

## Wege aus der Kinderarmut

Butterwegge, Christoph

Postprint / Postprint

Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Butterwegge, C. (2007). Wege aus der Kinderarmut. *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid*, Familienforschung 2007/1, 9-17. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-201776>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Wege aus der Kinderarmut<sup>1</sup>

*Christoph Butterwegge*

Kinderarmut empört viele Menschen. Sie sehen dadurch die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft — auf ökonomischer und wissenschaftlich-technischer Überlegenheit bzw. Konkurrenzfähigkeit im globalen Wettbewerb zwischen einzelnen Wirtschaftsstandorten gründend — gefährdet. Schon deshalb sollte die Bundesrepublik für das Problem der Kinderarmut sensibilisiert, die Öffentlichkeit mobilisiert und die Politik dagegen intensiviert werden. Darüber hinaus gebieten es internationale Konventionen, Kindern und Jugendlichen ein Aufwachsen in Not und Elend zu ersparen. Schließlich gehören die ganz Jungen zweifelsfrei zu jenen Armen, die kein eigenes Verschulden trifft, was die Chancen für eine Solidarisierung mit ihnen erhöht.

In einem so wohlhabenden Land wie der Bundesrepublik muss es Kinderarmut nicht geben, wäre diese doch durch Präventions- bzw. Interventionsmaßnahmen zu verringern und ihr neuerliches Entstehen zu verhindern. Da sich Kinderarmut nicht monokausal erklären und auf eine Ursache reduzieren lässt,<sup>2</sup> kann sie nur mehrdimensional bekämpft werden. Gegenstrategien sind danach zu beurteilen, ob sie die Lebenssituation der Kinder umfassend und nachhaltig verbessern können.

Weil punktuelle Interventionen der Problematik, die hier behandelt wird, nicht angemessen sind, plädiert Frank Bertsch für eine integrale Strategie der Armutsbekämpfung, die seiner Meinung nach drei Ziele zu verfolgen hat: die Sicherung der Chancen zur eigenständigen Lebensbewältigung, die Verteidigung des inneren Friedens und die Flankierung ökonomischer Modernisierungsprozesse. Dabei differenziert Bertsch zwischen Armutsprävention, zu der Bildung, Beratung und Beteiligung, die Vermittlung von Bewältigungsstrategien sowie die Reorganisation der Infrastruktur in kommunalen Lebensräumen gehören, und Armutsbekämpfung, die nicht über Einkommenstransfers allein erfolgen kann, sondern auch die (Wieder-)Herstellung der wirtschaftlichen und sozialen Handlungsfähigkeit von Betroffenen einschließt. „Armutsprävention und Armutsbekämpfung mit Optionen, die Defizite benennen, Verhaltens-, Lern- und Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, Reserven an humanen Fähigkeiten und materiellen Ressourcen mobilisieren und Angebote an externer Hilfe erschließen.“<sup>3</sup>

In der Armutsforschung hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass besonders Kinderarmut viel mehr heißt, als wenig Geld zu haben. Denn sie manifestiert sich in verschiedenen Lebensbereichen und führt zu vielfältigen Benachteiligungen, Belastungen oder Beeinträchtigungen, etwa im Wohn-, Bildungs-, Ausbildungs-, Gesundheits- und Freizeitbereich. Was mittels des „Lebenslagenansatzes“ als relativ junger Richtung der Armutsforschung dokumentiert wird, bleibt für eine Bekämpfung der

---

1 Erstmals erschienen in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT 26/2006, S. 32-38.

2 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge u. a., Armut und Kindheit. Ein regionaler, nationaler und internationaler Vergleich, Wiesbaden 2004, S. 87ff.; ders./ Michael Klundt/Matthias Zeng, Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland, Wiesbaden 2005, S. 11 ff.

3 Frank Bertsch, Staat und Familien. Familien- und Kinderarmut in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (ANZ), (2002) 22-23, S. 12.

Kinderarmut nicht folgenlos: Sie muss auf mehreren Wirkungsebenen ansetzen, die miteinander zu verbinden sind.<sup>4</sup>

Kinderarmut zu bekämpfen erfordert, Strukturen sozialer Ungleichheit zu beseitigen. Gerechter zu verteilen sind Erwerbsarbeit, Einkommen, Vermögen und Lebenschancen, um das gesellschaftlich bedingte Problem der Kinderarmut zu lösen. Ein Paradigmawechsel vom „schlanken“, wenn nicht magersüchtigen, zum interventionsfähigen wie -bereiten Wohlfahrtsstaat, der für die soziale Lage seiner armen oder armutsgefährdeten Bürgerinnen und Bürger mehr Verantwortung übernimmt, ist überfällig.<sup>5</sup> Es gibt zwar keinen Königsweg aus der (Kinder-) Armut, aber zahlreiche Einzelmaßnahmen, um diese zu reduzieren, und fünf Politikfelder, die zu verbinden sind: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Familienpolitik, Bildungspolitik, Gesundheits- und Sozialpolitik (einschl. Kinder- bzw. Jugendhilfe) sowie Stadtentwicklungs- und Wohnungs(bau)politik.

### **Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**

Die sich heute in allen entwickelten Industriestaaten verfestigende Massenarbeitslosigkeit zieht für Betroffene oft einen sozialen Abstieg nach sich, der meist stufenförmig verläuft und besonders dann auch deren Familien hart trifft, wenn es sich um Alleinernährerinnen oder -ernährer bzw. Alleinerziehende handelt. „Insofern bedarf es zur effektiven Verhinderung von Verarmung und zur Bekämpfung bereits entstandener Armutslagen vor allem einer aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, deren Kern die Umverteilung von Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung und -flexibilisierung, der Abbau von Überstunden sowie die Ermöglichung flexibler Übergänge von Phasen der Erwerbs- und Nichterwerbstätigkeit ist.“<sup>6</sup>

Eine konsequente Beschäftigungspolitik würde nicht nur die Massenarbeitslosigkeit verringern, sondern auch der Kinderarmut entgegenwirken. Sie müsste von einer Umverteilung der Arbeit durch den Abbau von Überstunden und die Verkürzung der Wochen- wie der Lebensarbeitszeit über kreditfinanzierte Investitionsprogramme bis zu einem öffentlich geförderten Dienstleistungssektor alle Möglichkeiten zur Schaffung von Stellen nutzen.

Bei einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit sollte — zumindest für Geringverdienende — voller Lohnausgleich das Ziel sein. „Ohne intelligente Modelle der Arbeitszeitverkürzung werden die Massenarbeitslosigkeit und die mit ihr wachsende Armut nicht zu überwinden sein. Denn selbst bei optimaler Ausnutzung der Wachstumschancen führt die hohe Produktivitätsentwicklung nicht zu ausreichendem Jobwachstum.“<sup>7</sup> Durch ein gesetzliches Verbot bezahlter Überstunden könnte man erreichen, dass Mehrarbeit nur noch per Freizeitausgleich abgegolten wird. Dies wäre nicht zuletzt deshalb wichtig, weil beruflicher Leistungsdruck viele Eltern zwingt, ihre Kinder aus Zeitnot zu vernachlässigen – auch das ist eine Form der Kinderarmut.

4 Vgl. hierzu: Ch. Butterwegge u. a. (Anm. 1), S. 271 ff.; ders./M. Klundt/M. Zeng (Anm. 1), S. 276 ff.

5 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, Wiesbaden 20052.

6 Volker Offermann, *Kinderarmut als Ausdruck sozialer Heterogenisierung in den östlichen Bundesländern: das Beispiel Brandenburg*, in: Christoph Butterwegge (Hrsg.), *Kinderarmut in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen und Gegenmaßnahmen*, Frankfurt/M.–New York 20002, S. 132.

7 Rudolf Hickel, *Standort-Wahn und Euro-Angst. Die sieben Irrtümer der deutschen Wirtschaftspolitik*, Reinbek bei Hamburg 1998, S. 271.

Da die Aushöhlung bzw. Erosion des „Normalarbeitsverhältnisses“ maßgeblich zur Verbreitung von (Kinder-)Armut beiträgt, ist die Bewahrung des Flächentarifvertrages ein weiteres Schlüsselement ihrer Bekämpfung. Hinzutreten sollten Regelungen zu einem Mindestlohn, wie sie in den meisten EU-Mitgliedstaaten längst bestehen.<sup>8</sup> Aus der Tatsache, dass die Armut in Kernbereiche der Erwerbsarbeit vorgedrungen ist und auch viele Geringverdienende trifft, muss die Konsequenz eines gesetzlichen oder kollektivvertraglichen Mindestlohns gezogen werden.

Ein staatlich geförderter Niedriglohnsektor eröffnet den Unternehmen zwar die Möglichkeit, ihre Produktionskosten mittels einer versteckten Subvention zu senken, löst das Armutsproblem jedoch nicht, verschärft und verbreitert es vielmehr. „Niedriglöhne führen häufig dazu, dass ihre Empfänger und deren Familien mit dem Einkommen nicht auskommen und deswegen einen Ausschluss von der Teilhabe am sozialen, kulturellen und auch politischen Leben erfahren.“<sup>9</sup> Der so genannte Kombi-lohn senkt die arbeitslosigkeitsbedingte Armut nicht, transformiert sie nur in eine Armut trotz Erwerbstätigkeit, die sich gegenwärtig ohnehin ausbreitet.<sup>10</sup>

### **Familienpolitik: Reformen des Lasten- bzw. Leistungsausgleichs**

Was als „Normalfamilie“ bezeichnet wird, unterliegt seit geraumer Zeit tiefgreifenden Wandlungen (Stichworte: Individualisierung, Enttraditionalisierung und Pluralisierung der Lebensstile).<sup>11</sup> Umso mehr sind Eltern und Kinder auf einen Wohlfahrtsstaat angewiesen, der dafür sorgt, dass sie auch nach der Geburt von Nachwuchs, dem Tod des Ernährers oder bei Trennung und Scheidung annehmbare Lebensbedingungen vorfinden.

Problematisch ist nicht etwa die (vermeintlich zu geringe) Höhe der familienpolitisch begründeten Transferleistungen, sondern ausschließlich deren (gegenüber sozialen Unterschieden indifferente) Struktur. Erwachsene dürften nicht der Elterneigenschaft wegen, vielmehr nur um ihrer Kinder willen gefördert werden, das heißt mit dem Ziel, dass diese ohne Beeinträchtigung ihrer Gesundheit, Psyche sowie Bildungs- und Entwicklungschancen aufwachsen. „Der Familienlastenausgleich soll deshalb auch nicht den Abstand zwischen Eltern mit Kindern gegenüber den Kinderlosen der jeweils niedrigeren sozialen Schicht wahren, sondern dafür sorgen, dass kein Kind in Armut lebt und dass alle Kinder die gleiche Chance auf Entwicklung haben.“<sup>12</sup>

„Umverteilung von oben nach unten!“, nicht „Umverteilung von den Kinderlosen zu den Eltern!“ müsste die Devise einer gerecht(er)en Familienpolitik lauten. Dafür bietet sich auf den ersten Blick eine massive Erhöhung des Kindergeldsatzes an. Kindergeld ist zwar die wichtigste Sozialleistung in

8 Vgl. Thorsten Schulten, Gesetzliche und tarifvertragliche Mindestlöhne in Europa – ein internationaler Überblick, in: ders./Reinhard Bispinck/ Claus Schäfer (Hrsg.), Mindestlöhne in Europa, Hamburg 2006, S. 14 ff.

9 Reinhard Bispinck/Claus Schäfer, Niedriglöhne und Mindesteinkommen: Daten und Diskussionen in Deutschland, in: Th. Schulten u. a. (Anm. 7), S. 288.

10 Vgl. dazu: Wolfgang Strengmann-Kuhn, Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen, Frankfurt/M.–New York 2003.

11 Vgl. Rüdiger Peuckert, Familienformen im sozialen Wandel, Wiesbaden 20056.

12 Thomas Ebert, Beutet der Sozialstaat die Familien aus? – Darstellung und Kritik einer politisch einflussreichen Ideologie, in: Christoph Butterwegge/Michael Klundt (Hrsg.), Kinderarmut und Generationengerechtigkeit. Familien- und Sozialpolitik im demografischen Wandel, Opladen 20032, S. 106.

diesem Bereich, es wird jedoch auf die Hilfe zum Lebensunterhalt wie auf das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld (Hartz IV) angerechnet, was ausgerechnet jene Familien an seiner Erhöhung nicht partizipieren ließe, die das geringste (Transfer-)Einkommen haben.

Ob mehr soziale Gerechtigkeit erreichbar wäre, wenn das Kindergeld einkommensabhängig gewährt würde, wie Petra Beckerhoff meint,<sup>13</sup> ist fraglich. So plausibel dieser Vorschlag klingt, so wenig berücksichtigt er, dass der Sozialstaat womöglich seinen Rückhalt in anderen Teilen der Bevölkerung verliert, wenn er nur noch die Armen und Bedürftigen alimentiert. Gerade weil – und vermutlich: bloß wenn – die Mittelschichten selbst von Universaltransfers wie dem Kindergeld profitieren, akzeptieren sie Programme für „randständige“ Minderheiten: „Nur ein Sozialsystem, aus dem die Mehrheit der Bevölkerung Nutzen zieht, wird eine Staatsbürgermoral hervorbringen können. Wenn ‚Sozialstaat‘ ausschließlich negative Konnotationen hat und hauptsächlich für Arme da ist, wie es in den USA der Fall ist, wird er am Ende die Gesellschaft spalten.“<sup>14</sup>

Sinnvoll wäre hingegen ein für alle Familien gleiches, einheitliches Kindergeld, während die für den Staat teuren und Spitzenverdiener begünstigenden Steuerfreibeträge fragwürdig sind. Statt alle Eltern gegenüber Kinderlosen materiell besser zu stellen, wie es die traditionelle Familienpolitik tut, müssen sozial benachteiligte Kinder gezielt gefördert werden. Dabei sollte ihre Unterstützung unabhängig von der Familienform wie von der Erwerbsbiografie der Eltern erfolgen. Rechte eines Kindes leiten sich aus seiner Identität als Kind, nicht aus seinem Verhältnis zu einem anspruchsberechtigten Elternteil ab.<sup>15</sup> Unser System der sozialen Sicherung ist nicht nur erwerbsarbeits- und ehezentriert, vielmehr auch stark erwachsenenorientiert. Die Rechtsposition von Kindern muss verbessert und institutionell verankert werden, dass sie autonome Subjekte mit eigenen Bedürfnissen und Ansprüchen sind. „Eine derart verstandene Kinderwohlfahrtspolitik ist eine ressortübergreifende Querschnittsaufgabe, deren einzelne Elemente, Programmteile und Instrumente bislang unzureichend in ihren Wirkungen auf die Wohlfahrt und Lebenschancen von Kindern untersucht worden sind.“<sup>16</sup>

Obwohl die Eheförderung – statt einer Kinderförderung – als grundlegende Fehlorientierung der Familienpolitik gilt,<sup>17</sup> bietet die Umwandlung des Ehegatten- in ein Familiensplitting keine Lösung, weil dieses noch ungerechter hinsichtlich der Verteilungswirkung wäre. Die ehemalige Familienministerin Renate Schmidt kritisiert, dass ein Familiensplitting die Steuerbelastung kinderreicher Spitzenverdiener und Einkommensmillionäre deutlich verringern, kinderreichen Durchschnittsverdienern, Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger(inne)n jedoch (zu) wenig oder nichts bringen würde:

13 Vgl. Petra Beckerhoff, Kein Kindergeld für Besserverdienende: ein Weg zu mehr Gerechtigkeit, in: Soziale Sicherheit, (1999) 9-10, S. 311 ff.

14 Anthony Giddens, Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt/M. 1999, S. 126.

15 Vgl. Magdalena Joos, Armutsentwicklung und familiäre Armutsrisiken von Kindern in den neuen und alten Bundesländern, in: Ulrich Otto (Hrsg.), Aufwachsen in Armut. Erfahrungswelten und soziale Lagen von Kindern armer Familien, Opladen 1997, S. 76.

16 Vgl. Johanna Mierendorff/Thomas Olk, Kinderwohlfahrtspolitik in Deutschland, in: Renate Kränzl-Nagl/Johanna Mierendorff/Thomas Olk (Hrsg.), Kindheit im Wohlfahrtsstaat. Gesellschaftliche und politische Herausforderungen, Frankfurt/M.–New York 2003, S. 430.

17 Vgl. Margit Schratzenstaller, Kinder statt Ehe fördern. Steuerpolitische Aspekte aktueller Familienpolitik, in: Soziale Sicherheit, (2001) 1, S. 9 ff.

„Alleinerziehende würden davon allerdings profitieren, aber nur minimal, weil die wenigsten in Einkommenskategorien verdienen, wo ein Familien-Splitting deutliche Steuervorteile bringt.“<sup>18</sup>

## **Bildungspolitik, Ganztagsbetreuung und Gemeinschaftsschule**

Ungeklärt ist, ob Finanzmittel, die der (ganzen) Familie dienen sollen, bedürftigen Kindern wirklich helfen oder nur die Haushaltsvorstände erreichen. Claudia Pinl fordert statt höherer Zuwendungen des Staates an die Eltern einen Ausbau öffentlicher Einrichtungen, die auch den sonst leer ausgehenden Kindern zugute kämen: „Der ‚Familienleistungsausgleich‘ entzieht den Kindern Geld an den Stellen, wo gerade sie es am meisten brauchen: in Erziehungsberatungsstellen und schulpsychologischen Diensten, in Ganztagschulen, KiTas, Horten, Krippen und Freizeiteinrichtungen für Jugendliche“.<sup>19</sup> Beratungs-, Betreuungs- und Bildungsangebote für sozial benachteiligte Familien sind wirksamer als die Anhebung des Kindergeldes und steuerlicher Freibeträge.

Ganztagschulen, die (preisgünstige oder kostenlose) Kindergarten-, Krippen- und Hortplätze ergänzen sollten, haben einen doppelten Nutzeffekt: Einerseits können von Armut betroffene oder bedrohte Kinder umfassender betreut und systematischer gefördert werden, andererseits ihre Mütter leichter als sonst einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen, was sie finanzielle Probleme eher meistern lässt. Durch die Ganztags- als Regelschule lassen sich soziale Handicaps kompensieren, weil eine Versorgung der Kinder mit gesunder Nahrung (gemeinsames Mittagessen), eine systematische Förderung bestimmter Schülerinnen und Schüler bei der Erledigung von Hausaufgaben und eine sinnvollere Gestaltung des Nachmittags möglich sind.

Dieser Erkenntnis dürfte wohl geschuldet sein, dass der Bund durch ein Sonderinvestitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ die Länder bis 2008 mit insgesamt vier Milliarden Euro bei der Schaffung von Ganztagschulen unterstützt. Außerdem erhalten die Länder nach dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) jährlich 1,5 Milliarden EUR, die durch Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe gespart werden sollen, zur Schaffung von mehr Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren. Um einen bedarfsgerechten Ausbau der Kinderbetreuung zu ermöglichen, hält C. Katharina Spieß eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs für unabdingbar; gleichzeitig denkt sie an die Bildung einer aus Steuermitteln gespeisten Familienkasse.<sup>20</sup> Für die Unter-zwei-Jährigen müsste es dem Anspruch auf einen Kindergartenplatz nach § 24 Abs. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) VIII entsprechend einen Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz geben.

So wichtig mehr Ganztagsbetreuung ist, so wenig reicht sie aus, um Bildung stärker von der sozialen Herkunft zu entkoppeln. Gleichwohl stößt die öffentliche Reformdebatte selten bis zu den Wurzeln des Problems vor, der Drei- bzw. Viergliedrigkeit des Schulwesens in Deutschland. Wer von der Gesamt- bzw. Gemeinschaftsschule für Kinder aller Bevölkerungsschichten jedoch nicht sprechen will, sollte auch von der Ganztagschule schweigen. Diese war stets ein Ziel reformpädagogischer Bemü-

18 Renate Schmidt, S.O.S. Familie. Ohne Kinder sehen wir alt aus, Berlin 2002, S. 157.

19 Claudia Pinl, Wieviele Ernährer braucht das Land? – Familienpolitik als Wahlkampfschlager, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2001) 9, S.1130.

20 Vgl. C. Katharina Spieß, Die Betreuung in Kindertageseinrichtungen: Ein Ausbau ist notwendig und muss auch öffentlich finanziert werden, in: Christof Precht/Daniel Dettling (Hrsg.), Für eine neue Bildungsförderung. Perspektiven für Vorschule, Schule und Hochschule, Wiesbaden 2005, S. 43.

hungen, degeneriert aber zur bloßen Verwahranstalt, wenn sie nicht in eine umfassende Strukturreform und ein Gesamtkonzept integriert wird, das soziale Selektion vermeidet.

Christof Prechtel und Daniel Dettling beklagen, dass die Bundesrepublik sechsmal so viel Geld für Soziales wie für Bildung aufwendet, sehen sie doch in Letzterer den Schlüssel zur Bekämpfung der (Kinder-)Armut: „Da zwischen Bildungsstand und Erfolg am Arbeitsmarkt ein klarer Zusammenhang besteht, produziert das deutsche Bildungswesen heute die Sozialfälle von morgen. Politisch bedeutet dies: Die Vermeidung von Bildungs-, nicht Einkommensarmut, ist die zentrale Herausforderung.“<sup>21</sup> Hier unterliegen die beiden Autoren einem Irrtum: Was zum individuellen Aufstieg taugen mag, versagt als gesellschaftliches Patentrezept. Wenn alle Kinder mehr Bildung bekommen, konkurrieren sie um die wenigen Ausbildungs- bzw. Arbeitsplätze nur auf einem höheren Niveau, aber nicht mit besseren Chancen. Fehlende oder mangelhafte (Schul-)Bildung kann die Armut potenzieren und zementieren. Sie ist jedoch nur der Auslöser, nicht die Ursache materieller Not. Bildung ist deshalb auch ein nur begrenzt taugliches Mittel, also keine Wunderwaffe im Kampf gegen die (Kinder-)Armut, weil sie zwar durch soziale Diskriminierung entstandene Teilhabedefizite junger Menschen mildern, aber nicht verhindern kann, dass materielle Ungleichheit auf deren Arbeits- und Lebensbedingungen durchschlägt.

Gerade wer Bildungs- als Sozialpolitik begreift, müsste verhindern, dass von der Schule über den Weiterbildungssektor bis zur Hochschule alle Institutionen dieses Bereichs privatisiert werden. Denn das heißt, die Eintrittsbarrieren für Sprösslinge weniger gut situerter Familien zu erhöhen. Michael Opielka macht deutlich, dass die Debatte über die (Wieder-)Einführung von Studiengebühren und Schulgeld politisch-ideologisch motiviert und nicht frei von Mythen über das US-amerikanische Bildungssystem ist.<sup>22</sup> Kontraproduktiv wirken auch die Beschneidung der Lernmittelfreiheit durch entsprechende Gesetze in mehreren Bundesländern und die Schließung von (Schul-)Bibliotheken aus Kostengründen.

## **Gesundheits- und Sozialpolitik**

Früherkennungs- bzw. Vorsorgeuntersuchungen (U 1 bis U 9) werden überwiegend, aber nur begrenzt von den sozial Marginalisierten, wahrgenommen.<sup>23</sup> Häufig zeigen die Schuleingangsuntersuchungen, welche gesundheitlichen Beeinträchtigungen die Kinder aus unterprivilegierten Schichten schon nach den ersten Lebensjahren aufweisen und welchen psychosozialen Belastungen sie dadurch ausgesetzt sind. Trotzdem erscheint der Vorschlag, die Früherkennungsuntersuchungen obli-

---

21 Christof Prechtel/Daniel Dettling, Einleitung: „Wachstum durch Bildung – Chancen für die Zukunft nutzen!“, in: dies. (Anm. 19), S. 9.

22 Vgl. Michael Opielka, Bildungsreform und Sozialreform. Der Zusammenhang von Bildungs- und Sozialpolitik, in: ders. (Hrsg.), Bildungsreform als Sozialreform. Zum Zusammenhang von Bildungs- und Sozialpolitik, Wiesbaden 2005, S. 145 f.

23 Vgl. Gerda Holz, Gesundheitsdefizite und Gesundheitspotenziale sozial benachteiligter und armer Kinder im frühen Kindesalter, in: Antje Richter/Gerda Holz/Thomas Altgeld (Hrsg.), Gesund in allen Lebenslagen. Förderung von Gesundheitspotenzialen bei sozial benachteiligten Kindern im Elementarbereich, Frankfurt/M.2004, S. 29 ff.

gatorisch zu machen und die Nichtteilnahme mit Sanktionen zu belegen,<sup>24</sup> unangemessen. Gesundheitsprävention ist zwar zweckmäßig, dennoch sollte sie statt mit Strafen über Anreize erfolgen.

Da die Kommerzialisierung der kindlichen Freizeitgestaltung sozial benachteiligte Familien finanziell überfordert, müssen ihnen Städte und Gemeinden mehr kostenlose bzw. -günstige, aber gleichzeitig interessante und attraktive Angebote machen. Die öffentlichen Verwaltungen sieht Christian Palentien ebenso in der Pflicht wie die Träger der Wohlfahrtspflege: „Sie können, wie es in vielen Kommunen schon seit längerer Zeit üblich ist, günstig oder kostenfrei Angebote gestalten, etwa Ferienspiele, die sich an alle Kinder und Jugendlichen wenden, also nicht nur an die sozial schwächer gestellten, und hierüber eine weitere Ausgrenzung und Stigmatisierung vermeiden.“<sup>25</sup>

Städte und Gemeinden sind aus finanziellen Gründen (sinkende Steuereinnahmen bei steigenden Sozialausgaben) immer weniger in der Lage, ihre Regelaufgaben im Kinder- und Jugendhilfebereich zu erfüllen, von freiwilligen Leistungen ganz zu schweigen. Wenn mehr Mittel zur Verfügung stünden, könnte die Sozial- und Jugendarbeit ein Stützpfiler im Kampf gegen die Kinderarmut sein. Eine kindorientierte Sozialpolitik darf nicht zulassen, dass Beratungs- und Betreuungsangebote aufgrund staatlicher Sparmaßnahmen und leerer öffentlicher Kassen weiter verringert werden. Detlef Baum sieht die zentrale Herausforderung und eine adäquate Strategie zur Bekämpfung der Armut und ihrer Folgen für Kinder darin, den Zusammenhang zwischen räumlicher und sozialer Ausgrenzung in den Städten zu durchbrechen. „Will der Staat die individuelle rechtliche und ökonomische Position von Personen verbessern, muss die kommunale Sozialpolitik die sozialräumlichen Strukturen zu gestalten suchen, unter denen Menschen leben bzw. aufwachsen, und die pädagogischen Beziehungen zu optimieren oder zu konstituieren suchen, die das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in einer Kommune gelingen lassen.“<sup>26</sup>

Roland Merten konstatiert, dass noch keine Kinder- und Jugendhilfepolitik entwickelt und realisiert worden sei, die man als Politik für Kinder und Jugendliche klassifizieren könne.<sup>27</sup> Aufgrund der „strukturellen Exklusion“ von Kindern und Jugendlichen, die Merten beklagt, geht es nicht nur um die materielle Unterstützung, sondern auch um die rechtliche Aufwertung und politische Emanzipation junger Menschen. (Sozial-)Politik für Kinder muss auch Politik von und mit Kindern sein, sollen diese als heute am häufigsten und am meisten von Armut bzw. Unterversorgung in zentralen Lebenslagen betroffene Subjekte wirklich ernst genommen werden.<sup>28</sup>

---

24 In einem „Beschluss des SPD-Parteivorstandes zur Kinder- und Familienpolitik: Wir sichern Deutschlands Zukunft“, gefasst auf seiner Klausurtagung in Mainz am 16.1. 2006, heißt es unter Hinweis auf „konkrete Regelungen“, die folgen sollen, ganz lapidar: „Alle Kinder nehmen an Früherkennungs-Untersuchungen teil.“ (<http://www.spd.de/servlet/PB/menu/1053383/e1651126.html>, 9.3.2006).

25 Christian Palentien, *Kinder- und Jugendarmut in Deutschland*, Wiesbaden 2004, S. 314.

26 Detlef Baum, *Armut und Ausgrenzung von Kindern: Herausforderung für eine kommunale Sozialpolitik*, in: Ch. Butterwege/M. Klundt (Anm.11), S.182.

27 Vgl. Roland Merten, *Kinder- und Jugendhilfepolitik als Politik gegen Kinder- und Jugendarmut: Möglichkeiten und Grenzen*, in: Andreas Klocke/ Klaus Hurrelmann (Hrsg.), *Kinder und Jugendliche in Armut. Umfang, Auswirkungen und Konsequenzen*, Wiesbaden 20012, S.312.

28 Vgl. Heinz Sücker, *Kindheit heute – die Zukunft von Kinderpolitik*, in: Friedhelm Güthoff/Heinz Sücker (Hrsg.), *Handbuch Kinderrechte. Partizipation, Kinderpolitik, Kinderkultur*, Münster 2001, S. 68 ff.

## Raumplanung, Stadtentwicklung und Wohnungs(bau)politik

(Kinder-)Armut konzentriert sich in Großstädten und dort wiederum in ganz bestimmten Stadtteilen, die meist als „soziale Brennpunkte“ gebrandmarkt oder euphemistisch als „Stadtteile mit besonderem Erneuerungs-“ bzw. „Entwicklungsbedarf“ bezeichnet werden. Mit dem 1999 aufgelegten Bund-Länder-Programm „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf — die Soziale Stadt“ sucht man die soziale Polarisierung und die Marginalisierung benachteiligter Quartiere rückgängig zu machen. Modellprojekte verzeichneten dort Teilerfolge, wenngleich sie den Teufelskreis zwischen der Armut und der Unterversorgung von Familien mit Wohnraum letztlich nicht aufbrechen konnten.

Matthias Bernt und Miriam Fritsche kritisieren, dass beispielsweise durch die Etablierung privater Planungsbüros als Träger der Quartiersentwicklung nicht nur unternehmerische Geschäftspraktiken in das Programm „Soziale Stadt“ Einzug hielten, sondern auch Bürgerbeteiligung inszeniert und die Ungleichheitslogik neoliberaler Stadtentwicklungsmodelle reproduziert werde: „Die selektive Privilegierung von Inhalten im Instrument ‚Quartiersmanagement‘ kann deshalb maximal für ein begrenztes Gebiet und einen begrenzten Zeitraum die schlimmsten Fehler der ‚normalen‘ Stadtentwicklungspolitik abmildern. Die ‚Soziale Stadt‘ ist aber weder Allheilmittel noch sollte sie als Substitut für eine kohärente, strategische und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattete Stadtentwicklungspolitik aufgefasst werden.“<sup>29</sup>

Stadtentwicklungspolitik darf nicht primär an den Verwertungsinteressen von (Groß-)Investoren, muss vielmehr stärker an den Bedürfnissen der (potenziellen) Bewohnerinnen und Bewohner von Stadtteilen orientiert sein. Wer die Stadt nur als Wirtschaftsstandort wahrnimmt, vornehmlich ihre Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumspotenziale im Auge hat, übersieht die sozialräumliche Konzentration der Kinderarmut und kann dieser nicht adäquat begegnen.<sup>30</sup> Die urbane Lebensqualität wächst durch Kinderfreundlichkeit der Quartiere, die Stadtplaner/innen und verantwortliche Kommunalpolitiker/innen wieder sehr viel stärker ins Auge fassen sollten.

Ausgesprochen positiv wird in diesem Zusammenhang das Wohngeld bewertet: „Es gibt kaum einen anderen Transfer, der so direkt einer Verbesserung der Lebenslage von Kindern und Jugendlichen zugute kommt, so dass schon deshalb dringend seine inzwischen aufgelaufene Unterausstattung behoben werden muss, wobei die einschlägige Debatte auf zusätzliche Reformnotwendigkeiten verweist.“<sup>31</sup> Wirkungsvoller als die Objektförderung wäre jedoch eine Subjektförderung: Der soziale Mietwohnungsbau wurde seit den achtziger Jahren immer stärker eingeschränkt, müsste jedoch wieder aufgenommen und auf Familien konzentriert werden, um Kinderarmut eindämmen zu können. Wenn immer mehr städtische Wohneinheiten in den Besitz von Finanzinvestoren übergehen, dürfte der preiswerte Wohnungsbestand weiter schrumpfen, sich die räumliche Segregation noch verstärken und der für Familien fatale Verdrängungsprozess fortsetzen.

29 Matthias Bernt/Miriam Fritsche, Von Programmen zu Projekten: Die ambivalenten Innovationen des Quartiersmanagements, in: Sylvia Greiffenhagen/Katja Neller (Hrsg.), Praxis ohne Theorie? – Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Wiesbaden 2005, S. 217.

30 Anmerkung der Redaktion: Zum Thema „Sozialräumliche Ungleichheit und Kinderarmut“ siehe den Beitrag von Gerd Nollmann in dieser Ausgabe.

31 Ulrich Otto/Eberhard Bolay, Armut von Heranwachsenden als Herausforderung für Soziale Arbeit und Sozialpolitik – eine Skizze, in: U. Otto (Anm. 14), S.31.

### **Zur Person**

*Christoph Butterwegge, Dr. rer. pol. habil.*, geb. 1951, ist Professor an der Universität zu Köln, Seminar für Sozialwissenschaften, Gronewaldstr. 2, 50931 Köln.

Kontakt: [ewf-politikwissenschaft@uni-koeln.de](mailto:ewf-politikwissenschaft@uni-koeln.de) (Sekretariat)