KECK

Kommunale Entwicklung –
Chancen für Kinder

Kommunale Herausforderung: Kinderarmut

BertelsmannStiftung

Wie geht es Kindern in Deutschland?

Knapp jedes fünfte Kind unter 3 Jahren wächst in Deutschland in Armut auf. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern sind dabei groß. Während in Berlin mehr als jedes dritte Kind in einem Haushalt mit SGB-II-Bezug lebt, sind es in Bayern 8,7 Prozent. Ähnliche Unterschiede in den Lebensbedingungen von Kindern lassen sich auch zwischen den Regionen erkennen, ja sogar innerhalb der Städte. In Jena beispielweise reicht der Anteil der Kinder unter 3 Jahren im SGB-II-Bezug von 1,1 Prozent in einem Stadtteil bis zu 30,8 Prozent in einem anderen. Und damit ist Jena keine Ausnahme.[1] Aber was bedeutet das Aufwachsen in Armut für die Kinder? Und wie kann eine Kommune trotz der unterschiedlichen Bedingungen ein chancengerechtes Aufwachsen aller Kinder ermöglichen?

Was bedeutet Armut für das Aufwachsen von Kindern?

„Sein größter Wunsch? Ein Eis, jetzt gleich. Ein kühles Erdbeereis in einer Waffel. Die anderen aus seiner Klasse stehen an beim Eis-Mann. 80 Cent würde die Kugel kosten. Nur 80 Cent. Aber das kann, das will er nicht ausgeben. Denn Kevin spart. Auf neue Sportschuhe …“ Mit diesem Einblick in den Alltag von Kevin beginnt ein Aufsatz von Maria von Welser.[2] Aber das fehlende Eis ist nur ein Symptom. Armut ist vielmehr eines der größten Entwicklungsrisiken für Kinder. Denn durch zahlreiche Studien ist belegt, dass arme Kinder im Vergleich zu Kindern aus sozioökonomisch stabilen Verhältnissen sowohl geringe Zugänge zu qualitativ hochwertigen Bildungsangeboten[3] als auch geringere Bildungschancen haben,[4] einen schlechteren Gesundheitszustand aufweisen[5] und seltener an sozialen, kulturellen oder politischen Prozessen teilnehmen.[6]

„Der strukturell bedingte Mangel an Geld schlägt sich bei den armen Familien häufig in einem Mangel an Wissen, Kompetenzen und unterstützenden Beziehungen nieder“, so die KECK-Expertinnen.

Warum sollten sich Kommunen für ein chancengerechtes Aufwachsen aller Kinder einsetzen?

Kinderarmut ist ein gesamtgesellschaftliches Thema: Lösungsansätze müssen auf den unterschiedlichen Ebenen mit den jeweils zuständigen Akteuren[7] entwickelt und umgesetzt werden. Den kommunalen Gebietskörperschaften kommt hierbei eine zentrale Aufgabe zu – zum einen, da hier die Kinder mit ihren Familien leben und so die Stellschrauben für ein gelin-

1 www.keck-atlas.de; Themenfeld: soziale Lage.

2 Maria von Welser, „Wenn Kinder arm sind und keiner guckt hin …“, in: Hans Bertram (Hrsg.), Reiche, kluge, glückliche Kinder? Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland, Weinheim und Basel 2013, S. 65–77.

3 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 14. Kinder- und Jugendbericht, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin 2013

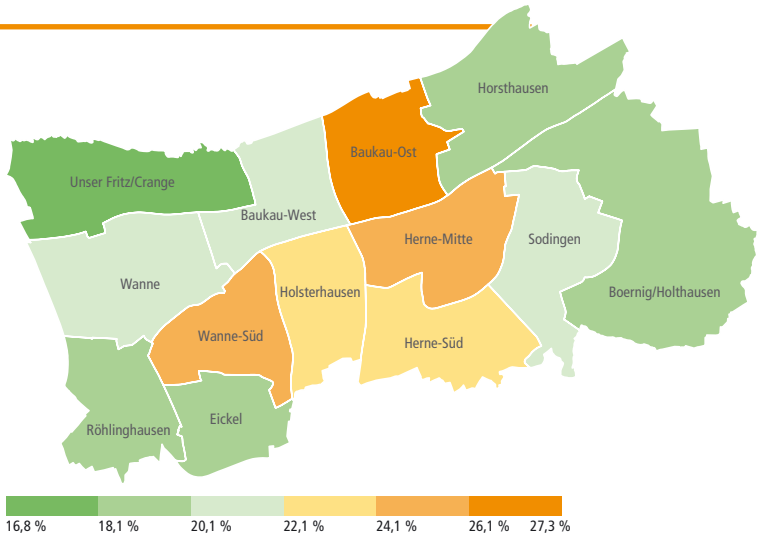
4 Manfred Prenzel, Christine Sälzer, Eckhard Klieme, Olaf Köller (Hrsg.), PISA 2012, Fortschritte und Herausforderungen in Deutschland, Waxmann 2013

5 Die Kinder- und Jugendgesundheitsstudie KiGGS des Robert Koch-Instituts liefert ein umfassendes Bild von der Gesundheit der Heranwachsenden aller Altersstufen, www.kiggs.de.

6 Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas, „Berlin: Ausgrenzungsprozesse in einer europäischen Stadt“, in: Hartmut Häußermann, Martin Kronauer und Walter Siebel (Hrsg.), An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung, Frankfurt 2004, S. 203–234, hier S. 228.

7 Soweit personenbezogene Bezeichnungen in männlicher Form aufgeführt sind, beziehen sie sich auf beide Geschlechter in gleicher Weise.

Herne: Anteil der Kinder unter 15 Jahre in alleinerziehenden Haushalten an allen unter 15-Jährigen im Jahr 2012



Der KECK-Atlas macht die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen auf Stadtteilebene transparent. Kommunen können mit dem Instrument ein integriertes, kontinuierliches Monitoring aufbauen und erhalten so erste Hinweise über die Bildungs- und Teilhabechancen der heranwachsenden Generation.

gendes Aufwachsen am nächsten sind, zum anderen, weil hier die Unterstützungsleistungen für arme Familien erbracht werden: Die Kommunen sind zuständig für die allgemeine Daseinsvorsorge, d. h. für die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen, Diensten und Leistungen; dazu zählen u. a. Einrichtungen und Angebote in den Bereichen Kultur, Sport, Freizeit und Bildung. Die Kommunen sind darüber hinaus örtliche Träger der Sozialhilfe, der Kinder- und Jugendhilfe und gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit (z. T. auch in alleiniger Verantwortung) der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie erhalten dabei teilweise eine finanzielle Unterstützung von den jeweiligen Bundesländern und (indirekt) auch vom Bund. Das gilt im Besonderen für den Ausbau der Kindertagesbetreuung und für die Grundsicherung im Alter. In den Gemeinden haben die Ausgaben für soziale Leistungen einen hohen Stellenwert: 23,8 Prozent der Gesamtausgaben im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt fallen dafür an.[8]

Die Beschäftigung mit dem Thema Kinderarmut ist somit nicht nur auf der individuellen Ebene, sondern auch gesamtkommunal wichtig. Entwickelte Lösungen können langfristig Biographien positiv beeinflussen und auch den Kommunalhaushalt entlasten.

Faktenwissen: Lebensbedingungen in den Sozialräumen transparent machen

Jeder Bewohner einer Stadt meint, die „sozialen Brennpunkte“ zu kennen. Aber bestätigen die Fakten auch das Bauchgefühl? Leben die meisten armen Kinder in den Plattenbausiedlungen am Rand der Stadt? Gibt es dort die meiste Unterstützung durch das Jugendamt (z. B. Hilfen zur Erziehung, Beratungsangebote, umfassende Betreuungszeiten für Kinder)? Die Analyse der Sozialräume verschiedener Kommunen hat in jüngster Vergangenheit häufig ein etwas anderes Bild gezeigt: Entgegen den Erwartungen waren andere Gebiete genauso stark oder sogar stärker von Armut betroffen. Ein integriertes Sozialraum-Monitoring wie der KECK-Atlas gibt ein detailliertes Bild: Neben den Daten der Sozialstatistik werden auch Bildungs- und Gesundheitsindikatoren sowie Kennzahlen des Jugendamtes berücksichtigt, die Anlass geben, die „gefühlten Wahrheiten“ zu überprüfen. Um geeignete Kennzahlen für eine Kommune zusammenzustellen, sind die folgenden Fragen hilfreich:

- Wo leben die meisten Kinder? Wo wohnen wie viele Kinder im SGB-II-Bezug, mit Migrationshintergrund oder in alleinerziehenden Familien?
- Wie hoch ist die Jugendarbeitslosenquote in den einzelnen Sozialräumen?
- Ziehen Familien mit Kindern häufig aus einem Sozialraum in einen anderen?
- Wie ist die Altersstruktur in einem Sozialraum? Wie viele Kinder, Personen im erwerbsfähigen Alter und ältere Personen leben dort?

8 www.sozialpolitik-aktuell.de; Institut für Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen; http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Finanzierung/Datensammlung/PDF-Dateien/abbII26.pdf

Institutionenwissen: Unterstützungsangebote und deren Verortung aufzeigen

Keine Gemeinde fängt bei null an! Das bestehende Engagement der Kommunen für Kinder und ihre Familien ist groß. Dies muss berücksichtigt werden: Eine Vielzahl von Initiativen und Angeboten besteht bereits und muss kein zweites Mal entwickelt werden. Mit der Netzwerkkarte können die bestehenden Angebote visualisiert werden – so wird deutlich, in welchen Stadtteilen sich die Angebote häufen und in welchen Kinder und Jugendliche sowie ihre Eltern weniger Anlaufstellen vorfinden. Diese Fragen helfen dabei:

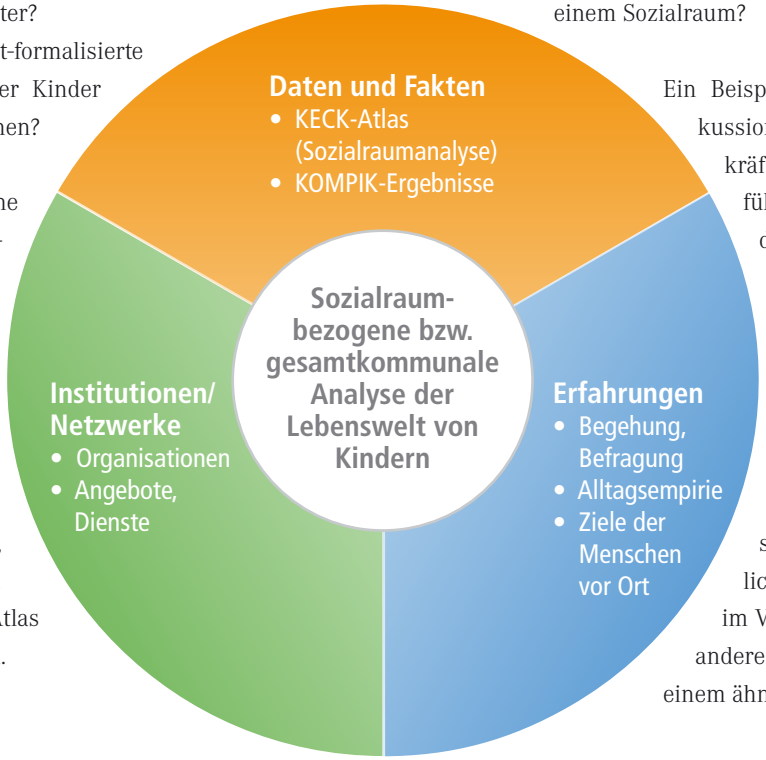
- Wie viele Kitas, Schulen gibt es im Sozialraum?
- Was sind ihre konzeptionellen Schwerpunkte bzw. Arbeitsschwerpunkte?
- Welche Angebote bestehen darüber hinaus? Wer sind die Anbieter?
- Gibt es nicht-formalisierte Treffpunkte der Kinder und Jugendlichen?

Um die räumliche Verortung der Angebote innerhalb der Stadtteile vor Augen zu führen, können diese mit allgemeinen Angaben wie Platzzahlen, Konzeption, Ansprechpartnern in den KECK-Atlas eingestellt werden.

Erfahrungswissen: Experten ordnen Fakten ein

Neben der Datengrundlage und den bestehenden Angeboten ist es entscheidend, dass die Akteure vor Ort ihr Erfahrungswissen in die Diskussion und Interpretation einbringen. Mögliche Leitfragen sind dabei:

- Bestätigen die Daten unsere Erfahrungen?
- Wo hätten wir warum andere Ergebnisse erwartet?
- Sind uns alle Angebote und Anbieter bekannt?
- Welche Kinder werden mit den Angeboten erreicht, welche nicht?
- Welche verlässlichen Kooperationsstrukturen gibt es?
- Gibt es Personen, sogenannte Kümmerer, die sich besonders für Kinder und Jugendliche einsetzen?
- Passen die Angebote zu den Ausgangslagen in einem Sozialraum?



Ein Beispiel der Datendiskussion mit Kita-Fachkräften in Heilbronn führt die Bedeutung dieses Schritts vor Augen: Entgegen den Erwartungen zeigten die Kinder in einem Stadtteil mit einem hohen Migrationsanteil sehr gute sprachliche Kompetenzen im Vergleich zu einem anderen Stadtteil mit einem ähnlich hohen Migra-

tionsanteil. Erst die Kita-Fachkräfte wiesen auf das bestehende Familienzentrum im Stadtteil hin, welches seit mehreren Jahren neben einer alltagsintegrierten Sprachförderung auch Sprachkurse für Eltern und Geschwisterkinder anbietet. Dieses Wissen in Kombination mit den Erfahrungen und Wünschen der Kinder und Familien vor Ort hat erst die richtigen Schlüsse aufgrund der Datenbasis ermöglicht.

Die KECK-Expertinnen fassen ihre Erfahrungen wie folgt zusammen: „Insgesamt geht es darum, aus dem allgemeinen Wissen und dem eher unspezifischen (‚gefühlten') Erfahrungsschatz eine solide, datenbasierte Entscheidungsgrundlage für kommunale Steuerung und politisches Handeln zu gewinnen."

Vernetzung: Gemeinsam Verantwortung für Kinder wahrnehmen

Bildung und Entwicklung sind gleichzeitig stattfindende wie auch aneinander anknüpfende Prozesse, die durch Akteure und Institutionen aus den Bereichen Kinder- und Jugendhilfe, Bildung, Gesundheit und Soziales begleitet und unterstützt werden. Diese sind allerdings rechtlich und strukturell in unterschiedliche Zuständigkeiten – und daher auch Ämter – gegliedert. Eine Folge ist immer wieder die Vereinzelung der Institutionen vor Ort, die ihre fachspezifischen Angebote nach Zuständigkeit und auch professioneller Logik auf einzelne Lebensabschnitte der Kinder ausrichten. Die Bedürfnisse und Bedarfe von Kindern und ihren Familien können dabei aus dem Blick geraten. Deshalb gilt es, die Lebens- und Lernwelten von Kindern integriert zu betrachten und die Strukturen dahinter stärker miteinander zu verzahnen. Erwachsene müssen dafür sensibilisiert werden, die Interessen der Kinder stärker zu fokussieren.

Den Kommunen kommt dabei eine besondere Rolle zu. Sie stehen vor der Herausforderung, die notwendigen Bedingungen dafür zu schaffen, dass alle Akteure „rund ums Kind" ihre Arbeit besser aufeinander abstimmen können. Denn erst wenn Erzieherinnen, Lehrer, Sozialarbeiter, Kinderärzte, Eltern, Hebammen sowie Vertreter aus Kommunalpolitik und Verwaltung in einem gemeinsamen Netzwerk für Kinder zusammenwirken, kann der Entwicklungs- und Bildungsweg eines jeden Kindes präventiv, nachhaltig und kontinuierlich unterstützt werden. Das bedeutet, dass teilweise koexistierende Ämter und Institutionen koordiniert zusammenarbeiten und sich abstimmen – und das sowohl innerhalb der Kommunalverwaltung als auch mit anderen Akteuren, wie Vertretern von Trägern, der Praxis, Eltern und Ehrenamtlichen. Wichtige Grundbedingungen hierfür sind eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und eine Verständigung auf Augenhöhe; beides lässt sich beispielsweise sehr gut durch die Entwicklung eines gemeinsamen Leitbildes aufbauen. Die Kommune muss die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die notwendigen zeitlichen und personellen Kapazitäten mit entsprechenden Kompetenzen zur Verfügung stehen und diese Arbeit als ein Prozess verstanden wird, der eines kontinuierlichen Managements bedarf.

Um die unterschiedlichen Ausgangslagen in den Stadtteilen zu berücksichtigen, ist die Vernetzung in den einzelnen Sozialräumen besonders entscheidend. Durch die gemeinsame Interpretation der Daten und das Einbringen des Erfahrungswissens wird die Grundlage für den tiefergehenden Austausch und die nachhaltige Verankerung im Sozialraum gelegt. Das Ableiten von Maßnahmen ist ein nächster Schritt, der die Kenntnis der Situation vor Ort und eine gemeinsame Zielstellung voraussetzt.

Bedarfs- und zielorientierte Steuerung: Ungleiches ungleich behandeln

Seit vielen Jahren befinden sich die Haushalte der Städte und Gemeinden in einer bedenklichen Lage. Insbesondere die Explosion der Sozialausgaben sorgt dafür, dass viele Kommunen kaum noch handlungsfähig scheinen. Ziel muss es sein, knappe Ressourcen effektiv einzusetzen und so das Leben von Kindern und Familien in einer Kommune attraktiv zu gestalten – anstatt „nur“ zu verwalten. Auf diese Weise werden faire Entwicklungschancen für alle Kinder ermöglicht. Eine der Grundlagen dafür ist eine Verteilung der Mittel nach den vorhandenen Bedarfen. Damit verbunden ist der politische Mut, „Ungleiches ungleich zu behandeln“– dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die „armen“ Stadtviertel keine Stimme erheben und nur selten politische Forderungen stellen (können), mit der Folge, dass ihre Interessen häufig unbeachtet bleiben.

Die Städte profitieren von einem Umdenken langfristig gleich doppelt, denn nicht nur Familien machen ihren Wohnort zunehmend von attraktiven, abgestimmten Angeboten für Kinder abhängig. Auch Unternehmen wählen ihre Standorte immer öfter nach familienrelevanten Kriterien. In erster Linie soll der Perspektivwechsel allerdings den Kindern und Jugendlichen zugutekommen: Passgenaue Angebote, ein bedarfsgerechter Einsatz von Zeit, Personal und wenn möglich auch mehr Geld für arme Kinder bedeuten Zufriedenheit, Teilhabe und Zukunftsperspektiven für alle Kinder. Doch wie können solche Grundsatzentscheidungen auch politisch durchgesetzt und in der Praxis umgesetzt werden? Eine Schlüsselrolle nimmt in Deutschland der Jugendhilfeausschuss ein.

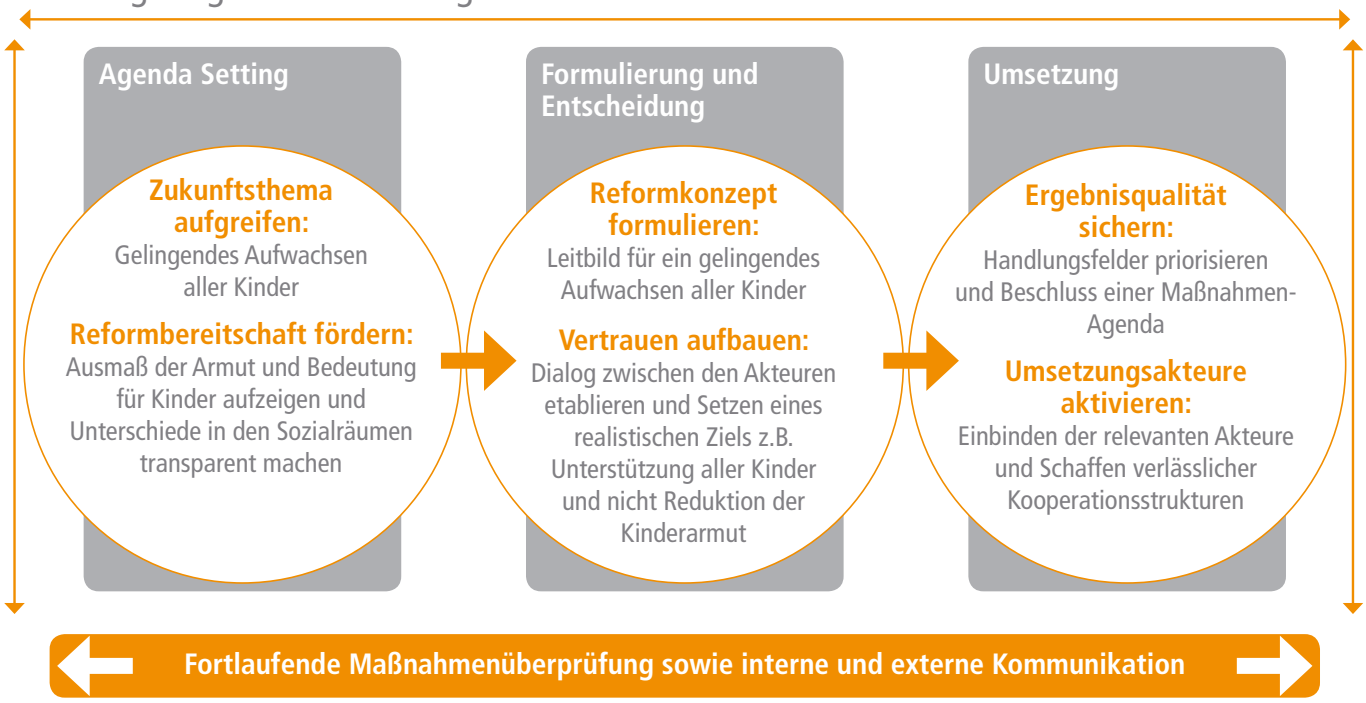
Wie setzt der Jugendhilfeausschuss den politischen Rahmen für gerechte Chancen?

Der Jugendhilfeausschuss nimmt eine Sonderstellung innerhalb der Kommunalverwaltung ein, denn er ist neben der Jugendamtsverwaltung ein fester Bestandteil des Jugendamtes. Ihm gehören Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaft an (z. B. Stadtrat, Kreistag) sowie Frauen und Männer, die von den „anerkannten freien Trägern“ der Jugendhilfe und der Jugendverbände vorgeschlagen und von der kommunalen Vertretung gewählt werden. Während die Verwaltung die laufenden Geschäfte erledigt, hat der Jugendhilfeausschuss ein Beschlussrecht in allen grundsätzlichen Angelegenheiten der Jugendhilfe; er bestimmt die Ziele der Kinder- und Jugendpolitik in der Kommune. Mit dieser gesetzlich festgeschriebenen verantwortlichen Beteiligung von engagierten Bürgern sowie Fachkräften der Jugendhilfe entsteht eine „Zweigliedrigkeit der Behörde Jugendamt“, die einzigartig in der deutschen Verwaltungsstruktur ist und große Handlungsspielräume schafft: Ziel ist es, dass die öffentliche und die freie Jugendhilfe partnerschaftlich zusammenarbeiten. Da die Entscheidungen des Jugendhilfeausschusses das Handeln der Jugendamtsverwaltung binden, hat der Ausschuss umfassende Steuerungsmöglichkeiten, er berät u. a. auch über das Jugendhilfebudget und seinen Einsatz.

Agenda Setting

Um ein gelingendes Aufwachsen aller Kinder zu unterstützen, müssen die Ausschussmitglieder zunächst die Relevanz dieses Themas für ihre Kommune erkennen. Neben allgemeinen Informationen sind hier vor allem lokale Angaben zur Lebenslage in einzelnen Stadtteilen wichtig, die zur anschließenden Jugendhilfeplanung genutzt werden. Dazu ge-

Steuerungsmöglichkeiten des Jugendhilfeausschusses



Quelle: In Anlehnung an den Strategie-Kompass für Reformprozesse der Bertelsmann Stiftung, www.reformkompass.de

hört auch, dass die vorhandenen Stärken und mögliche Verbesserungspotentiale zusammengetragen werden. Reflexionsfragen sind:

- Was läuft gut in der kommunalen Kinder- und Jugendpolitik?
- Wo sehe ich konkreten Verbesserungsbedarf?
- Welche Hindernisse stellen sich einer bedarfsorientierten sozialräumlichen Kinder- und Jugendpolitik in unserer Kommune in den Weg?

Formulierung und Entscheidung

Nachdem die aktuelle Situation der Kinder erörtert wurde, eröffnet die Entwicklung eines kommunalen Leitbildes die Gelegenheit, eine gemeinsame Orientierungslinie und darunter umsetzbare Ziele zu formulieren. Die Bertelsmann Stiftung hat mit dem „Workshop für eine ziel- und bedarfsorientierte Kinder- und Jugendpolitik“ ein Konzept entwickelt, welches Kommunen von der Zieldefinition bis hin zur Maßnahmenableitung unterstützt; ausgebildete Trainer begleiten auf Anfrage diesen Prozess. Die Ziele werden im Jugendhilfeausschuss formal durch Beschlüsse festgehalten. Nützliche Fragen können sein:

- Welche Vision hege ich für meine Kommune und ihre Kinder – in zehn Jahren?
- Welche Rahmenbedingungen müssen gegeben sein, damit alle Akteure im Jugendhilfebereich an einem Strang ziehen?
- Was soll verändert werden?
- Welche Handlungsfelder ergeben sich daraus?

Als Faustregel sollten Ziele „SMART“ formuliert sein, also:

- *Spezifisch bzw. eindeutig: Wer oder was soll erreicht werden?*
- *Messbar: Wie können wir das Ziel überprüfen? Wann ist es erreicht?*
- *Akzeptiert: Trifft das Ziel den Bedarf der Kinder und Jugendlichen?*
- *Realistisch: Kann das Ziel mit angemessenem Einsatz erreicht werden?*
- *Terminiert: Wann soll das Ziel erreicht sein?*

Umsetzung

In einem nächsten Schritt legen die Ausschussmitglieder die Priorität der einzelnen kommunalen Handlungsfelder nach Dringlichkeit / Notwendigkeit fest und leiten hierzu die erforderlichen Maßnahmen

ab. Diese werden durch entsprechende Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses gesichert, so dass neben tagesaktuellen Aufgaben eine mittel- bis langfristige Perspektive für das gelingende Aufwachsen aller Kinder besteht:

- Welche kommunalen Handlungsfelder sehen wir als vorrangig an, um die Bildungs- und Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen zu verbessern?
- Welche Sozialräume und welche Kindergruppen verdienen besondere Aufmerksamkeit?
- Welche Schritte sind zur Umsetzung notwendig?
- Wer übernimmt welche Aufgaben bis wann?

Fortlaufende Maßnahmenüberprüfung

Die im Jugendhilfeausschuss beschlossenen Ziele und Maßnahmen sollten geeignet sein, fortlaufend überprüft und gegebenenfalls angepasst zu werden. Mitglieder des Ausschusses können hierzu bei der Verwaltung einen Sachstandsbericht anfordern:

- Konnten die vereinbarten Maßnahmen umgesetzt werden? Was waren Hindernisse, was waren Gelingensbedingungen?
- Verlangen aktuelle Entwicklungen eine Anpassung der Ziel- oder Maßnahmenebene?
- Welche Schritte sind darüber hinaus notwendig?
- Welche Ableitungen werden aus dem bisherigen Prozess gezogen – für andere Sozialräume, anstehende Entscheidungen und Prozesse?

Bei dem gesamten Prozess ist entscheidend, dass den Bürgern die Wichtigkeit des Themas vor Augen geführt und entsprechend durch Fakten begründet wird, ebenso müssen die Ziele kommuniziert werden. Grundlagen hierfür sind die Kenntnis der Ausgangsbedingungen innerhalb der Sozialräume und realistische Ziele, die auch für Laien gut nachvollziehbar sind. Eine Reduktion der Kinderarmut ist auf kommunaler Ebene aufgrund der bundes- und landespolitischen Rahmenbedingungen nur schwer zu erreichen. Erreichbar und messbar wären hingegen etwa das Etablieren von Unterstützungsangeboten nach den Bedarfen der Kinder, um die Armutsfolgen zu mildern, z. B. eine bessere personelle Ausstattung von Kitas in Brennpunkten, eine Verlagerung von Angeboten von einem in einen anderen Stadtteil oder eine verstärkte Vernetzung der Akteure im Rahmen eines Ganztagsschulkonzepts. Durch realistische Ziele wird Vertrauen bei den Bürgern und den Akteuren vor Ort aufgebaut und der Dialog etabliert. Nicht zuletzt: Damit die Fachkräfte vor Ort dem Prozess von Anfang an offen gegenüberstehen und beispielsweise auch als Bindeglied zwischen Maßnahmenplanung und -umsetzung agieren, sollten sie ebenfalls frühzeitig eingebunden und beteiligt werden.

Adresse | Kontakt

© 2014 Bertelsmann Stiftung
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Ansprechpartnerin

Christina Kruse
Project Manager KECK
Telefon +49 5241 81-81282
christina.kruse@bertelsmann-stiftung.de

Hanna Münstermann
Project Manager Kein Kind zurücklassen!
Telefon +49 5241 81-81278
hanna.muenstermann@bertelsmann-stiftung.de

www.keck-atlas.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Bildnachweis: Hurst Photo/Shutterstock Images