

Partizipation als Faktor zur Verbesserung der Teilhabechancen von Kindern in prekären Lebenslagen

Nina Ohlmeier

Die Forschung zeigt: Je länger junge Menschen in Armut aufwachsen und unter Teilhabeverlusten leiden, desto weitreichender sind die Langzeitfolgen für ihre Entwicklung. Während insbesondere die kommunale Ebene sich vielfach auf den Weg gemacht hat, die lokale Infrastruktur auf die Belange armutsgefährdeter Kinder neu auszurichten, sieht es mit Blick auf eine Gesamtstrategie gegen Kinderarmut auf der Bundesebene bisher düster aus. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung fokussiert vornehmlich auf die Stärkung der Erwerbstätigkeit und Maßnahmen der wirtschaftlichen Stabilität von Eltern, setzt jedoch kaum an den direkten Bedarfen von Kindern an. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der im Armuts- und Reichtumsbericht verwendeten Armutsdefinition bei Kindern wider.

Um neue politische Handlungswege aufzuzeigen, haben die Heinrich-Böll-Stiftung und das Deutsche Kinderhilfswerk ein interdisziplinäres Expert/innen-Team beauftragt, Möglichkeiten zu entwickeln, wie der Bund – auch vor dem Hintergrund seiner Verpflichtungen aufgrund der Normierungen des Grundgesetzes, der UN-Kinderrechtskonvention sowie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – die sozialen Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen wirksam verbessern kann. Im Folgenden soll eine zentrale Forderung der daraus entstandenen Studie »Wirksame Wege zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen« und insbesondere die Rolle der Partizipation von Kindern und Jugendlichen in diesem Konzept dargestellt werden.

Das Kindergesicht der Armut – mehr als ein Mangel an Geld

Der Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017, herausgegeben vom Paritätischen Gesamtverband und anderen Organisationen, darunter dem Deutschen Kinderhilfswerk, konstatiert, dass die Armut der Kinder und Jugendlichen trotz zunehmender Wirtschaftsleistung seit 2005 auf einem hohen Niveau stagniert. Im Jahr 2015 galten rund 20% der unter 18-Jährigen als arm – dies betrifft jedes fünfte Kind. Dabei sind zwei weitere wichtige Tendenzen zu beobachten: Die Verweildauer in Armut ist hoch – die AWO-ISS-Studie fand heraus, dass über die Hälfte der beforschten Kinder über 10 Jahre hinweg in Armut lebten (1). Zudem variiert die Armutsgefährdung regional sehr stark (2).

Das Armutsphänomen ist komplex – dies zeigen nicht zuletzt die vielfältigen Begrifflichkeiten. Im Kern sprechen wir bei Kinderarmut jedoch immer von den Folgen familiärer Einkommensarmut bei Kindern und Jugendlichen. Armut ist also in erster Linie ein Mangel an Geld – geht jedoch in seinen Folgen weit darüber hinaus und findet insbesondere bei Kindern seine Ausprägung in den Entwicklungsrisiken und -einschränkungen, die in

einer unvollständigen sozialen Teilhabe begründet liegen. Auch wenn Armut demnach erst einmal ein finanzieller Ressourcenmangel ist, wirkt sich die defizitäre Lebenslage mehrdimensional auf die Lebenslage von jungen Menschen aus: auf ihre kulturelle Versorgung, soziale Situation sowie physische und psychische Gesundheit. Ihre Lebenslage unterscheidet sich nicht nur durch eine mangelnde Grundversorgung (Wohnung, Kleidung, Ernährung), sondern auch durch weniger allgemeine und altersgemäße Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten im kulturellen Bereich sowie eine schlechtere soziale Lebenslage und somit begrenztere Möglichkeiten zum Erwerb sozialer Kompetenzen (3).

Mitbestimmung und Resilienz – Befunde des Kinderreport 2012

Gehen wir bei Armut und Benachteiligung, wie oben beschrieben, von einem Resultat eingeschränkter Teilhabe und damit dem fehlenden Zugang zu den vielfältigen Chancen der Verwirklichung in einer modernen Gesellschaft aus, dann wird schnell klar, dass finanzielle Transfers alleine kein Schutzfaktor gegen Kinderarmut sein können. Auch wenn – dies ist unbestritten – die Ursachen der Einkommensarmut in Familien nachhaltig bekämpft werden müssen, haben wir noch einen langen und steinigen Weg vor uns, auf dem die Folgen der bestehenden Armutslagen für Kinder weiter wirken werden.

Die Präventions- und Resilienzforschung knüpft ausgehend von der Lebenslage in Armut lebender junger Menschen an der Feststellung an, dass Armut nicht zwangsläufig negative Folgen haben muss. Sie liefert durch die Herausarbeitung von Schutz- und Risikofaktoren Ansatzpunkte zur Verhinderung von Armutfolgen und damit auch der Vererbung von Armut über Generationen hinweg. Armut zu bewältigen – so der Ansatz – erfordert individuelle, soziale und kulturelle Ressourcen, Bewältigungskompetenz und erfolgreiche Handlungsstrategien. Dieses wiederum setzt eine Vielzahl an unterstützenden Variablen voraus, die positiven Einfluss auf das Leben und Lernen von Kindern nehmen und sie somit »resilienter« machen. Inwieweit sich Kinder auch unter widrigen Umständen gut entwickeln können, ist demnach neben der materiellen Existenzsicherung ein Zusammenspiel von individuellen Faktoren, familiärem bzw. sozialem Umfeld und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Zu Letzterem gehören vor allem ein diskriminierungsfreies Bildungs- und Gesundheitssystem, angemessener Wohnraum, ein kinderfreundliches Wohnumfeld und kindgerechte Partizipationsmöglichkeiten (4).

Dass Beteiligung der Kinder an den sie betreffenden Entscheidungen – wie sie auch die UN-Kinderrechtskonvention festschreibt – die Resilienz gegenüber Armut maßgeblich stärkt, verdeutlicht anschaulich der Kinderreport des Deutschen Kinderhilfswerkes 2012. Die Publikation weist empirisch am Beispiel von Kindertageseinrichtungen nach, dass Kinder durch Mitbestimmung schon früh soziale Kompetenzen entwickeln, die sie stark machen. Desto stärker sie an Entscheidungen, Planungen und Abläufen in Kindertageseinrichtungen beteiligt werden, desto stärker und somit »resilienter« werden sie. Die Kinder erkennen und strukturieren Problemsituationen realitätsgerechter, sie lösen Konflikte eigenständiger und nachhaltiger, sie reagieren in belastenden Situationen gelassener und sie können ihre Meinung nachhaltiger und klarer vertreten. Gelegenheiten zu gesellschaftlichem Engagement fördern schon im Kindergarten die Handlungskompetenzen wie Autonomie, Vertrauen in sich selbst und Selbstwirksamkeit.

»Die Erfahrung, dass man gehört wird, führt dazu, dass man gehört werden will, von sich überzeugt ist und aktiv am Geschehen teilhat.« (5) Insbesondere für armutsgefährdete Kinder bedeutet dies, dass sie den Widrigkeiten, denen sie ausgesetzt sind, besser begegnen und den negativen Folgen der Armut somit stärker entgegen wirken können. Sie sind in der Folge auch besser in der Lage, aktiv zu Gestaltungsmöglichkeiten zu greifen, die ihnen in Institutionen, ihrem Netzwerk, ihrem Sozialraum oder über Kontakt zu Gleichaltrigen geboten werden.

Besonderen Rechtsanspruch auf Teilhabe in einem Bundeskinderteilhabegesetz (6)

Wie eingangs dargestellt, lässt sich insbesondere auf der Bundesebene nur wenig Entwicklung in Richtung eines gesteuerten Gesamtkonzeptes zur Bekämpfung der Kinderarmut in Deutschland erkennen. So handeln die verschiedenen Bundesressorts in ihren Zuständigkeitsgebieten größtenteils unabhängig voneinander, ohne Maßnahmen und Programme ausreichend miteinander zu verschränken. Es entsteht der Eindruck, dass die Verantwortung für eine integrierte Präventionsstrategie, insbesondere von infrastrukturellen Maßnahmen, auf die kommunale Ebene verschoben wird. Die kommunale Ebene hat dagegen, wie weitläufig bekannt, neben einem löchrigen und per Definition zeitlichen begrenzten Geflecht aus verschiedenen Bundesprogrammen, auch mit begrenzten finanziellen Ressourcen zu kämpfen.

Ausgehend von dieser Analyse arbeitet die Studie von Heinrich-Böll-Stiftung und Deutschem Kinderhilfswerk in einem ersten Schritt die klare rechtliche Verpflichtung des Bundes gegenüber Kindern in prekären Lebenslagen heraus. Sowohl abgeleitet aus den Einzelrechten des jungen Menschen – wie sie in den drei Bereichen Schutz, Förderung und Beteiligung der UN-Kinderrechtskonvention verankert sind – als auch aus dem Sozialstaatsprinzip und damit auch der staatlichen Schutzpflicht für die Persönlichkeitsentfaltung und -entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die aus Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz hergeleitet wird, besteht diese eigenständige Verpflichtung des Bundes, armutsbetroffenen Kindern und Jugendlichen ein Aufwachsen in Wohlergehen zu sichern.

Auch trägt der Bund über den Erlass des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch – mit dem Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG abschließend Gebrauch gemacht hat – die Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums. Der Bund ist diesen Grundlagen zufolge verpflichtet, Bildungs- und Teilhabechancen von armutsbetroffenen jungen Menschen, soweit sie über schulisches Wissen hinausgehen, zu garantieren, um Lebenschancen der Gruppe in Bezug auf die Durchschnitts-kindheit zu realisieren.

Diese Bundesverpflichtung ist jedoch derzeit an keiner zentralen Stelle festgehalten; mit der Konsequenz, dass sie nur unzureichend in Maßnahmen übersetzt wird. Die Studie schlägt daher in einem zweiten Schritt ein Bundeskinderteilhabegesetz (BKThG) vor, das jungen Menschen aus Familien in prekären Lebenslagen einen Rechtsanspruch auf besondere Förderung und Teilhabe garantieren, bundeseinheitliche Standards schaffen und Fachgesetze mit Blick auf mehr Teilhabe und effektive Armutsprävention systematisch darauf abstimmen soll.

Ziel des Gesetzes ist es, das Recht auf gesellschaftliche Teilhabe für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres zu garantieren und eine dafür geeignete Infrastruktur zu schaffen. Dies muss vor allem für diejenigen gelten, die in Haushalten leben, die auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind. Die Studie macht im Weiteren Ansätze für eine Organisation der Bundeszuständigkeit wie eine Veränderung der Bund-Länder-Finanzströme deutlich, die an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden sollen.

Die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen stellt ein zentrales Grundprinzip im vorgeschlagenen BKThG dar. Im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention soll das BKThG für die Gruppe der jungen Menschen eine spezifische Unterstützung beim Zugang zum Recht auf Beteiligung in Angelegenheiten, die sie betreffen, der Berücksichtigung ihrer Meinung entsprechend ihrem Alter und ihrer Entwicklung und der Beteiligung bei allen Angelegenheiten, die ihre Lebensbedingungen betreffen, gewährleisten. Es wird dadurch die Voraussetzung für eine Umsetzung dieser Rechte in verschiedenen Leistungsbereichen geschaffen. Zusätzlich soll das BKThG – durch Änderungen anderer relevanter Gesetze wie dem Baugesetzbuch oder dem Kinder- und Jugendhilfegesetz – den Anspruch der Beteiligung an zentralen Stellen stärken. Ein wichtiges Element ist dabei zudem die Einführung eines eigenständigen Antragsrechtes für Leistungen, um Kinder als eigenständige Träger von Rechten und somit in der Wahrnehmung dieser Rechte zu stärken. Auch wird die Einrichtung effektiver Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten für Kinder bei Verwaltungsverfahren im BKThG verpflichtend verankert. Insbesondere bei armutsgefährdeten Kindern bedeutete dies, gleichzeitig eine entsprechende Unterstützung und Begleitung sicherzustellen.

Das in der Studie in seinen Eckpunkten bereits konkret skizzierte Bundeskinderteilhabegesetz (7) stellt dementsprechend zum einen eine rechtliche Grundlage für Anpassungen in relevanten Rechtskreisen und zum anderen einen zentralen Legitimationsort für die Aufnahme der Beteiligung von Kindern als wichtiger Bestandteil einer bundesweiten Armutsbekämpfungsstrategie dar.

Schlussfolgerungen

Gesellschaftliche Teilhabe ist ohne die Mitbestimmung von Kindern nicht denkbar. Kinder müssen in unserer Gesellschaft endlich als aktiv handelnde Subjekte begriffen werden, denen wir Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne von Selbstverwirklichungschancen bieten müssen. Mitbestimmung sollte daher als ein grundlegendes Element einer Armutspräventionsstrategie auf der Bundesebene mitgedacht und mitverankert werden. Gleichzeitig darf – wie bei allen armutspräventiven Maßnahmen – nicht aus den Augen verloren werden, ob gesetzlich verankerte Maßnahmen bei Kindern auch wirklich ankommen. Beteiligung von Kindern wird vor Ort gelebt. Ein Bundesgesetz kann dementsprechend nur eine Grundlage darstellen. Notwendig ist darüber hinaus die Verankerung auf der Landes- und der Kommunalebene mittels gesetzlicher Festschreibungen und konkreter Projektarbeit.

Klargestellt werden sollte angesichts des konzentrierten Blickfeldes der Studie auch, dass Mitbestimmung – sei es am Wohnort, in der Schule und in der Familie – nicht nur für armutsbetroffene Kinder von eminenter Bedeutung ist.

Dennoch entscheidet sich die Studie eben bewusst ein Augenmerk auf diese vulnerable Gruppe zu legen, die gesellschaftlich nicht aus den Augen verloren werden darf. Für Kinder in prekären Lebenslagen ist es nicht nur besonders notwendig, Selbstwirksamkeit zu erfahren, sondern durch frühes gesellschaftliches Engagement kann ihre Einbindung auch für die Zukunft gesichert werden – im Sinne einer funktionierenden Demokratie.

Gerade vor dem Hintergrund der Herausforderungen im Zusammenhang mit dem aktuell feststellbaren demografischen Wandel gewinnt die Verbesserung von Teilhabe- und Bildungschancen der von Armut betroffenen Kinder weiter an Bedeutung: In einer Gesellschaft, bei der sich das Verhältnis zwischen älterer und jüngerer Bevölkerung insofern verschiebt, als der Anteil älterer Menschen stetig wächst, ist die Herstellung gleichwertiger Bildungschancen und gesellschaftlicher Teilhabe nicht mehr »nur« eine Sache der Gerechtigkeit und eine Frage der demokratischen Repräsentanz dieser Gruppe, sondern auch eine essenzielle Voraussetzung für das Fortbestehen der Wirtschafts- und Sozialsysteme und damit die Sicherung der gesellschaftlichen Zukunft insgesamt.

Nicht zuletzt steht für den großen Rahmen einer kindgerechten Politik in Deutschland aber auch ein weiterer wichtiger Schritt aus: Eine Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz würde insgesamt dazu führen, dass der Staat stärker in die Pflicht genommen werden würde, wenn es um die Wahrnehmung seiner Verantwortung für kindgerechte Lebensverhältnisse und um gleiche Entwicklungschancen für alle Kinder und Jugendlichen geht. Ganz besonders für die Armutsdebatte wäre dies ein wichtiges Signal.

Anmerkungen

Die Studie findet sich unter dkhw.de/teilhabechancen oder boell.de/teilhabe

Im Text wird der Begriff »Kinder« durchgängig im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention für unter 18-Jährige verwendet.

(1) Vgl. Laubstein, Claudia; Holz, Gerda & Seddig, Nadine (2016): Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland. ISS-Metastudie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

(2) Vgl. Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (2016): Kinder im Alter von unter 15 Jahren in SGB II-Bedarfsgemeinschaften (Hartz IV) im Bund, in den Ländern und in den Kreisen. Bremen.

(3) Vgl. Apel, Peter, Bonin, Holger, Holz, Gerda, Lenze, Anne, Borkowski, Susanne & Wrase, Michael (2017): Wirksame Wege zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen. Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung und des Deutschen Kinderhilfswerkes. Berlin. Kapitel 4.

(4) Ebd. Kapitel 7; Lutz, Ronald, unter Mitarbeit von Frey, Corinna, Nürnberg, Claudia & Schmidt, Maria (2012): Kinderreport Deutschland 2012: Mitbestimmung in Kindertageseinrichtungen und Resilienz. Deutsches Kinderhilfswerk. Berlin.

(5) Ebd. S. 85

(6) Vgl. Apel, Peter, Bonin, Holger, Holz, Gerda, Lenze, Anne, Borkowski, Susanne & Wrase, Michael (2017): Wirksame Wege zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen. Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung und des Deutschen Kinderhilfswerkes. Berlin. Kapitel 7.

(7) Ebd. Kapitel 8.

Autorin

Nina Ohlmeier ist Bereichsleiterin Politische Kommunikation beim Deutschen Kinderhilfswerk und war zuvor Referentin für Kinderpolitik mit inhaltlichem Schwerpunkt auf dem Thema »Bekämpfung der Kinderarmut in Deutschland«.

Kontakt

Deutsches Kinderhilfswerk e.V.

Nina Ohlmeier

Leipziger Straße 116-118

10117 Berlin

Tel. (030) 308693-32

E-Mail: ohlmeier@dkhw.de

www.dkhw.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de