mehr im Zweifel von Amtswegen Fürsorgeempfängern (etwa allein Erziehenden) nachgewiesen werden muss, dass sie von Dritten mit unterhalten werden. Vielmehr obliegt es nun den Fürsorgeempfängern selbst zu beweisen, dass sie eine derartige private Unterstützung nicht erhalten. Daneben hat die Bundesregierung im selben Gesetz entgegen der wiederholten Mahnungen etwa seitens der Freien Wohlfahrtspflege<sup>61</sup> in Paragraph 9 des Sozialgesetzbuchs II eine Unterhaltspflicht für Stiefeltern gegenüber Stiefkindern eingeführt, die im bürgerlichen Recht nicht vorgesehen ist. Nachdem auch das Berliner Sozialgericht diese Neuregelung für verfassungswidrig ansah, liegt diese nun dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vor.<sup>62</sup> Eine andere – ältere – Neuregelung aus dem Sozialgesetzbuch II findet diesen Weg zum Verfassungsgericht wohl nur aufgrund ihrer Nichtanwendung nicht. So sollen nach Paragraph 31 Absatz 5 Sozialgesetzbuch II einem unter 25-jährigen Hilfebedürftigen bei Fehlverhalten als Sanktion für drei Monate die kompletten Geldleistungen versagt werden, was Sachverständige als Verstoß gegen den Artikel 1 des Grundgesetzes (Menschenwürde) werten.

#### *Steuerlicher und sozialrechtlicher Familienlastenausgleich*

Sozialleistungen zur Berücksichtigung familiärer Unterhaltsbedarfe (Kindergeld) geht zunächst das Steuerrecht vor. In der Lohn- und Einkommensteuer gilt das Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit. Zu diesem Grundsatz gehört nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Einkommensanteile steuerfrei zu stellen sind, die allein zur Sicherung der eigenen Existenz sowie auch der der Kinder nötig sind. Hierzu sieht das Einkommensteuerrecht Freibeträge für Kinder in Höhe von monatlich umgerechnet 484 € vor. Zahlt der Einkommenssteuerpflichtige aufgrund hoher Einkommen den Höchststeuersatz von 42 %, ergeben die Freibeträge eine Steuerersparnis von 203 €.

Für Familien mit geringen und mittleren Einkommen sind hingegen niedrigeren Steuersätze maßgebend, beginnend mit dem Eingangssteuersatz von 15 %, womit der Barwert der Freibeträge sinkt. Die meisten Familien mit noch unterhaltsbedürftigen Kindern (ca. 90 %)<sup>63</sup> beziehen daher Kindergeld in Höhe von 154 € pro Kind (bzw. 179 € für vierte und weitere Kinder). Mit dieser Höhe konnte das Kindergeld bislang die Verbreitung familienbedingter Armut somit zwar begrenzen, nicht aber überwinden. Die letzten Kindergelderhöhungen im Jahr 1999, 2000 und 2002 haben das Kindergeld schrittweise von 112 auf 154 € steigen lassen und dadurch die Armuts(risiko)quote von Kindergeld beziehenden Familien um fast 9 Prozent (allein Erziehende 8 Prozent) deutlich reduziert.<sup>64</sup> Derzeit debattieren die Regierungsparteien, ob das Kindergeld in den nächsten Jahren überhaupt noch an die seit 2002 gestiegenen Lebenshaltungskosten angepasst werden soll, während sie im Bundestagswahlkampf 2002 noch weitere Erhöhungen auf 200 € (SPD) bzw. 300 € (CDU/CSU) ankündigten.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> Union läuft Sturm gegen Reform des Unterhaltsrechts, in: Recklinghäuser Zeitung, 16 März 2007, Seite 2.

<sup>61</sup> See: Schriftliche Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 29. Mai 2006 in Berlin, Seite 2 und 8.

<sup>62</sup> Unterhaltshaftung auf Prüfstand, in: Die Tageszeitung, 9 Januar 2007, Seite 6.

<sup>63</sup> Deutscher Bundestag (2001): Berichtigung zu Bundestagsdrucksache 14/5990. Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht, Berlin, Seite 3.

<sup>64</sup> Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht, Berlin, Seite 47.

<sup>65</sup> Die Kita-Finanzpläne der SPD liegen vor, in: Die Tageszeitung, 27. Februar 2007, Seite 2.

Einen zwiespältigen Beitrag zur Vermeidung von Armut bei Kindern und Jugendlichen leistet wie bereits erwähnt die Ablösung des Erziehungsgeldes (1986-2006) durch das Elterngeld seit 2007. Hier wurde an die Stelle der mit engen Einkommensgrenzen versehenen zweijährigen Leistung in pauschaler Höhe von 300 € (die seit Einführung 1986 nicht erhöht wurde) eine einjährige Lohnersatzleistung mit Sockelbetrag von ebenfalls 300 € gesetzt. Das Elterngeld setzt damit über Transfereinkommen an dem Problem an, aufgrund familiärer Verpflichtungen kein oder in Teilzeit weniger Erwerbseinkommen als vor der Geburt des Kindes erzielen zu können (indirekte Kosten eines Kindes), obwohl umgekehrt mit seiner Geburt der Einkommensbedarf der Familie sogar steigt (direkte Kosten). Neben vielen Familien mittlerer und höherer Einkommensgruppen, die nun erstmals leistungsberechtigt sind, kann auch in unteren Einkommensgruppen der einjährige Lohnersatz in der Summe höher sein, als ehemals die zweijährige Pauschalleistung, zumal nun die Einkommensersatzrate von generell 67 % des ausfallenden Markteinkommens unterhalb von 1.000 € Markteinkommen auf bis zu 100 % ansteigt. Insbesondere für Fürsorgeempfänger (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II), die nur das Mindestelterngehalt beziehen können, ergibt sich jedoch eine Leistungskürzung aufgrund der halbierten Bezugsdauer.

### *Subventionierte Leistungen*

Für Kinder und Jugendliche aus einkommensarmen Familien gelten Vergünstigungen oder sogar Beitragsfreiheiten etwa bei Kindergartengebühren und Lehrmitteln in Schulen. Umgekehrt sehen die Regelsätze der Sozialhilfe und des Arbeitslosengeldes II für Kinder- und Jugendliche aber auch keinerlei Bildungskosten vor. Die Regelmäßigkeit, mit der Bildung – auch für diese Kinder – mit Kosten verbunden ist, und die allseitige Betonung der Notwendigkeit lebenslangen Lernens seitens der Politik würde allerdings vielmehr nahe legen, ein Mindestmaß an Bildungskosten als elementaren Bestandteil der Existenzsicherung und seiner steuerlichen Freistellung zu betrachten.<sup>66</sup> Bei Kosten von Dienstleistungen für einkommensschwache Haushalte dürfen auch nicht nur Familien im Mindestsicherungsbezug in den Blick genommen werden. Hilfeleistungen, ermäßigte Eintrittspreise und Beitragsbefreiungen enden – so es sie gibt – oft mit oder knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle. In dieser Einkommensgruppe zeigen auch steuerliche Freistellungen nur begrenzt Wirkung. Ansatzpunkte zur Berücksichtigung von Kosten für Bildungs-, Kultur- und Freizeitaktivitäten bieten hier vielmehr die Höhe des Kindergeldes und die Möglichkeiten eines Kinderzuschlags zum Kindergeld, also soziale Transfersysteme. Vieles spricht dafür, dass sich Probleme mit solchen Kosten in besonderer Weise bei Familien knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle stellen. Hier wird wiederum deutlich, dass eine politische Strategie, die verstärkt auf Dienstleistungen *anstelle* von Transferleistungen setzt, zu kurz greift.

Seit Jahren werden in vielen Orten niedrigschwellige soziale Dienste der Kinder- und Jugendhilfe (offene Jugendarbeit) sowie der Familienhilfe (Familienbildung und -erholung) in prekären Personal- und Finanzsituationen belassen und abgebaut, mit Hilfe derer Armutsfolgen gemindert und Selbsthilfepotentiale von Armut Betroffener gestärkt werden können.<sup>67</sup> Die Jugendhilfestatistik weist seit

---

<sup>66</sup> See: Becker, Irene (2006): Bedarfsgerechtigkeit und sozio-kulturelles Existenzminimum. Der gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten, Arbeitspapier Nr. 1 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, J. W. Goethe Universität, Frankfurt, Typoskript, Seite 9f.

<sup>67</sup> Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (1995): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Familienbildung und zu der Umsetzung des gesetzlichen Auftrages in der Jugendhilfe, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 6/1995, Seite 221-225; Benz, Benjamin (2006): Bildungsleistungen und Bildungskosten von Familien, in: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hg.): Chancengerechtigkeit durch Bildung. Chancengerechtigkeit in der Bildung. Sozialbericht 2006, Essen, Seite 52-72; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2007): Bestandsaufnahme und Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung der Familienbildung, Berlin, Typoskript..

Mitte der 1990er Jahre deutliche Rückgänge bei der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit aus.<sup>68</sup> Die prekäre Finanzsituation von Einrichtungen führt dabei auch zur Verteuerung der Angebote für die Adressaten und so zu sozial selektiverer Inanspruchnahme.<sup>69</sup> Wie schwer ein Abbau von Familienbildungs- und -erholungsmaßnahmen sowie von Angeboten der offenen Jugendarbeit armutspolitisch wiegt, verdeutlichen die AWO/ISS-Kinderarmutsstudien. Sie weisen eindringlich darauf hin, dass Einkommensarmut einer Familie der stärkste Einflussfaktor für die Lebenslage der Kinder ist. Hier müssen der Zugang zu Erwerbseinkommen, Sozialleistungen und der Familienlastenausgleich ansetzen. Bereits an zweiter Stelle benennt das ISS jedoch: "Familienaktivitäten (z.B. zusammen mit den Eltern essen, lernen, einkaufen, spielen, fernsehen, Ausflüge machen usw.) stellen den zweitwichtigsten Faktor zur Erklärung der unterschiedlichen Lebenslage der Kinder dar (...)." <sup>70</sup> Sie rangieren in ihrer Bedeutung noch vor individuellen (etwa kognitive Fähigkeiten) und außerfamiliären Schutz- und Risikofaktoren (etwa Wohnumfeld). In verschiedenen Fällen und während eines bestimmten Zeitraums könnten diese – zweiten – Faktoren – je nach sozialem und kulturellem Kapital der Eltern – die Folgen der Armut für die Kinder lindern. Gleichwohl ist die Armut der Familie der wichtigste und stärkste Einflussfaktor für die Lebenslage der Kinder.

Die Anregung, Förderung, Ergänzung und notfalls der Ersatz dieser hilfreichen Familienaktivitäten sind zentrale Wirkungsfelder der Angebote der Jugendarbeit sowie der Familienbildungs- und der Familienerholungsangebote. Dies gilt umso mehr, als viele Freizeitaktivitäten jenseits dieser Angebote mit Kosten verbunden sind. Das Kinderpanel des Deutschen Jugendinstituts berichtet, dass jedes vierte Kind aus Familien der niedrigsten sozialen Schicht keine Erfahrungen mit Ausflügen, Reisen oder Radtouren hat.<sup>71</sup> Insofern ist etwa die Einstellung von Individualförderleistungen zur Inanspruchnahme von Familienerholungsmaßnahmen durch die Bundesländer Nordrhein-Westfalen (2002), Hessen (2004) und Baden-Württemberg (2005) armutspolitisch sicher kontraproduktiv.<sup>72</sup>

Nach der Föderalismusreform liegen die Kompetenzen für Strukturfragen der Kinder- und Jugendhilfe jetzt noch eindeutiger auf der Landesebene. Größere politische Initiativen von Bund und Ländern, die Bedingungen in der Jugendarbeit sowie der Familienbildung und -erholung strukturell zu verbessern, sind derzeit nicht erkennbar. Allerdings spielen die Familienberatung und -bildung im Bundesmodellprogramm „Soziale Frühwarnsysteme“ eine Rolle, und bemühen sich verschiedene Bundesländer um eine bessere Vernetzung von Familienbildungs- und -beratungsangeboten mit Kindertageseinrichtungen (im Rahmen sog. Familienzentren). Auch ist eine erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber Möglichkeiten intensiverer Sprachförderung in der Familienbildung und in Kindertagesstätten zu erkennen.

Im Kindergartenbereich lassen sich in den letzten Jahren neben Beitragssenkungen für Eltern (Rheinland-Pfalz, Saarland) etliche Beispiele für Beitragserhöhungen finden (Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Thüringen). Dabei variieren die Elternbeiträge je nach Land und zum Teil auch kommunal insgesamt erheblich: „Sofern der Elternbeitrag auf Länderebene festgelegt ist, reicht die Beitragshöhe von gebührenfreien Kindergartenplätzen im Saarland für das letzte Kindergartenjahr bis zu Beiträgen in Höhe von 30 % der Betriebskosten z.B. in Mecklenburg-Vorpommern. (...) Teilweise gibt es keine öffentliche Förderung der Krippen- und Hortbetreuung,

---

<sup>68</sup> Rauschenbach, Thomas (Hg.) (2005): KOMDAT - Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe, Informationsdienst der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Heft 3/2005, Seite 5.

<sup>69</sup> Pettinger, Rudolf / Rollik, Heribert (2005): Familienbildung als Angebot der Jugendhilfe. Rechtliche Grundlagen - familiäre Problemlagen - Innovationen, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 120, 2. Auflage, Berlin, Seite 131.

<sup>70</sup> AWO Bundesverband (Hg.) (2005): Zukunftschancen für Kinder. Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit. Endbericht einer Langzeitstudie (1997-2004) im Auftrag des AWO-Bundesverbandes e.V., Bonn / Berlin / Frankfurt am Main, Seite V.

<sup>71</sup> [http://www.dji.de/cgi-bin/inklunde.php?inklunde=kinderpanel/highlights/Familie\\_Freizeit.htm#3](http://www.dji.de/cgi-bin/inklunde.php?inklunde=kinderpanel/highlights/Familie_Freizeit.htm#3).

<sup>72</sup> [http://www.katalog-familienurlaub.de/start/index\\_zuschuss.php](http://www.katalog-familienurlaub.de/start/index_zuschuss.php).

teilweise bestehen in einzelnen Ländern keine Unterschiede in der Finanzierung der unterschiedlichen Einrichtungsformen.<sup>73</sup> Mit ca. 20 % liegt der Elternanteil an der Finanzierung der Angebote in Deutschland weit über den Werten einiger unserer europäischen Nachbarländer (Niederlande 1,8 %, Italien 3 %, Frankreich 4,1 %, Tschechien 8,2 %, Finnland 9 %, Ungarn 9,4 %). Die bestehenden Tageseinrichtungen für Kinder kosteten im Jahr 2003 insgesamt ca. 13,5 Mrd. €, wovon die öffentliche Hand 10,5 Mrd. € sowie die freien Träger etwa 500 Mio. € trugen. Demnach würden für eine Beitragsfreiheit für alle bestehenden Angebote 2,5 Mrd. benötigt.<sup>74</sup>

Einige Bundesländer orientieren sich nach wie vor an dem Ziel, Lehr- und Lernmittel an Schulen kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Einige Landesverfassungen schreiben dies sogar explizit vor (etwa in Hessen). In anderen Bundesländern gilt eine solche Lernmittelfreiheit bereits seit längerer Zeit nicht mehr, so in Rheinland-Pfalz und im Saarland. In den letzten Jahren sind nun aus Haushaltsgründen immer mehr Bundesländer dazu übergegangen, die Lernmittelfreiheit einzuschränken, so Bayern, Berlin, Brandenburg (obwohl die Lernmittelfreiheit hier sogar in der Landesverfassung verankert ist) und Niedersachsen. In Nordrhein-Westfalen stellt das Land auch Empfänger von ALG II nicht mehr von Elternanteilen frei, sondern überlässt es den Kommunen, diese ggf. zu übernehmen, was etlichen Gemeinden aufgrund nicht genehmigungsfähiger Haushalte de facto jedoch kaum möglich ist. Im Ergebnis müssen hier auch Bedürftige vom Regelsatz des ALG II Schulbücher bezahlen. Eine aktuelle Bundesratsinitiative zur Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes weist darauf hin, dass die Schulbuchfinanzierung zukünftig zu über 50 % über die Eltern erfolgen soll.<sup>75</sup>

Etwa jede/r vierte Schüler/in nimmt mindestens einmal in der Schullaufbahn privat bezahlte Nachhilfe in Anspruch. Schüler/innen von Hauptschulen, ostdeutsche Schüler/innen und Kinder einkommensschwacher Familien erhalten diese zusätzliche Förderung dabei deutlich seltener, als Schüler/innen von Gymnasien, westdeutsche Schüler/innen und Kinder einkommensstarker Familien.<sup>76</sup> Bei einer Inanspruchnahme von insgesamt immerhin einem Viertel aller Schüler/innen, muss Nachhilfe als zwar in der Regel nur phasenweise, aber geradezu regelhafte Ergänzung zum deutschen Schulsystem angesehen werden. Daher sollte der Zugang zu ihr allen Familien möglich sein, ob über Angebote von Ganztagschulen, Jugendeinrichtungen oder privat organisiert und finanziert. Mit der Nichtberücksichtigung von Bildungsausgaben in den Regelsätzen von Sozialhilfe und ALG II stellt sich die Frage, ob in diesen Fällen etwa eine entgeltfreie Hausaufgabenhilfe von Schul- oder Jugendhilfeträgern greift? Auch wenn bekannt ist, dass etwa viele Jugendeinrichtungen eine Hausaufgabenhilfe und einige auch Nachhilfe anbieten, so muss die Frage hier doch offen bleiben; sie lässt sich nur vor Ort beantworten.

### *Gesundheit*

Jugendlichen ist in Deutschland das Rauchen erst ab 16 Jahren erlaubt. Zum 1. Januar 2007 wurde eine Identifikationspflicht per Chipkarte für Zigarettenautomaten eingeführt, um die Einhaltung dieser Altersgrenze auch gewährleisten zu können. Zu Bedrohungen der psychischen und physischen Gesundheit von Kleinkindern in Familien, die in sozial schwierigen Verhältnissen leben, hat sich nach breit in den Medien rezipierten Fällen von Kindesvernachlässigung, -misshandlung und -tötung eine intensive fachliche und politische Debatte entwickelt. Auf Bundesebene sucht das

---

<sup>73</sup> Jaich, Roman (2002): Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland. Gutachten im Rahmen des Projektes „Familienunterstützende Kinderbetreuungsangebote“ des DJI, Kassel, Typoskript, Seite 72.

<sup>74</sup> Schilling, Matthias (2005): Ausgaben für Tageseinrichtungen für Kinder, in: Deutsches Jugendinstitut (Hg.): Zahlenspiegel 2005, München, Seite 209.

<sup>75</sup> See: Rabatt bei jeder Finanzierungsart, in: Das Parlament, 16. Januar 2006, Seite 17.

<sup>76</sup> Schneider, Thorsten (2004): Nachhilfe als Strategie zur Verwirklichung von Bildungszielen. Eine empirische Untersuchung mit Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), DIW Diskussionspapiere Nr. 447, Berlin.

Bundesmodellprogramm „Soziale Frühwarnsysteme“ hier nach wirksamen Warn- und Unterstützungssystemen im Zusammenwirken insbesondere von Gesundheitsdiensten und Jugendhilfe. Auch über Chancen, Grenzen und Anpassungsmöglichkeiten von regelhaften Vorsorgeuntersuchungen im Kindesalter zur Prävention und Aufdeckung von gesundheitlichen und psycho-sozialen Gefährdungen wird derzeit breit diskutiert.

### *Kinderbetreuung, Schul- und Berufsausbildung*

Im vorschulischen Bereich spielen Betreuungsangebote in Krippen/Tagespflege (0-2 Jahre) und Kindertagesstätten (3-6Jahre) zur Flankierung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern kleiner Kinder – und damit zur Armutsprävention – eine entscheidende Rolle. Nachdem bislang in einigen westdeutschen Bundesländern für weniger als 3 von 100 Kindern unter drei Jahren ein institutionelles Betreuungsangebot bestand, soll diese Quote (einschließlich von Tagespflege) nach dem Tagesbetreuungsausbaugesetz bis 2010 auf ca. 20 % ausgeweitet werden (Schätzungen gehen dabei eher von einem tatsächlichen Bedarf zwischen 30 und 40 % aus<sup>77</sup>). Neueste vorläufige Zahlen des Statistischen Bundesamtes lassen hier unter Einschluss von Tagespflegeangeboten zumindest einen langsamen Aufholprozess vermuten (aufgrund von Umstellungen in der Statistik sind hier bundesweit derzeit keine verlässlichen aktuellen Zeitreihen erhältlich): in den alten Bundesländern konnten demnach im Jahr 2006 knapp 8 von 100 Kindern unter 3 Jahren (7,8 %) ein Angebot in Einrichtungen oder in Tagespflege in Anspruch nehmen. Im Kindergartenbereich sind für Kinder über 3 Jahren in West- und Ostdeutschland zumindest Halbtagsplätze in bedarfsgerechtem Umfang über den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz garantiert. Kritik wird hier eher am zeitlichen Umfang und mangelnder zeitlichen Flexibilität geäußert. Hierauf versuchen verschiedene Bundesländer mit Änderungen in den Angebotsstrukturen zu reagieren.

Im April und Mai dieses Jahres wurde ein bedeutender politischer Schritt getan. Am 2. April 2007 verständigten sich Bund, Länder und Kommunen auf dem „Krippengipfel“, dass bis 2013 ein Drittel (35 Prozent) aller Kinder unter drei Jahren einen Tagesbetreuungsplatz erhalten soll. Bei ihrem Koalitionstreffen am 14. Mai dieses Jahres bekräftigten die Bundesparteien dieses Ziel und fassten den Beschluss, ein Gesetz zu erstellen, mit dem Eltern mit Kindern in diesem Alter ab dem Jahr 2013 ein Rechtsanspruch auf Tagespflege garantiert wird. Zur Erreichung dieses Ziels möchte die Bundesregierung ein Drittel der damit verbundenen Kosten übernehmen. Bislang gibt es ein solches Gesetz allerdings noch nicht und auf dem Weg dorthin müssen weitere Verhandlungen mit den Ländern und Kommunen geführt werden. Die Verabschiedung eines solchen Gesetzes wäre ein bedeutender Schritt zur Förderung der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie – insbesondere für Frauen – und eine erhebliche kulturelle Chance für die Familien- und Geschlechterpolitik in Westdeutschland.

Bildung wird in der politischen Diskussion zunehmend als eine entscheidende Dimension von Armut erkannt. Nach den PISA-Studien und jüngst dem Bericht zur Bildung in Deutschland beim UN-Menschenrechtsrat, wird auch die sozial selektive Wirkung des gegliederten Schulsystems zunehmend problematisiert. Dem Bund ist eine Einflussnahme auf diese Vielgliedrigkeit verwehrt – über sie zu befinden liegt allein in der Hand der Bundesländer. Hamburg und Schleswig-Holstein erwägen inzwischen die Zusammenlegung von Haupt-, Real- und Gesamtschulen.<sup>78</sup> Im Zusammenwirken von Bund und Ländern läuft derzeit noch das Bundesprogramm der rotgrünen Regierung zum Ausbau von Ganztagschulen. Nach der Föderalismusreform sind dem Bund weitere gleichartige Initiativen

---

<sup>77</sup> Deutsches Jugendinstitut (2006): Wer betreut Deutschlands Kinder? DJI-Kinderbetreuungsstudie, Medieninformation, 7 November 2006, [www.dji.de](http://www.dji.de).

<sup>78</sup> Schleswig-Holstein führt Gemeinschaftsschule ein, in: Süddeutsche Zeitung, 27. September 2006, Seite 6; Hamburger CDU will zweigliedriges Schulsystem, in: Der Tagesspiegel, 24. Februar 2007, Seite 6.

verwehrt. Die Länder unternehmen weiterhin Anstrengungen, die Zahl von Schülerinnen und Schülern zu verringern, die Schulen ohne Abschluss verlassen. Auch das Bundesfamilienministerium hat mit Hilfe von ESF-Mitteln ein Modellprojekt „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ aufgelegt.<sup>79</sup>

Im Bereich der Berufsausbildung hat die Bundesregierung im März 2007 den Ausbildungspakt zwischen dem Bund und den Wirtschaftsverbänden um weitere drei Jahre verlängert. Die Gewerkschaften beteiligen sich hieran – wie bereits beim ersten dreijährigen Pakt – nicht, da sie dieses Instrument für nicht ausreichend wirksam halten, um den seit vielen Jahren bestehenden Lehrstellenmangel effektiv zu beheben. Auch der Bundesrechnungshof hat unlängst in einem Bericht die Wirksamkeit der geförderten Maßnahmen im Rahmen des Ausbildungspaktes in Frage gestellt.<sup>80</sup> Neben dem Ausbildungspakt beabsichtigt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, die Zahl sog. Kompetenzagenturen für arbeitslose Jugendliche von 150 (davon rund ein Drittel in den neuen Bundesländern) auf 200 zu erhöhen.<sup>81</sup> Ziel der mit ESF-Mitteln geförderten Kompetenzagenturen ist es, Jugendliche in Ausbildung, Arbeit oder Qualifizierungsmaßnahmen zu integrieren, die durch andere reguläre Hilfesysteme nicht mehr erreicht werden.

### *Strategien zur Förderung der Einbeziehung von Kindern in das soziale und kulturelle Leben, in Freizeit und Sport*

Neben den in diesem Bericht bereits behandelten Fragen der gesellschaftlichen Partizipation von Kindern und Jugendlichen über Angebote der Jugendhilfe und ließen sich viele gute Einzelbeispiele für das lokale Engagement von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in diesen Bereichen benennen. So werden in einem benachteiligten Stadtteil in Bremen gezielt Vereinsbeiträge für arme Kinder subventioniert, um deren Zugangschancen zu verbessern. Viele Kommunen organisieren gemeinsam mit Wohlfahrtsverbänden und Sportvereinen lokale Ferienfreizeitprogramme für Kinder, die aus Einkommensgründen nicht in Urlaub fahren können. Andere bieten einkommensarmen Kindern und Jugendlichen einen Sozialpass an, mit denen etwa Schwimmbäder preiswert genutzt werden können. Insgesamt leiden aber in diesem Bereich die Angebote von Musikschulen, Kinder- und Jugendbüchereien, Vereinen, Bürgerhäusern, Jugendtreffs und kommunalen Schwimmbädern als gesetzlich in Art und Umfang nicht garantierte Leistungen des kommunalen Sozialstaats unter der Haushaltsnot vieler Gemeinden. Dies stellt sich allerdings regional und zwischen einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich dar, inklusive von gegenläufigen Beispielen guter Praxis, in denen diese Angebote von Kürzungen verschont bleiben oder sogar ausgebaut werden.

---

<sup>79</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007): Gerd Hofe: „Erfolgreicher Kampf gegen Jugendarbeitslosigkeit wird noch verstärkt“, Pressemitteilung Nr. 173/2007, Berlin, 6. März 2007.

<sup>80</sup> Rechnungshof beanstandet Ausbildungspakt, in: Frankfurter Rundschau, 6 Februar 2007.

<sup>81</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007): Gerd Hofe: „Erfolgreicher Kampf gegen Jugendarbeitslosigkeit wird noch verstärkt“, Pressemitteilung Nr. 173/2007, Berlin, 6. März 2007.

## IV. Maßnahmen zur Überwachung von Umsetzung und Auswirkungen der Strategien

### 1. Maßnahmen zur Überwachung und Berichterstattung hinsichtlich der Lage von unter Armut und sozialer Ausgrenzung leidenden Kindern

Armut lässt sich am öffentlichkeitswirksamsten im Hinblick auf Kinder thematisieren. Umgekehrt verhindert die Verbreitung und die weitere Zunahme von Kinderarmut nicht Einwände, im Vergleich zur Dritten Welt problematisiere man doch eher Ungleichheitsfragen in einer reichen und vergleichsweise sozial homogenen Gesellschaft, die über die Sozialhilfe schließlich auch kein Kind in Armut fallen lasse (wobei das Asylbewerberleistungsgesetz unerwähnt bleibt). Insbesondere die Wohlfahrtsverbände tragen hier zu einer sachlichen und auf Handlungsmöglichkeiten der Politik sowie der eigenen Verbände zielende Debatte bei, so etwa die Arbeiterwohlfahrt durch die von ihr in Auftrag gegebenen Studien zu Armutsfolgen und personalen Bewältigungsstrategien im Kindergarten- und Grundschulalter. Auch der Deutsche Kinderschutzbund bringt das Thema Kinderarmut immer wieder in die politische Öffentlichkeit.

Zentral in den Armuts- und Reichtumsberichten, aber auch in den Kinder- und Jugendberichten sowie den Familienberichten des Bundes ist Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen immer wieder Thema. Diese Berichtssysteme sind in Deutschland (zum Teil auch auf der Länderebene und kommunal) stark entwickelt und regen zumindest die fachöffentliche Beschäftigung mit der sozialen Lage von Kindern und Jugendlichen immer wieder an. Zum Beispiel:

- Aus dem *Zehnten Kinder- und Jugendbericht* (1998) gehen hohe Armutsrisikoquoten für Kinder und Jugendliche hervor.
- Der *Erste Armuts- und Reichtumsbericht* (2001) enthält ein Kapitel „Lebenslagen von Familien und Kindern“.
- Im *Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht* (2005) wurde der Armutsrückgang durch die Kindergeld-erhöhungen in den Jahren 1998 bis 2001 untersucht.
- Im *Siebten Familienbericht* (2006) werden die familienbezogenen Politiken verschiedener europäischer Länder und ihre Wirksamkeit u.a. im Hinblick auf die Armutsverringerung verglichen. „Familien in prekären Lebenslagen“, „Relative Armut“ und „Perspektiven der Prävention“ lauten Kapitel dieses Berichts.

In allen diesen Berichten werden Indikatoren zur Messung von Armut und verschiedenen Dimensionen sozialer Ausgrenzung verwendet. Als unabhängige Berichte (Jugend- und Familienberichte) enthalten sie Empfehlungen für politische Maßnahmen; als Regierungsberichte (Armuts- und Reichtumsberichte) sehen sie auch Ziele vor.

Schließlich tragen wissenschaftliche Expertisen und Studien dazu bei, dass über die soziale Lage von Kindern und Jugendlichen einschließlich ihrer Selbsteinschätzungen und Wünsche in Deutschland relativ viel empirisches Material verfügbar ist.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Siehe: DJI-Kinderpanel <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=71>; Shell-Jugendstudie [www.shell-jugendstudie.de](http://www.shell-jugendstudie.de).

## 2. Maßnahmen zur Bewertung der Auswirkungen und Angemessenheit der Strategien

Inzwischen sind in Deutschland Evaluationen der Wirksamkeit neuer Bundesgesetze oder Novellierungen bestehender Gesetze fast zum Standard geworden; sie sind für das Tagesbetreuungsausbaugesetz ebenso vorgesehen, wie für das Elterngeld. Der Kinderzuschlag ist bereits evaluiert,<sup>83</sup> ebenso die erwähnte armutspräventive Wirkung der letzten Kindergelderhöhungen. Auf Länderebene ist allerdings insbesondere bei den in Art und Umfang unbestimmten Leistungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Sozialgesetzbuch VIII) eine systematische Evaluation nicht ebenso weit verbreitet. Zwar analysieren dies die in einigen Ländern üblichen Sozialberichte zumindest teilweise und wurde inzwischen auch ein statistisches Berichtssystem für die Kinder- und Jugendhilfe aufgebaut,<sup>84</sup> es bleiben jedoch Lücken oder liegen nur veraltete Daten vor. Niemand kennt daher den genauen Anstieg der Zahl der Tagespflegeplätze für Kinder unter drei Jahren seit März 2006 – diese Daten liegen möglicherweise Ende des Jahres vor. Die genaue Zahl der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die in den Jahren 2005 und 2006 Kindergeld erhalten haben, steht bislang noch nicht fest.

## 3. Einbeziehung der Beteiligten in den Überwachungs- und Bewertungsprozess

Beim Armuts- und Reichtumsbericht beschränkt sich die Beteiligung regierungsunabhängiger Akteure auf Auftragsstudien von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern im Vorfeld der Erstellung des Berichts sowie auf die Möglichkeit zur Stellungnahme etwa seitens der Wohlfahrtsverbände zum Berichtsentwurf. Einen neuen Weg der Beteiligung ist die Bundesregierung bei der Erarbeitung des 7. Familienberichts gegangen. Hier wurde ausdrücklich im Vorfeld der Berichtsverfassung und parallel zu ihr der Dialog mit gesellschaftlichen Akteuren gesucht. Öffentlich geförderte Themenworkshops trugen hierzu ebenso bei, wie Vorabberichte von Kommissionsmitgliedern und Diskussionsveranstaltungen mit ihnen. Alle Beteiligten (Ministerium, Berichtskommission und regierungsunabhängige Akteure) haben diesen Dialogprozess im Anschluss als positiv und hilfreich sowohl für die Erarbeitung des Berichts, als auch für seine öffentliche Rezeption herausgestellt.

Auch zur Neufestsetzung der Regelsätze im Sozialgesetzbuch XII (Sozialhilfe) wurden Anhörungen durchgeführt. Die von Seiten der Wohlfahrtsverbände geäußerte Kritik an der nicht vorgesehenen Erhöhung des westdeutschen Regelsatzes und dem Verfahren seiner Bestimmung, wurden freilich nicht aufgegriffen. Zum Teil leisten etwa die Wohlfahrtsverbände eigene Evaluationen zur Wirkung sozialpolitischer Maßnahmen, so der Paritätische Wohlfahrtsverband mit Analysen zum Sozialhilferegelsatz<sup>85</sup> und die Caritas mit Untersuchungen zu Auswirkungen der „Hartz-Reformen“ auf Familien.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Forsa (Hg.) (2005): Evaluation des Kinderzuschlags. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Ergebnisbericht, Berlin.

<sup>84</sup> See: [www.akj-stat.fb12.uni-dortmund.de](http://www.akj-stat.fb12.uni-dortmund.de).

<sup>85</sup> Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hg.) (2006): Der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße. Neue Regelsatzberechnung 2006, Berlin.

<sup>86</sup> Deutscher Caritasverband - Referat Familie, Frauen, Kinder (Hg.) (2006): Ergebnisse des Sozialmonitorings - Auswirkungen des SGB II auf Familien und familienunterstützende Dienste und Einrichtungen, Informationsservice Nr. 39/2006, Freiburg im Breisgau.

#### 4. Vorschläge zur Stärkung der Maßnahmen

Für die nächsten Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung wurde verschiedentlich eine Aufgliederung in einen von unabhängigen Kommissionsmitgliedern verfassten empirisch-analytischen Berichtsteil einerseits und einen politisch-administrativen Berichtsteil zu aktuellen und geplanten politischen Maßnahmen angeregt. Bei den Kinder- und Jugendberichten sowie den Familienberichten des Bundes wird stets ein unabhängiger Kommissionsbericht zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung publiziert.

Mehrmals wurden auch die kurzen Fristen zur Beteiligung der nationalen stakeholder am OMK-Prozess kritisiert, die sich sowohl aus den engen Zeitplänen des europäischen Berichtsprozesses ergeben, als auch aus den Abstimmungserfordernissen in einem föderal gegliederten Staat.

In Deutschland gibt es, so kann zusammenfassend gesagt werden, keinen Mangel an Daten über Armut bei Kindern und Jugendlichen bzw. über die wechselseitigen Folgen für die unterschiedlichen Dimensionen sozialer Ausgrenzung. Es gibt auch Vorstellungen und Konzepte, was well-being bei Kindern und Jugendlichen meint. Es gibt zahlreiche Projekte, Modelle, Initiativen von der Kommunal- über die Landes- bis hin zur Bundespolitik. Was in der politischen Praxis fehlt, ist ein Armutsdimensionen und politische Ebenen integrierender Ansatz. Es zeigt sich immer wieder ein Widerspruch zwischen einer am rechtlichen und sozialen Status der Herkunftsfamilie fixierten Politik des sozialen Ausgleichs, aus dem heraus sich stark sozial abstufende Folgen ergeben, und einem Anspruch, Armut bei Kindern dürfe/solle es nicht geben: Wenn aber, wie die eingangs zitierte aktuellste Armutsanalyse des DIW ergibt, insbesondere Familien mit Migrationsgeschichte, Familien allein Erziehender und Arbeitsloser und selbst Facharbeiterhaushalte von einem besonders hohen Risiko verfestigter Armut und überhaupt von Armutslebenslagen unterliegen, müsste ein schlüssiges Konzept gegen Kinderarmut genau an diesen Sollbruchstellen ansetzen. Die Einführung von Kindergeldzuschlägen im Kontext des Arbeitslosengeldes II zeigt aber genau das Dilemma im konservativen Sozialstaat: Armut – die Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II – wird um den Preis abgewendet, dass eine Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Armutspolitik angewendet wird, dass Armut also Armut bleibt (einschließlich der Anrechnung von Geldgeschenken an Kinder auf Fürsorgeleistungen). Hier einen Wechsel vorzunehmen, ist sicher immer auch eine Frage, die Beobachtung von Ausgrenzungsprozessen zu intensivieren. Vor allem aber braucht es eine zentrale Modifikation der Armutspolitik im konservativen Sozialstaat selbst, nämlich ein Abgehen von einer kausalen hin zu einer final ausgerichteten Politik mit dem Ziel, Armut soll vermieden, verhindert, überwunden werden, zuallererst bei Kindern und Jugendlichen. Dieses aber meint Kinder und Jugendliche aus Familien bzw. Haushalten von sozial Benachteiligten. Folglich müssen sich auf diese Perspektive Monitoring und Politik einstellen.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. u.a.: „Wir brauchen eine Politik, die alle Kinder fördert“ 16 deutsche Verbände wollen sich nicht mehr abfinden mit dem familienpolitischen Durcheinander, Kontakt: Zukunftsforum Familie e.V., in: Frankfurter Rundschau 15. Mai 2007, Seite 7