



Alice Salomon Hochschule Berlin
University of Applied Sciences

„Alice Salomon“- Hochschule
für Sozialarbeit und Sozialpädagogik Berlin
Soziale Arbeit, Gesundheit, Erziehung und Bildung

Wissenschaftlicher Artikel

Regulierung von Ungleichheitsverhältnissen

Wirkungen des Elterngelds und des
Bildungs- und Teilhabepakets

Autor:
Raimund Geene

Veröffentlicht auf dem Publikationsserver der ASH Berlin
Datum der Freischaltung: 02.03.2020

Raimund Geene

Regulierung von Ungleichheitsverhältnissen: Wirkungen des Elterngelds und des Bildungs- und Teilhabepakets



Erschienen in

**ARCHIV für Wissenschaft
und Praxis der sozialen Arbeit**
Heft 3/2019

Vierteljahresschrift zur Förderung von
Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe

Herausgegeben von
Prof. Dr. Peter Buttner

Deutscher Verein für öffentliche
und private Fürsorge e. V.
Michaelkirchstraße 17/18
10179 Berlin-Mitte
Tel. 030 629 80-0
Fax 030 629 80-150
www.deutscher-verein.de

Regulierung von Ungleichheitsverhältnissen: Wirkungen des Elterngelds und des Bildungs- und Teilhabepakets

In diesem Beitrag werden das 2007 eingeführte Elterngeld und das 2011 ins Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) integrierte Bildungs- und Teilhabepaket analysiert. Es wird gezeigt, dass Maßnahmen zur Reduktion von Kinder- und Familienarmut Verarmungstendenzen verfestigen und verstärken können.

Von der „Infantilisierung der Armut“ zur „Regulierung von Ungleichheitsverhältnissen“

Schon 1989 prägte Richard Hauser den Begriff der „Infantilisierung der Armut“ (Hauser 1989). Christiane Dienel (2002), Schultze u.a. (2013) u.a. haben später aufgezeigt, dass es sich tatsächlich weniger um „Infantilisierung“ als vielmehr um „Familiarisierung der Armut“ handelt. Seit Beginn der Kongressreihe „Armut und Gesundheit“ im Jahr 1995 sind auch die mit Armut verbundenen sozialen und gesundheitlichen Probleme von Kindern breit thematisiert worden (Rosenbrock 2015). Spätestens durch die Publikationen aus den KiGGs-Untersuchungen seit 2006 (z.B. Lampert u.a. 2010; 2015) sind diese Zusammenhänge einer breiten Öffentlichkeit zugänglich, und Armutsfolgen sind als wesentliche Determinanten der gesundheitlichen Entwicklung von Kindern, auch noch im weiteren Lebensverlauf, belegt (Holz 2018).

Dass Kinder in Deutschland zu den Hauptbetroffenen der Folgen von Armut gehören, wird jedoch häufig nicht als gesellschaftliches, sondern als individuelles Problem betrachtet (Klundt 2017). Eine individualisierte Sichtweise aber verstärkt sogar noch die Folgen von Armut durch soziale Benachteiligung, Ausgrenzung, Unsicherheit sowie Beraubung individueller Entfaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten und in der Folge Belastungen der körperlichen und seelischen Gesundheit (Skutta 2011).

Insofern ist die verstärkte öffentliche Thematisierung von Kinder- und Familienarmut durchaus ambivalent zu sehen. Vielfach werden die Probleme nicht als Alarmsignale einer sozial auseinanderbrechenden Gesellschaft diskutiert, sondern immer wieder mit einer Verschiebung der Verantwortung auf die Eltern beantwortet, was diese noch mehr belastet (*victim blaming*) (Geene/Rosenbrock 2012).

Dies zeigt auch der wissenschaftliche Diskurs um soziale Determinanten, der hinsichtlich einer (prinzipiell angestrebten) Verbesserung der Lebenssituation von Belasteten nicht nur Nutzen, sondern auch Schaden bewirken kann. So stellt Sebastian Kessler (2017) in seiner Analyse des Ungleichheitsdiskurses zwei Entwicklungen heraus: Soziale Ungleichheit als wissenschaftliches Konzept eröffnet etwa seit 1975 einen neuen Blick auf die Wirklichkeit. Es lassen sich dadurch gesellschaftliche Differenzen, z.B. von Krankheit und Tod, identifizieren und als Problem darstellen. Mit der politischen Aneignung dieses Konzeptes wird jedoch die Verantwortung von der gesamten Gesellschaft auf Institutionen wie die Sozialversicherungen oder auf die Einzelnen übertragen. Damit wird das Wissen über Ungleichheit zu einem Mittel, die Gesellschaft zu verwalten. Um Kostensteigerungen, z.B. im Sozial- und Gesundheitswesen, entgegenzuwirken, findet durch die Konstruktion des Wissens über Ungleichheit eine Regulierung des Lebens in den Ungleichheitsverhältnissen statt, wie Kessler (2017) in der Zusammenfassung seiner Studie schreibt.



Prof. Dr. Raimund Geene
MPH lehrt Gesundheitsförderung an der Alice Salomon Hochschule Berlin und der Berlin School of Public Health. E-Mail: raimund.geene@charite.de

Mit diesem konzeptionellen Gedanken als Hintergrund werden nachfolgend die Einführung des Elterngeldes 2007 und – schwerpunktmäßig und basierend auf einer Studie – das 2011 eingeführte Bildungs- und Teilhabepakt (BuT) dargestellt und analysiert.

Regulierung und Normierung durch Elterngeld

Das Beispiel des 2007 eingeführten Elterngeldes zeigt, dass eine solche Regulierung keinesfalls immer darauf ausgerichtet ist, Familienarmut zu reduzieren und die soziale Situation der betroffenen Familien zu verbessern. Das Elterngeld verbessert zwar eindeutig die finanzielle Lage von (vormals) berufstätigen jungen Eltern, die durch eine staatliche Subvention von bis zu 1.800 € pro Monat im ersten Lebensjahr des Kindes gefördert werden. Dies ist eine wichtige Maßnahme gegen die zuvor bestehende „Armutsfalle Familiengründung“, denn zu keinem Zeitpunkt im Lebensverlauf ist das Risiko, in Armut abzurutschen, so groß wie bei der Geburt des ersten Kindes (Schulze u.a. 2013). Hintergrund sind Einnahmeausfälle durch geringe Lohnarbeitsfähigkeit (Mutter-schutz, Elternzeit) bei gleichzeitig erhöhtem Finanzbedarf für Erstausrüstung, Babyversorgung und -pflege, Wohnraumversorgung etc. (Giesselmann u.a. 2018). Dies wird in den westdeutschen Bundesländern durch das Modell der Generationentransfers abgedeckt, was jedoch auch hier wegen zunehmender sozialer Probleme immer weniger tragfähig ist. In Ostdeutschland ist es wegen der fehlenden Reichtumsakkumulation der Vorgängergeneration insgesamt ungeeignet. Dadurch stellt das Verarmungsrisiko Erstge-

burt sogar ein besonderes Problem Ostdeutschlands dar (ausführlich u.a. Geene 2007; Butterwegge u.a. 2008; Geene/Gold 2009).

Insofern ist das Elterngeld durchaus eine Maßnahme zur Prävention von Familienarmut, aber ebenso zur Fertilitätsförderung von Angehörigen der sogenannten „Mittelschicht“, deren Geburtenrate im Vergleich zu armutsbelasteten Frauen deutlich geringer ist. Dies gilt auch nach Einführung des Elterngeldes, wenngleich sich die Geburtenziffer von Mittelschichtangehörigen im Zuge der Elterngeldeinführung inzwischen erhöht hat. Es handelt sich beim Elterngeld insofern auch um eine Maßnahme, die Dienel (2009, 119) als „bevölkerungspolitisch“ analysiert.

Dies zeigt sich auch in der Umkehrung, denn während die Elterngeldeinführung für Mittelschichtangehörige deutliche Verbesserungen mit sich brachte, führte sie zu massiven Leistungskürzungen bei sozial Benachteiligten. So hat sich für (werdende) Mütter bzw. Eltern, die bereits zuvor in Armut gelebt haben, die finanzielle Situation im Zuge der Einführung des Elterngeldes verschlechtert: Empfänger/innen von Transferleistungen (Arbeitslosengeld II), die vor 2007 insgesamt drei Jahre lang ein monatliches „Erziehungsgeld“ von 300 € erhielten, haben diese 300 € unter dem neuen Label „Elterngeld“ zunächst nur noch ein Jahr bzw. max. 14 Monate bekommen. Später wurde diese Kürzung um zwei Drittel des Leistungsumfangs sogar noch weiter verschärft, denn durch die Anrechnung des Elterngeldes (sowie des Kindergelds) auf die Transfermittel seit 2011 ist das Erziehungs- bzw. Elterngeld für sozial schlechter gestellte Eltern vollständig gestrichen.

Die Bilanz der Einführung des Elterngeldes zur Frage der Regulierung lautet daher: Es kann als (mutmaßlich erfolgreiche) Maßnahme gegen die Sorgen vor einem Abstieg in Armut durch Familiengründung (*Prävention* von Familienarmut) angesehen werden. Hinsichtlich der *Bekämpfung* bereits bestehender (Kinder-) Armut zeigen sich eher konterkarierende Effekte, weil die Leistungsdauer für Menschen in SGB II-Bezug zunächst um zwei Drittel drastisch reduziert und später im Zuge der Anrechnung auf sonstige Leistungsbezüge komplett gestrichen wurde, was zu einer dramatischen Verschärfung der Armutslagen geführt hat (Klundt 2017).

Es ist erschreckend, wie wenig diese drastisch Armut verschärfenden Maßnahmen in das öffentliche Bewusstsein bzw. die veröffentlichte Meinung vorgedrungen sind.

Regulierung und Normierung durch das Bildungs- und Teilhabepaket

Ein weiteres Beispiel einer Regulierung von Ungleichheitsverhältnissen stellt die Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) dar. Diese erfolgte im April 2011 als Umsetzung eines Auftrags des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG 2010), das soziokul-

turelle Existenzminimum für Kinder und Jugendliche in sachgerechter und transparenter Form zu regeln (Apel/Engels 2012). Dabei wurde jedoch nicht die – grundsätzlich nahe-
liegende – Möglichkeit gewählt, die monatlichen Beträge für die Kinder zu berechnen
und ihre Erhöhung an die Eltern auszuzahlen (Dehmer 2016). Vielmehr wurde eine
eigenständige Förderbürokratie entwickelt, nach der eine bewilligte Leistung i.d.R. über
Kostenerstattung erfolgt (Kaiser 2018). Es wurde erwartet, dass dadurch die Fördermittel
tatsächlich bei den Kindern ankommen, anstatt von den Eltern möglicherweise zweck-
entfremdet zu werden – eine Einschätzung, die sich in Anbetracht der geringen Zahlen
der Inanspruchnahme und den gleichzeitig hohen Bürokratiekosten (etwa ein Drittel
der Gesamtmittel) als eindeutig fehlerhaft erwiesen hat (Aust u.a. 2018).

Mit der Einführung des BuT wurden gemäß § 28 Abs. 1 SGB II „Bedarfe für Bildung
und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft [...] bei Kindern,
Jugendlichen und jungen Erwachsenen neben dem Regelbedarf gesondert berücksich-
tigt“ mit dem Ziel, „durch zielgerichtete Leistungen eine stärkere Integration bedürfti-
ger Kinder und Jugendlicher in die Gemeinschaft zu erreichen“ (Deutscher Bundestag
2010, 104). Anspruch auf Leistungen haben Kinder und Jugendliche (Schüler/innen) bis
zur Vollendung des 25. Lebensjahres bzw. bei „Teilhabe am sozialen und kulturellen
Leben“ bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, wobei neben dem SGB II-Bezug wei-
tere auslösende Leistungsarten durch SGB XII, Kinderzuschlag, Asylbewerberleistungs-
gesetz sowie Wohnförderung bestehen.

Die Leistungsarten des BuT sind in die nachfolgenden sechs Teilbereiche unterteilt:

- ein- und mehrtägige Ausflüge und Fahrten in Kitas und Schulen,
- Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf,
- Aufwendungen für die Schülerbeförderung,
- Lernförderung,
- gemeinschaftliche Mittagsverpflegung,
- Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft.

Ergebnisse einer regionalen Studie zur Umsetzung des BuT

Um die genauen Mechanismen zu beschreiben und die Sichtweise der Nutzer/in-
nen des BuT zu beleuchten, haben wir die Studie „Kinderarmut in Deutschland. Eine
landkreisbezogene Analyse und Evaluation des Bildungs- und Teilhabepakets der Bun-
desregierung“ (Sterdt u.a. 2017) aufgelegt. Dafür wurden Daten im Landkreis Stendal
erhoben und ausgewertet. Fördernde und hemmende Bedingungen für die Inanspruch-
nahme des Bildungspakets durch die leistungsberechtigten Familien sollten erschlossen
und Handlungsempfehlungen für zukünftige Steuermechanismen abgeleitet werden.
Diese sollten darauf ausgerichtet sein, die Inanspruchnahme zu erhöhen, um das ver-
fügbare Geld effizienter an potenzielle Inanspruchnehmer/innen zur Reduktion der Kin-

derarmut zu verteilen. Als besondere Herausforderung stellte sich dabei heraus, neben individueller Inanspruchnahme auch setting- bzw. strukturbezogene Maßnahmen zu betrachten (Geene u.a. 2013).

Die explorative Befragungsstudie beruhte auf einem Mixed-Methods-Design aus quantitativen und qualitativen Methoden. Leistungsberechtigte Inanspruchnehmer/innen bzw. Nicht-Inanspruchnehmer/innen des Bildungspakets wurden zunächst in Nutzerinterviews mit halbstandardisierten Befragungsleitbogen mündlich, im zweiten Schritt mittels Fragebögen zu Informationsstand, Inanspruchnahme bzw. Gründen der Nicht-Inanspruchnahme, Zufriedenheit und Bewertung der Leistungen des Bildungspakets sowie Stigmatisierungssorgen quantitativ schriftlich befragt. Darüber hinaus wurden soziodemografische Angaben erhoben. Der Zugang erfolgte über eine persönliche Ansprache im Jobcenter Stendal. Zudem wurden Gruppendiskussionen mit Entscheidungsträger/innen des Jobcenters und des Sozialamtes durchgeführt. Dabei wurden Fragen der Angebotssicherung sowie der Prozess- und Strukturqualität der Leistungserbringung einschließlich Höhe, Form und Struktur der Finanzierung besprochen. Im Rahmen von leitfadengestützten Interviews mit Mitarbeiter/innen des Jobcenters Stendal aus unterschiedlichen Verantwortungsbereichen wurden fördernde und hemmende Faktoren bei der Implementierung und Umsetzung des BuT sowie des Inanspruchnahmeverhaltens erhoben. Schließlich wurden die Daten in zunächst fünf und später insgesamt acht studentischen Qualifikationsarbeiten (Bachelor- bzw. Masterarbeiten) ausgewertet bzw. mit ergänzenden Fragestellungen und Datenerhebungen (u.a. einzelne Leistungsarten, spezifische Settings und sozialräumliche Integration) bearbeitet (Sterdt u.a. 2017, 43 ff.). Die Ergebnisse dieser Erhebung werden nachfolgend in Kürze dargestellt.

Bereits bei Einführung des BuT zeigten sich konterkarierende Effekte, die von Kita- und Schulträgern bestätigt wurden. So wurden in der Stadt Stendal die zuvor gewährte pauschale städtische Subventionierung von Essensverpflegung in Kitas und Schulen eingestellt, da nur eine individuelle Kostenberechnung durch das BuT zuschussfähig ist – wo pauschal gefördert wird, gibt es auch keine BuT-Mittel. Auch andere Kommunen sowie Träger berichteten davon, dass ihre vormaligen Finanzierungen aus diesem Grund gestrichen wurden. Dies zeigte sich auch bundesweit: Das zuvor im Gesundheitsziel „Gesund aufwachsen“ formulierte Ziel einer kostenfreien Bereitstellung von Mahlzeiten wurde durch die BuT-Einführung komplett unterlaufen (Geene u.a. 2015).

Die BuT-Leistungsart Schülerbeförderung kam nicht zum Tragen, da diese komplett durch das Land Sachsen-Anhalt übernommen wird. Aber auch hier gab es Diskussionen in der Landesregierung, ob diese Pauschalfinanzierung eingestellt werden solle, um BuT-Mittel über die Eltern vereinnahmen zu können (Sterdt u.a. 2017, 105).

Vielfach wurde von Konflikten auf Elternabenden berichtet, wenn Eltern ohne BuT-Anspruch bei der Beratung über Klassenreisen ihrer Kinder auf kostengünstige Fahrten orientierten, während leistungsberechtigte Eltern eher hochpreisige Angebote favori-

sierten. Lehrer/innen sowie Erzieher/innen zeigten sich deswegen sowie wegen diverser formaler und bürokratischer Anforderungen durch das BuT zusätzlich belastet, ebenso Anbieter/innen von Nachhilfeunterricht oder Kultur-, Sport- und Freizeitangeboten, etwa aus Musikschulen und Sportvereinen. Vertreter/innen der Kostenträger (Jobcenter und Sozialamt) zeigten sich hingegen enttäuscht darüber, dass kaum spezifische Angebote vorgehalten werden, was insgesamt die Umsetzung des Gestaltungsauftrages des BuT erschwere (Sterdt u.a. 2017, 106 ff.). Zudem wurde kritisiert, dass mit der Kosten- grenze von 10 € pro Monat nun auch manche zuvor billigeren Angebote (z.B. Kinder- mitgliedschaften im Sportverein) verteuert worden seien.

Eine besondere Problematik zeigt sich durch die Verortung des BuT im SGB II. Auch wenn die im Projektzusammenhang beteiligten Leitungskräfte sowie die interviewten Sachbearbeiterinnen des Jobcenters grundsätzlich problembewusst und engagiert waren und Anträge nach ihren Angaben kurzfristig, d.h. innerhalb von zwei bis vier Wochen, bearbeiteten, erfolgte die Leistungserbringung (Beratung und Bescheidung) doch in gleicher Weise wie sonstige Anträge, die zunächst kritisch auf Anspruchsberechtigung zu prüfen sind. Besonders problematisch ist die Situation von sogenannten „Aufstocker/innen“, für die zunächst ein eigenes Stammbblatt angelegt werden muss (Sterdt u.a. 2017, 69). Bei diesen – wie auch insgesamt bei anderen Leistungsempfänger/innen – bestand zudem vielfach die Sorge, wegen zukünftig höherer Einnahmen Rückzahlungen leisten zu müssen, was insgesamt zu einem „Klebeeffekt“ (ebd., 70) führe, d.h. „dass die Eltern nachfolgend aus Sorge vor etwaigen Rückzahlungsverpflichtungen ihr Bemühen um Arbeitsaufnahme bzw. Gehaltsverbesserung einstellen“ (ebd.).

Mit großer Verunsicherung wurde von allen Beteiligten die Frage der Stigmatisierung diskutiert. Zwar wurden dazu Maßnahmen ergriffen, beispielsweise Beschämungen für Kinder bei der Essensausgabe zu vermeiden. Insgesamt zeigte sich jedoch, dass Stigmatisierungseffekte bestenfalls gelindert werden können. Sie scheinen der BuT-Konstruktion prinzipiell immanent zu sein und können nur abgeschwächt, nicht aber komplett vermieden werden (ebd.).

Als erfolgreich galt bei den befragten Expert/innen und insgesamt nach unserer Studie vor allem die Umleitung von BuT-Finanzmitteln in die Schulsozialarbeit. Diese wurde damit begründet, dass Schulsozialarbeiter/innen Beratungsfunktionen zum BuT in Schulen übernehmen konnten und dadurch eine Verwendung anderweitig nicht genutzter Mittel gerechtfertigt sei. Dabei wurde jedoch mit großer Sorge betrachtet, dass Schulsozialarbeitsstellen längerfristig vakant seien, weil es sich hier nur um eine vorübergehende Zwischenfinanzierung handeln könne (ebd., 54 ff.). Inzwischen (2019) wird ein Großteil des Mittelbedarfs für die Schulsozialarbeit aus dem Landeshaushalt Sachsen-Anhalts übernommen.

Zur Vertiefung werden nachfolgend einzelne Ergebnisse der Fragebögenerhebung dargestellt.

Quantitative Auswertungen der Studienergebnisse

Es konnten 140 Inanspruchnehmer/innen (weiblich: n = 130, entspricht 93 %) und 110 Nicht-Inanspruchnehmer/innen (weiblich: n = 85, entspricht 77 %) von Leistungen des BuT quantitativ befragt werden. Zwischen den beiden Gruppen zeigten sich signifikante Unterschiede hinsichtlich Geschlecht ($p = .001$), Alter ($p = .001$) und Familienstand ($p = .001$). Neben einem höheren Anteil an Frauen waren die Inanspruchnehmer/innen im Durchschnitt älter und häufiger geschieden als die Nicht-Inanspruchnehmer/innen (siehe Tab. 1).

Untersuchungsgruppen		Gesamt	Inanspruchnehmer/innen	Nicht-Inanspruchnehmer/innen	
	Ausprägung	% (N)	% (n)	% (n)	
Geschlecht	weiblich	86,0 % (215)	92,9 % (130)	77,3 % (85)	
	männlich	14,0 % (35)	7,1 % (10)	22,7 % (25)	
Unterschiedsberechnung Chi ² -Test			Chi ² = 12,43; df = 1; p = .001		
Altersklassen	bis 20 Jahre	4,0 % (10)	0 % (0)	9,0 % (10)	
	21–30 Jahre	41,4 % (103)	33,3 % (46)	51,4 % (57)	
	31–40 Jahre	30,9 % (77)	37,0 % (51)	23,4 % (26)	
	41–50 Jahre	20,5 % (51)	25,4 % (35)	14,4 % (16)	
	über 50 Jahre	3,2 % (8)	4,3 % (6)	1,8 % (2)	
Unterschiedsberechnung Chi ² -Test			Chi ² = 25,7; df = 4; p = .001		
Familienstand	ledig	53,4 % (133)	48,6 % (67)	59,5 % (66)	
	verheiratet	19,7 % (49)	21,0 % (29)	18,0 % (20)	
	geschieden	15,3 % (38)	23,9 % (33)	4,5 % (5)	
	getrennt lebend	3,6 % (9)	2,9 % (4)	4,5 % (5)	
	verwitwet	0,4 % (1)	0 % (0)	0,9 % (1)	
	Lebensgemeinschaft	6,8 % (17)	2,2 % (3)	12,6 % (14)	
	sonstiges	0,8 % (2)	1,4 % (2)	0 % (0)	
Unterschiedsberechnung mittels Chi ² Test			Chi ² = 29,9; df = 6; p = .001		

Tab. 1: Soziodemografische Merkmale der Untersuchungsstichprobe: Geschlecht, Alter, Familienstand

Hinsichtlich der Inanspruchnahme von Leistungen durch die leistungsberechtigten Inanspruchnehmer/innen zeigte sich, dass 69 % Leistungen für eintägige Ausflüge, 71 % Leistungen für mehrtägige Ausflüge, 62 % Leistungen für ein gemeinschaftliches Mittagessen in der Schule oder Kita und 87 % Leistungen für den Schulbedarf beantragt hatten; nur 36 % nahmen Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe und 16 % zur Lernförderung in Anspruch (siehe Abb. 1).

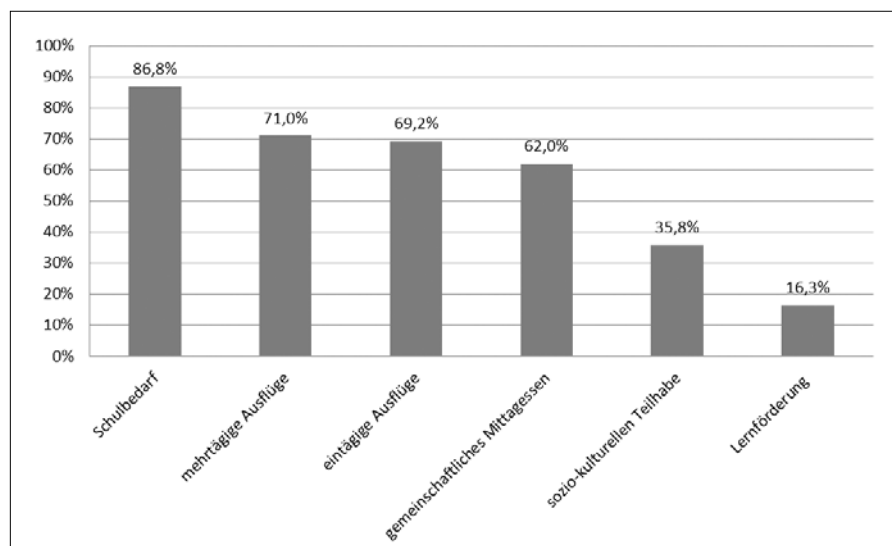


Abb. 1: Art der in Anspruch genommenen Leistungen (n = 104; Mehrfachantworten möglich)

Hinsichtlich der Gruppe der Nicht-Inanspruchnehmer/innen wurde ermittelt, dass 60 % von ihnen das BuT nicht bekannt war. Gründe für eine Nicht-Inanspruchnahme waren die fehlende Kenntnis über die Berechtigung, Leistungen beantragen zu können (59 %), gefolgt von fehlender Kenntnis von Angeboten, für die Leistungen beantragt werden können (z.B. Sportverein, 33 %), oder Unkenntnis über das eigene Beantragungsrecht (22 %). 20 % gaben an, keinen Bedarf an Leistungen aus dem Bildungspaket zu haben. Nur 1 % der Befragten führte an, dass kein Interesse an einer Antragstellung besteht, und 6 %, dass der Aufwand für die Antragstellung zu hoch sei (siehe Abb. 2; ausführlich: Sterdt u.a. 2017, 89 ff.).

Die Mitarbeiterinnen des Jobcenters benannten hingegen als wichtigste Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen mangelndes Interesse sowie Bequemlichkeit der Leistungsberechtigten.

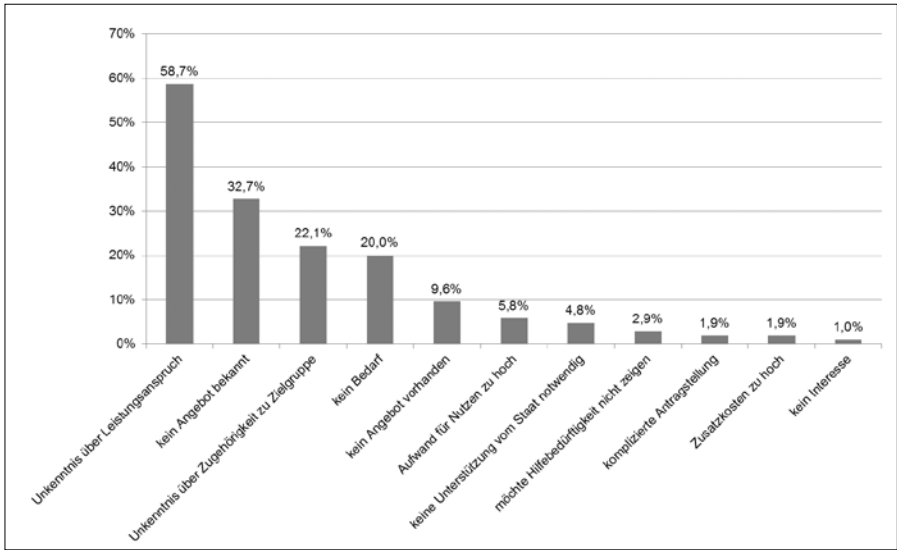


Abb. 2: Von den leistungsberechtigten Nicht-Inanspruchnehmer/innen benannte Gründe für die bisherige Nicht-Inanspruchnahme von BuT-Leistungen (n = 104; Mehrfachantworten möglich)

Die wichtigste Informationsquelle über das BuT war sowohl für die Inanspruchnehmer/innen als auch Nicht-Inanspruchnehmer/innen das Jobcenter, gefolgt von Medien wie Zeitung, Fernsehen und Radio.

Hinsichtlich der Stigmatisierungssorgen der Inanspruchnehmer/innen und Nicht-Inanspruchnehmer/innen zeigten sich signifikante Unterschiede (p = .001) zwischen den beiden Gruppen. So gaben 30 % der Inanspruchnehmer/innen an, dass es ihnen immer oder manchmal unangenehm ist, Leistungen des Bildungspaketes zu beziehen, und 35 %, dass sie das Gefühl haben, abgestempelt zu werden. Dagegen geben nur 15 % der Nicht-Inanspruchnehmer/innen an, dass es ihnen unangenehm wäre, Leistungen aus dem Bildungspaket zu beziehen, und 18 %, dass sie das Gefühl hätten, abgestempelt zu werden (ausführlich: Sterdt u.a. 2017, 14 ff., 96 ff.).

Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Regionalstudie

Der direkte Zugang zu den Anspruchsberechtigten über das Jobcenter erwies sich als erfolgreich. Anhand der Methodenkombination aus quantitativen Befragungen und qualitativen Interviews konnte ein detaillierter Einblick in die regionale Implementierung und das Inanspruchnahmeverhalten gewonnen werden. Aus den Ergebnissen konnten

Handlungsempfehlungen zur Optimierung von Verfahrensabläufen in Institutionen sowie zur Förderung settingbezogener Maßnahmen abgeleitet werden.

Dabei zeigt sich, dass das BuT im SGB II (statt z.B. SGB VIII) grundsätzlich falsch angesiedelt ist. Das antragsbasierte System erweist sich nicht nur als ineffektiv, sondern hat sogar kontrainduzierte Auswirkungen wie die angesprochenen „Klebeeffekte“ und führt insgesamt zu einer hohen Nicht-Inanspruchnahme. Die soziokulturelle Teilhabe läuft insgesamt in die Leere: Die zur Verfügung gestellten Summen (10 bzw. ab August 2019 15 € pro Monat) sind nicht bedarfsdeckend und entsprechen nicht den Lebenswelten und -realitäten der Kinder und Jugendlichen. Das BuT stellt keinen infrastrukturellen Impuls dar, sondern bürokratisiert und schafft nicht intendierte Anreize.

Insgesamt erwiesen sich daher auch etwaige Handlungsoptionen für die lokalen Kostenträger/innen und Leistungserbringer/innen eher als Makulatur. Zwar wäre eine höhere Sensibilisierung gegenüber Stigmatisierungsgefahren wünschenswert. Gleichwohl zeigte sich, dass entsprechende Probleme weniger an den handelnden Subjekten liegen als vor allem an den zugrunde liegenden Strukturen, hier insbesondere die Einzelfall- statt Pauschalfinanzierung entsprechender Bedarfe und nachfolgend an der grundsätzlich falschen Verortung im SGB II.

Im Jobcenter besteht häufig ein hohes Konfliktpotenzial bei der Beratung, insbesondere hinsichtlich der Integration des BuT in eine potenziell konflikträchtige, widersprüchliche Antragskonstellation: Auf der einen Seite werden Leistungen zur Grundsicherung gekürzt, andererseits besteht die Möglichkeit, Leistungen des Bildungspaketes in Anspruch zu nehmen.

Eine umfassende Aufklärung sowie unbürokratische Kooperationen, z.B. mit Sportvereinen oder Musikschulen, in zentralen Settings wie Kita und Schule würden zwar eine niedrigschwellige Erreichbarkeit von Familien ermöglichen. Deutlich geeigneter wäre jedoch, die Mittel nicht einzelfallbezogen auszukehren, sondern als gezielte Angebotsfinanzierung insbesondere in sozial belasteten sowie regional unterversorgten Sozialräumen.

Überraschend ist, dass anhand der Ergebnisse vermutet werden kann, dass die Inanspruchnahme von Leistungen des Bildungspaketes mit höheren Stigmatisierungssorgen einhergeht als deren Nicht-Inanspruchnahme. Eine erklärende Hypothese dazu besagt, dass die Nicht-Inanspruchnahme Teil einer Vorwegnahme verdrängter Diskriminierungssorgen sein könne, die tatsächlich ungleich höher sei, als sie angegeben werde (Sterdt 2017, 17 f.). Solche Opportunitätserwägungen sind häufig im Rahmen impliziter Vermeidungsstrategien bei sozial Benachteiligten zu beobachten und begründen das „Präventionsdilemma“ (Bauer 2005), demzufolge Menschen umso weniger Leistungen in Anspruch nehmen, je mehr sie dieser aus normativer Sicht vermeintlich bedürfen. Ob aber eine breite Aufklärung der Bevölkerung dazu beitragen könnte, das Stigmati-

sierungsempfinden bei den Leistungsberechtigten zu verringern, muss nach Bilanz der hier dargestellten Regulation bezweifelt werden.

Im Windschatten des BuT, die nicht verausgabten Mitteln nutzend, wurde insbesondere in den Aufbaujahren in sozialraumorientierte Maßnahmen investiert, wie den Einsatz von Schulsozialarbeiter/innen. Dies war zumeist darüber legitimiert, dass sie Beratungsfunktionen zum BuT in Schulen übernehmen konnten, wengleich dies immer nur eine eher geringfügige Teilfunktion der Schulsozialarbeit darstellt. Zumindest haben die Finanzierungen dazu beigetragen, dass Schulsozialarbeit heute eine breit akzeptierte und weitgehend flächendeckend von den Ländern getragene Angebotsstruktur darstellt, die einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung des Bildungssystems und ihrer kommunalen Vernetzung leistet (Olk/Speck 2015). Die Implikationen der Schulsozialarbeit im Hinblick auf eine Ungleichheitsregulierung im Sinne des o.a. Grundgedankens dieses Beitrages bedürfte dabei jedoch einer eigenständigen Überprüfung und Analyse.

Ausblick

Insgesamt zeigt die Einführung sowohl des Elterngeldes als auch des BuT, dass Maßnahmen zur Reduktion von Kinder- und Familienarmut mit umfangreichen Regulierungs- und Normierungsaspekten einhergehen. Sie stellen keineswegs universelle Maßnahmen zur Armutsreduktion dar, sondern bewirken in vielen Aspekten eher Verfestigungen und Verstärkungen von Verarmungstendenzen.

Mit dem „Starke-Familien-Gesetz“ werden ab dem 1. August 2019 einige bürokratische Erschwernisse des BuT abgebaut und Leistungen erhöht. So wird der Kinderzuschlag von max. 170 auf 185 €, der Zuschlag zu soziokultureller Teilhabe von 10 auf 15 € pro Monat, das Schulstarterpaket von 100 auf 150 € jährlich erhöht. Die Freibeträge werden erhöht, etwaige (spätere) Anrechnungen werden auf 45 % begrenzt. Durch Beratungspflicht und Globalanträge mit sechsmonatiger Laufzeit einer Bewilligung sollen Zugangsbarrieren und Stigmatisierungseffekte reduziert, die Bewilligung von Mittagessen, Bus- und Bahnticket sowie Lernförderung vereinfacht werden.

Auch wenn diese Maßnahmen – wie zu hoffen ist – die Inanspruchnahme und damit insgesamt die Finanztransfers an Familien in Armut erhöhen, verändern sie die grundsätzliche normative und regulierende Ausrichtung nicht, vielmehr werden das dysfunktionale System des BuT und die „Denkweise des Misstrauens“ (Ahrens 2012) fortgeschrieben.

Gegensätzliche Politikstrategien mit empathischer Ausrichtung an den Armutsbetroffenen könnten darin liegen, verschiedene Leistungen in einer Kindergrundsicherung zu bündeln und stigmatisierungsfrei pauschal auszuzahlen. Finanzmittel könnten zudem gezielt sozialräumlich in die Ausgestaltung von Familienzentren und Angebote der Kinder- und Jugendarbeit in belasteten Regionen und Wohngebieten umgeleitet werden.

Auch im Bereich des Elterngeldes wären in diesem Sinne Leistungskürzungen und Anrechnungsregelungen aufzuheben und in sozialräumliche Strategien wie Familienzentren, Frühe Hilfen, Präventionsketten und Maßnahmen der familiären Gesundheitsförderung (Geene 2018) zu investieren. Dies könnte tatsächlich einen Paradigmenwechsel weg von der hier skizzierten Form der Normierung und Regulierung bedeuten.

Literatur

- Ahrens, R. (2012): Nachhaltigkeit in der Familienpolitik, Wiesbaden.
- Apel, H./Engels, D. (2012): Forschungsprojekt Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich. Untersuchung der Implementationsphase des „Bildungs- und Teilhabepakets“. Abschlussbericht, Berlin.
- Aust, A./Dehmer, M./Rock, J./Schabram, G. (2018): Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket – Teilhabe im Fokus, Berlin, [http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/762fe53103a0226ec125830c0022e66b/\\$FILE/Paritaet.%20Expertise_4_2018_Bildungs-%20und%20Teilhabepaket.pdf](http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/762fe53103a0226ec125830c0022e66b/$FILE/Paritaet.%20Expertise_4_2018_Bildungs-%20und%20Teilhabepaket.pdf) (19. Juni 2019).
- Bauer, U. (2005): Das Präventionsdilemma. Potenziale schulischer Kompetenzförderung im Spiegel sozialer Polarisierung, Wiesbaden.
- Butterwegge, C./Kludt, M./Belke-Zeng, M. (2008): Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland, Wiesbaden.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2010): Pressemitteilung Nr. 5/2010 vom 9. Februar 2010. Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 – Regelleistungen nach SGB II („Hartz IV-Gesetz“) nicht verfassungsgemäß, <http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg10-005> (18. Mai 2019).
- Dehmer, M. (2016): Fünf Jahre Bildungs- und Teilhabepaket: Kein Grund zu feiern, in: SW Sozialwirtschaft 26.4, S. 22 f.
- Deutscher Bundestag (2010): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Drucksache 17/3404, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/034/1703404.pdf> (15. Juni 2016).
- Dienel, C. (2002): Familienpolitik. Eine praxisorientierte Gesamtdarstellung der Handlungsfelder und Probleme, Weinheim.
- Dienel, C. (2009): Familienpolitik in alternden Gesellschaften, in: Luber, E./Hungerland, B. (Hrsg.): Angewandte Kindheitswissenschaften. Eine Einführung für Studium und Praxis, Weinheim, S. 110–133.
- Geene, R. (2007): Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland, in: Friedrich Ebert-Stiftung (Hrsg): Kinderarmut in Deutschland, Magdeburg, S. 46–73.
- Geene, R. (2018): Familiäre Gesundheitsförderung, in: Bundesgesundheitsblatt-Gesundheitsforschung-Gesundheitsschutz, 61(10), S. 1289–1299.
- Geene, R./Gold, C. (Hrsg.) (2009): Kinderarmut und Kindergesundheit, Bern.

- Geene, R./Lehmann, F./Höppner, C./Rosenbrock, R. (2013): Gesundheitsförderung – Eine Strategie für Ressourcen, in: Geene, R./Höppner, C./Lehmann, F. (Hrsg.): *Kinder stark machen: Ressourcen, Resilienz, Respekt*, Bad Gandersheim, S. 19–58.
- Geene, R./Rosenbrock, R. (2012): Der Settingansatz in der Gesundheitsförderung mit Kindern und Jugendlichen, in: Gold, C./Lehmann, F. (Hrsg.): *Gesundes Aufwachsen für alle! Anregungen und Handlungshinweise für die Gesundheitsförderung bei sozial benachteiligten Kindern, Jugendlichen und ihren Familien. Gesundheitsförderung konkret, Band 17*, Köln, S. 46–75.
- Geene, R./Kliche, T./Borkowski, S. (2015): *Gesund aufwachsen: Lebenskompetenz, Bewegung, Ernährung im Setting Kita. Erfolgsabschätzung der Gesundheitsziele im Setting Kita und Ableitung eines Evaluationskonzepts. Expertise im Auftrag des Kooperationsverbundes gesundheitsziele.de*, Köln.
- Giesselmann, M./Golsch, K./Lohmann, H./Schmidt-Catran, A. (Hrsg.) (2018): *Lebensbedingungen in Deutschland in der Längsschnittperspektive*, Wiesbaden.
- Hauser, R. (1989): Entwicklungstendenzen der Armut in der Bundesrepublik Deutschland, in: Döring, D./ Hauser, R. (Hrsg.): *Politische Kultur und Sozialpolitik*, Frankfurt a.M., S. 117–145.
- Holz, G. (2018): Kinderarmut und familienbezogene soziale Dienstleistungen, in: Huster, E.-U./Boeckh, J./ Mogge-Grotjahn, H. (Hrsg.): *Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung*, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 687–716.
- Kaiser, L. C. (2018): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Eine Miss-/Erfolgsstory?, in: Kaiser, L. (Hrsg.): *Soziale Sicherung im Umbruch*, Wiesbaden, https://doi.org/10.1007/978-3-658-06502-7_7 (19. Juni 2019).
- Kessler, S. (2017): *Die Verwaltung sozialer Benachteiligung. Zur Konstruktion sozialer Ungleichheit in der Gesundheit in Deutschland*, Wiesbaden.
- Kludt, M. (2017): *Kinderpolitik – eine Einführung in Praxisfelder und Probleme*, Weinheim.
- Lampert, T./Hagen, C./Heizman, B. (2010): *Gesundheitliche Ungleichheit bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes*, Berlin.
- Lampert, T./Kuntz, B./KiGGS Study Group (2015): *Gesund aufwachsen – Welche Bedeutung kommt dem sozialen Status zu? GBE kompakt 6(1)*, S. 1–22, http://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloadsK/2015_1_gesund_aufwachsen.pdf?__blob=publicationFile (13. Juni 2019).
- Olk, T./Speck, K. (2015): *Schulsozialarbeit in Deutschland*, in: *Schulsozialarbeit*, S. 13.
- Rosenbrock, R. (2015): Rede zur Eröffnung auf dem 20. Kongress „Armut und Gesundheit“ am 05.03. 2015 in der TU Berlin, in: *Das Gesundheitswesen 77.06*, S. 392–394.
- Schulze, R./Richter-Kornweitz, A./Kludt, M./Geene, R. (2013): *Kinderarmutsforschung im Wandel*, in: Geene, R./Höppner, C./Lehmann, F. (Hrsg.): *Kinder stark machen. Ressourcen, Resilienz, Respekt*, Bad Gandersheim, S. 327–360.
- Skutta, S. (2011): *Kinderarmut – oder was ein Fahrrad mit der Würde des Kindes zu tun hat*, in: *Frühe Kindheit: die ersten sechs Jahre*, 14, S. 30–35, <http://liga-kind.de/fk-511-skutta/> (15. Juni 2019).
- Sterd, E./Geene, R./Morfeld, M. (2017): *Kinderarmut in Deutschland – Das Bildungs- und Teilhabepaket. Evaluation der Umsetzung am Beispiel des Landkreises Stendal, Kronach*.