

Kleinräumige Auswahlkriterien zur Förderung von Familienzentren

- Hinweise für Städte, Kreise und Gemeinden -



Inhalt

Vorwort	3
Ausgangslage	4
Zielsetzung	4
Sozialraum- und einrichtungsbezogene Kriterien	4
<i>Kernindikator: „Kinder unter 7 Jahren in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II“</i>	5
<i>Indikator: „Anteil Arbeitsloser - Anteil arbeitsloser Eltern“</i>	6
<i>Indikator: Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund</i>	6
<i>Indikator: Anteil von Hilfen zur Erziehung</i>	6
<i>Indikatoren: Anteil Eltern mit Beitragsbefreiung/durchschnittliches Elternbeitragsaufkommen /Sprachförderbedarf</i>	7
Fazit	8

Kleinräumige Auswahlkriterien zur Förderung von Familienzentren

- Hinweise für Städte Kreise und Gemeinden -

Vorwort

Eine große Bedeutung für die frühkindliche Bildung in Nordrhein-Westfalen, aber auch insgesamt für die Familien, haben die Familienzentren. Gerade bei der frühen Förderung junger Familien haben sie eine Schlüsselstellung. Sie sind erfolgreiche Präventionsmodelle, die Kindern, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, bestmögliche Startchancen eröffnen und Eltern bei der Erziehung unterstützen können. Alle Jugendämter in Nordrhein-Westfalen haben Familienzentren eingerichtet. Insgesamt gibt es im Kindergartenjahr 2024/2025 rund 3.287 Familienzentren.

Das Landesprogramm der Familienzentren besteht seit dem KGJ 2006/2007 (Pilotprojekt). Der flächendeckende Ausbau begann im KGJ 2007/2008 auf der Basis des Kinderbildungsgesetzes und die Verteilung der Kontingente auf die örtlichen Jugendamtsbezirke nach dem Förderschlüssel „Kinder bis einschließlich sechs Jahre“. Nachdem in der 15. und 16. Legislaturperiode die Zuweisung der Familienzentren ausschließlich nach sozialen Kriterien vorgenommen wurde, erfolgt die Verteilung der Familienzentren ab dem KGJ 2018/2019 nach einem weiterentwickelten Zuteilungsschlüssel.

Vor dem Hintergrund sowohl allen Eltern und Kindern, insbesondere aber benachteiligten Familien, gute Bildungschancen unabhängig von der sozialen Herkunft zu ermöglichen, nimmt die Landesregierung die Verteilung der Familienzentren an die örtlichen Jugendamtsbezirke nach einem Index vor, der sowohl soziale als auch demographische Bedarfslagen berücksichtigt. Bei der Verteilung der Kontingente werden deshalb sowohl das Kriterium „Kinder unter sieben Jahren“ als auch „SGB II Regelleistungsberechtigte Kinder unter sieben Jahren“ für den jeweiligen Jugendamtsbezirk zu Grunde gelegt. Beide Kriterien werden gleich gewichtet. Damit soll präventiv dazu beigetragen werden, Bildungs- und Armutsrisiken zu begegnen, da Familienzentren gerade auch zu benachteiligten Kindern und Familien einen guten Zugang haben. Darüber hinaus ist es Ziel dieses Indexes, wieder mehr Familienzentren auch weniger sozialbelasteten Jugendamtsbezirken zuzuweisen.

Familienzentren werden vor allem für Kinder und Eltern gebraucht, die einen besonderen Unterstützungsbedarf haben. Denn, ob Kindern und Jugendlichen Bildungs- und Lebenschancen eröffnet werden und ob sie diese ergreifen, das hängt noch immer in hohem Maße von der sozialen Herkunft ab. Benachteiligte Familien benötigen daher gezielte niedrigschwellige und alltagsnahe Angebote, denn gerade für sie ist der Gang in Beratungs- und Bildungseinrichtungen nicht immer selbstverständlich, obwohl der Wunsch nach Unterstützung hier besonders groß ist. Deshalb werden die örtlichen Jugendämter gebeten, Familienzentren prioritär in benachteiligten Gebieten aufzubauen. Allerdings können bei einer Bedarfsdeckung Familienzentren auch in anderen Stadtteilen etabliert werden. Damit erhalten die örtlichen Jugendämter wieder mehr Flexibilität bei ihrer Standortentscheidung.

Die Kommunen kennen die Stadtteile und Einrichtungen, in denen besonderer Handlungsbedarf besteht am besten. Dennoch bestand der Wunsch, für die Auswahl von Einrichtungen in benachteiligten Gebieten Hinweise für kleinräumige Auswahlkriterien zu erhalten. Wir bieten deshalb mit den hier vorliegenden Hinweisen für die örtliche Ebene eine Orientierung an. Diese Empfehlungen wurden mit den Kommunalen Spitzenverbänden und den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege beraten und im KGJ 2018/2019 inhaltlich aktualisiert.

Ausgangslage

Benachteiligte Lebenslagen von Familien sind in den Städten und Kreisen nicht gleich verteilt, sondern manifestieren sich insbesondere in den Stadtgebieten, in denen verstärkt Familien leben, die von Einkommens- und Bildungsarmut betroffen sind, was in vielen Fällen mit einer Vielzahl weiterer Risiken für das Aufwachsen von Kindern verbunden ist.

Zielsetzung

Bereits heute nutzen viele Kommunen eine kleinräumige Sozialplanung, die sich an den unterschiedlichen innerstädtischen Sozialräumen orientiert, mit dem Ziel, die Lebenslagen der Menschen und ihre Teilhabechancen zu verbessern. Als Voraussetzung für eine zielgenaue und sozialgerechte Politiksteuerung dient den Kommunen dabei eine differenzierte statistische Datenbasis, die die soziale Lage der Bevölkerung kleinräumig abbildet. Mit den hier vorgestellten Hinweisen, die der Orientierung dienen, will die Landesregierung den Kommunen und Jugendämtern konkrete Unterstützung bei der Auswahlentscheidung vor Ort anbieten.

Sozialraum- und einrichtungsbezogene Kriterien

Die kleinräumige statistische Datenlage in den Städten und Kreisen ist sehr heterogen. Wenn differenzierte Kommunaldaten vorliegen, beziehen sie sich in der Regel auf definierte Stadtteile, teilweise liegen sie auch einrichtungsbezogen vor. Für eine Auswahl der Kindertageseinrichtungen und Familienzentren in Gebieten mit besonderem Unterstützungsbedarf sind grundsätzlich sowohl einrichtungsbezogene als auch sozialraumbezogene Informationen geeignet. Je nach statistischer Datenlage kann auch eine Kombination beider Ebenen sinnvoll sein.

Wesentliches Ziel für die Entwicklung sozialraum- und einrichtungsbezogener Indices sollte sein, mit den vorhandenen, möglichst aktuellen, statistischen Datensätzen eine zielgenaue Förderung vornehmen zu können.

Die nachfolgende Skizze gibt einen Überblick über mögliche sozialraumbezogene Auswahlkriterien zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Familienzentren für Gebiete mit besonderem Unterstützungsbedarf:

Sozialraumbezogene Kriterien

**Kernindikator:
Anteil der Kinder unter 7 Jahren in
Bedarfsgemeinschaften nach SGB II**

Anteil der Arbeitslosen

Anteil von Menschen mit
Migrationshintergrund

Anteil der Empfänger von
Hilfen zur Erziehung

...

Kernindikator: Anteil der Kinder unter sieben Jahren in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II

Die Einkommenssituation ist ein zentraler Faktor zur Differenzierung der Lebenslagen von Familien. Ein Kernkriterium, das sich in der Vergangenheit zur kleinräumigen statistischen Analyse bewährt hat, ist der Bezug von Arbeitslosengeld II. Um den Bereich der frühkindlichen Bildung besonders in den Blick zu nehmen, sollte für die Abbildung der Einkommensunterschiede von Familien mit Kindern im Vorschulalter grundsätzlich der Indikator „Anteil der Kinder unter 7 Jahren in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II“ herangezogen werden. Die Analyse kann sich dabei auf alle unter Siebenjährigen in Bedarfsgemeinschaften beziehen, sie kann aber ebenso ausschließlich die leistungsberechtigten bzw. regelleistungsberechtigten unter Siebenjährigen umfassen¹.

Grundsätzlich ebenfalls geeignet sind auch andere Altersdifferenzierungen bzw. der Anteil an der Gesamtzahl derjenigen, die eine Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II erhalten. Bei der Entscheidung für einen SGB II-Index sollte jedoch beachtet werden, dass für die Auswahl der zu fördernden Kindertageseinrichtungen und Familienzentren in benachteiligten Gebieten der SGB II-Indikator „der unter 7-jährigen“ besonders aussagefähig ist, da er die Familien mit kleinen Kindern umfasst. Wir empfehlen daher dieses Kriterium. Es liefert auf der Basis der amtlichen Statistik gesicherte Erkenntnisse über Stadtteile, die von einem höheren Bildungs- und Armutsrisiko

¹ Mit der Revision der Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II erfolgt seit 2016 eine differenziertere statistische Zuordnung der einzelnen Gruppen. Während bis einschließlich 2015 lediglich erwerbsfähige Leistungsberechtigte und nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte unterschieden wurden, werden seit 2016 insgesamt sechs Gruppen erfasst. Die Bundesanstalt für Arbeit betrachtet in ihren Methodenberichten zur „Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)“ die quantitativen Auswirkungen der Umstellung auf das Zähl- und Gültigkeitsprinzip der Grundsicherungsstatistik als nicht gravierend, es soll lediglich einer Schärfung in den Randbereichen und einer besseren Darstellung einzelner Personengruppen dienen (<http://statistik.arbeitsagentur.de>). Das damalige MKFFI hat sich bei der Zuteilung der Kontingente für neue Familienzentren auf die örtlichen Jugendamtsbezirke für den Indikator „SGB II Regelleistungsberechtigte Kinder unter 7 Jahren“ entschieden.

geprägt sind und daher besonderer Unterstützung bei der frühkindlichen Bildung und Förderung bedürfen.²

Da die Kommunen bereits heute für ihre Sozialplanung noch weitere statistische Daten zur Sozialraumanalyse anwenden, werden im Folgenden weitere Kriterien genannt. Ziel ist allerdings nicht, möglichst viele Faktoren zu berücksichtigen. Vielmehr sollte die örtliche Auswahlentscheidung auf der Basis zielgerichteter und aussagekräftiger statistischer Messgrößen getroffen werden.

Indikator: Anteil der Arbeitslosen - Anteil der arbeitslosen Eltern

Eine weitere Möglichkeit, Einkommensarmut und damit das Armutsrisiko in einer Kommune differenziert zu bewerten, liegt in der statistischen Sozialraum-Analyse der Arbeitslosigkeit. Arbeitslosigkeit ist mit starken Beschränkungen der Teilhabe- und Verwirklichungschancen verbunden. Dabei korrespondiert die Erwerbsbeteiligung der Eltern mit der Armutsrisikoquote. Für Kinder, die in einer Paarfamilie aufwachsen gilt: Sind beide Elternteile erwerbstätig und arbeitet mindestens ein Elternteil auf Vollzeitebene, so ist das Armutsrisiko gering (2014: unter 5%). Sind beide Elternteile nicht erwerbstätig, ist das Armutsrisiko der Kinder weit überdurchschnittlich (2014: 75,2 %). Kinder von Alleinerziehenden, die keiner Erwerbstätigkeit nachgingen, waren 2014 zu 67,0 % von relativer Einkommensarmut betroffen³.

Indikator: Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund

Der Personenkreis der Menschen mit Migrationshintergrund umfasst neben den Ausländerinnen und Ausländern ohne deutschen Pass auch Aussiedlerinnen und Aussiedler, Eingebürgerte, sofern sie selbst eingewandert sind, sowie Kinder, deren Eltern einen Migrationsstatus haben. Personen mit Migrationshintergrund sind oftmals im Hinblick auf Bildung, Erwerbsbeteiligung und Einkommenssituation benachteiligt. Dies schlägt sich z.B. in einem überdurchschnittlichen Anteil von ausländischen Jugendlichen nieder, die keinen Abschluss an einer allgemeinbildenden Schule und keinen berufsbildenden Ausbildungsabschluss haben. Die Folge davon sind niedrigere Erwerbstätigenquoten und eine hohe Arbeitslosigkeit. Die Armutsrisikoquoten für Personen mit Migrationshintergrund (31,1 %) sind dementsprechend höher als bei Menschen ohne Migrationshintergrund (11,6 %)⁴. Ein Verfahren zur kleinräumigen Analyse des Migrationshintergrunds, das von einigen Kommunen genutzt wird, ist zum Beispiel das Verfahren „MigraPro“, welches den Migrationshintergrund aus dem Melderegister ableitet⁵.

Indikator: Anteil von Hilfen zur Erziehung

Hilfen zur Erziehung werden gewährt, wenn ein erzieherischer Bedarf vorhanden ist, der ohne Hilfe von außen nicht erfüllt werden kann. Oft sind Armutslagen mit einer

² Informationsunterlage Mai 2017, Version 4.0, zur Übermittlung statistischer Daten in kleinräumiger Gliederung an Bund, Länder und Kommunen der Bundesanstalt für Arbeit bietet unter anderem zum SGB II-Bezug detaillierte Informationen.

³ Sozialbericht NRW 2016, Herausgeber Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2016, Seite 277f

⁴ Sozialberichte NRW, online (http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialindikatoren_nrw/indikatoren/7_einkommensarmut/indikator7_3/neues_Verfahren/index.php)

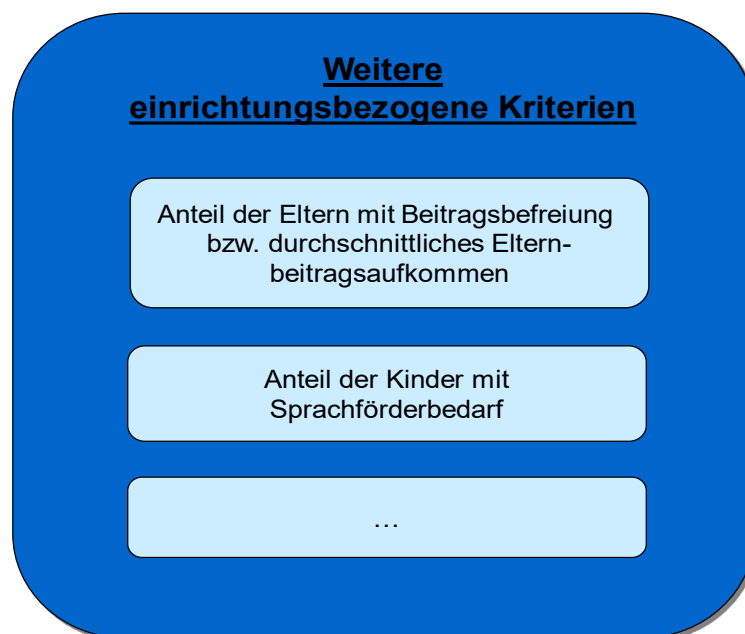
⁵ Vgl. <http://www.staedtestatistik.de/285.html>

erhöhten Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung verbunden. So erhielten in rund zwei Fünftel (41,2 %) der Fälle in NRW, in denen 2014 Hilfen zur Erziehung gewährt wurden, die Herkunftsfamilie bzw. der junge Erwachsene staatliche Sozialleistungen nach dem SGB II oder SGB XII, um den Lebensunterhalt zu sichern. Dieser Anteil ist steigend: Gegenüber 2008 ist die Zahl der Fälle, die sich an Empfänger/-innen dieser Mindestsicherungsleistungen richtete, um 34,7 % und damit überdurchschnittlich stark gewachsen⁶ „Hilfen zur Erziehung“ können also ebenfalls als Anzeichen für eine besondere Problembelastung zur Analyse herangezogen werden.

Einrichtungsbezogene Kriterien

Neben sozialräumlichen Daten verfügen viele Kommunen auch über statistische Informationen, die bis auf Einrichtungsebene vorliegen. Sie nutzen diese für ihre Sozialplanung entweder kombiniert mit statistischen Sozialraum-Analysen oder solitär. Einrichtungsbezogene Kriterien werden von einigen Kommunen als sehr zielgenau betrachtet, denn je nach Abgrenzung des Sozialraums kann die allein sozialräumliche Bewertung zu Verzerrungen führen. So können z.B. Einrichtungen, die mit benachteiligten Eltern und Kindern arbeiten in einem wenig- oder unbelasteten Stadtteil liegen.

Soweit die statistischen Daten der genannten sozialräumlichen Indikatoren einrichtungsbezogen vorliegen, können Sie selbstverständlich auch zur Auswahlentscheidung herangezogen werden. Wir benennen im Folgenden deshalb nur weitere einrichtungsbezogene Daten, die bisher noch nicht bei den sozialraumbezogenen Daten genannt worden. Von den Kommunen werden Informationen, die sich auf die Einrichtung beziehen, auch bereits heute zusätzlich oder alternativ zu den Sozialraumdaten genutzt:



⁶ Sozialbericht NRW 2016, Herausgeber Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2016, Seite 304ff

Sowohl der Indikator „Anteil der Eltern mit Beitragsbefreiung“ als auch das „durchschnittliche Elternbeitragsaufkommen“ bieten einrichtungsbezogen wertvolle Informationen zum Armutsrisiko von Familien.

Gleiches gilt für die Zahl der Kinder mit zusätzlichem Sprachförderbedarf. Den Zusammenhang dieses Kriteriums mit Armut stellt u.a. auch der Bildungsbericht Ruhr heraus. Demnach lassen sich fast 70% der Variation in der Sprachkompetenz statistisch durch die Höhe der Kinderarmut erklären⁷.

Fazit

Die Kommunen verfügen über eine Vielfalt aktueller statistischer Daten, die je nach konkreter Fragestellung für die kleinräumige Sozialplanung und -bericht-erstattung eingesetzt werden. Hinzuweisen ist hier auch auf ein Monitoring-Konzept (www.keck-atlas.de) der Bertelsmann Stiftung, das einen Sozialraumatlas mit integrierter Bericht-erstattung zu Bildung, Gesundheit und sozialer Lage von Kindern bietet und zudem die Verknüpfung mit einem pädagogischen Beobachtungsinstrument ermöglicht, das die Entwicklung von Kindergartenkindern dokumentiert⁸⁹.

Für die Förderung der Kindertageseinrichtungen und Familienzentren in benachteiligten Gebieten kann als Kernindikator der Anteil der „Anteil der der Kinder unter sieben Jahren in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II in seinen verschiedenen Ausprägungen herangezogen werden. Dieser Indikator liefert auf der Basis der amtlichen Statistik gesicherte Erkenntnisse über Stadtteile, die von einem höheren Bildungs- und Armutsrisiko geprägt sind und daher besonderer Unterstützung bei der frühkindlichen Bildung und Förderung bedürfen. Er ist einfach, transparent und verlässlich und korreliert zudem mit den anderen genannten Faktoren, wie z.B. Arbeitslosigkeit, Migrationshintergrund, den Hilfen zur Erziehung und dem Sprachförderbedarf. Als einrichtungsbezogenes „Äquivalent“ werden von den Kommunen oft statistische Daten zum „Anteil der Eltern mit Beitragsbefreiung“ und zum „durchschnittlichen Elternbeitragsaufkommen“ angewandt.

Die Entscheidung darüber, welches Indikatorenset eine zielgenaue Förderung ermöglicht, kann dabei abschließend nur vor Ort erfolgen. Kommunen kennen die Stadtteile und Einrichtungen, in denen besonderer Handlungsbedarf besteht am besten.

Die hier vorgelegten Hinweise beziehen sich auf bereits zusammengefasste statistische, nicht auf personenbezogene Daten. Es ist selbstverständlich, dass bei statistischen Erfassungen und Auswertungen die einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu beachten sind.

⁷ Regionalverband Ruhr, Hrsg., Bildungsbericht Ruhr, Münster 2012, Seite 52

⁸ KECK: Kommunale Entwicklung - Chancen für Kinder, Indikatorenkonzept zur sozialräumlichen Beobachtung mit KECK, Bertelsmann Stiftung und empirica, Januar 2012, Seite 8

⁹ Vgl. auch www.kompik.de