



## Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD im Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen

### Zusammen aufwachsen in Nordrhein-Westfalen: Aufbruch in ein selbstbestimmtes Leben. Nordrhein-Westfalen braucht eine Familien- und Bildungsoffensive!

#### Drucksache 17/13777

#### Anhörung des Ausschusses für Schule und Bildung und des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend am 7. September 2021

Mit dem Antrag „Zusammen aufwachsen in Nordrhein-Westfalen“ wird eine Familien- und Bildungsoffensive gefordert, die zu einem gelingenden Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen beitragen und allen Individuen Bildungs-, Entwicklungs- und Teilhabechancen eröffnen soll – **gute Startchancen und „zweite Chancen“** im Falle von besonderen Herausforderungen und Unterstützungsbedarfen.

Im Folgenden wird zunächst auf die Einordnung der Familien- und Bildungsoffensive in Strategien vorbeugender Sozialpolitik eingegangen (1). Anschließend werden Präventionsparadoxien thematisiert, die nicht selten dazu beitragen, dass eine vorbeugende Sozialpolitik nicht durchsetzbar ist oder in der Umsetzung an den selbst gesetzten Zielen scheitert (2). Aus dieser Darstellung werden Anforderungen für die Ausgestaltung der Familien- und Bildungsoffensive abgeleitet (3), die dann für die im Antrag dargestellten sieben Elemente der Offensive konkretisiert werden (4).

#### 1. Die Familien- und Bildungsoffensive als Strategie vorbeugender Sozialpolitik

Hervorzuheben ist zunächst der der Familien- und Bildungsoffensive zugrunde liegende Ansatz, **Familien- und Bildungspolitik als komplementäre Handlungsfelder zu betrachten und miteinander zu verknüpfen**. Bildung stellt eine wichtige Voraussetzung für die persönliche Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, für die Entfaltung der Persönlichkeit und für ein eigenverantwortliches Leben dar. Gut entwickelte persönliche und soziale Kompetenzen wiederum erleichtern eine effektive Nutzung von Bildungsangeboten und verbessern damit die individuellen Bedingungen für die Lernentwicklung und Ausschöpfung von Bildungschancen. Wenn Eltern und andere Personensorgeberechtigte in ihrer Lebenssituation gestärkt werden, können sie selbst ihre Kinder in deren Entwicklung besser begleiten und unterstützen. Die **Begleitung und Unterstützung von Familien verbessern somit die Voraussetzungen für Kinder und Jugendliche, an Bildung teilzuhaben und Bildungschancen zu ergreifen. Bildungsinstitutionen (Schulen und Kindertageseinrichtungen) wiederum sind Orte, an denen Kinder, Jugendliche und Familien niederschwellig erreicht werden können**, um ihnen Präventionsangebote zugänglich zu machen, die mit Hilfe von Kooperationspartnern (bspw. aus Familienbildung und -beratung und dem Gesundheitswesen) konzipiert und realisiert werden können. **Die Stärkung von Familien und die Förderung von Bildung(schancen) sind somit zwei ineinandergreifende, komplementäre Elemente von Präventionspolitik** (Abbildung 1).

## Bildungspolitik und Familienförderung als komplementäre Handlungsfelder

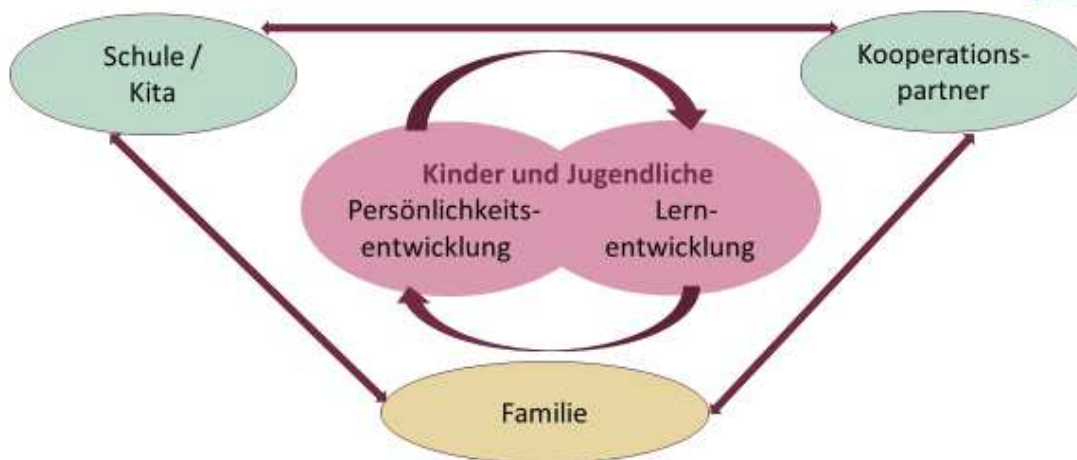


Abbildung 1

Mit der Verknüpfung von Familien- und Bildungspolitik ordnet sich der Antrag ein in eine Strategie vorbeugender Sozialpolitik<sup>1</sup>, mit der Exklusionsrisiken präventiv bearbeitet werden sollen. Eine solche Strategie stellt eine Ergänzung des deutschen Systems der sozialen Sicherung dar: Traditionell basiert dieses System wesentlich auf Ansprüchen, die über Beiträge aus Erwerbsarbeit erworben werden müssen. Damit sind diejenigen Personen abgesichert, die „aus dem Spiel fallen“ – etwa durch Arbeitslosigkeit und Erwerbsminderung –, während **junge Menschen, die „nicht ins Spiel kommen“<sup>2</sup>, auch keinen Zugang zum erwerbszentrierten System sozialer Sicherung finden**. Angesichts steigender Qualifikationsanforderungen in der **Wissengesellschaft** und der **hohen Bedeutung einer abgeschlossenen Berufsausbildung gerade auf dem deutschen Arbeitsmarkt** muss ein zentrales Ziel präventiver Politik darin bestehen, durch eine früh einsetzende, auf der Begleitung und Unterstützung von Familien basierende individuelle Förderung allen jungen Menschen eine Ausbildung mit anerkanntem Abschluss zu ermöglichen.<sup>3</sup> In diesem Sinne generiert vorbeugende Sozialpolitik auf der Mikroebene einen **individuellen Nutzen für Kinder und Jugendliche**. Auf der Makroebene erhöht sie das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften und leistet damit einen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, was zu einem höheren Aufkommen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen führt. Aus dieser Perspektive bewirkt vorbeugende Sozialpolitik einen **gesamtgesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Nutzen**.

Im Antrag „Zusammen aufwachsen in Nordrhein-Westfalen“ wird die Bedeutung von Prävention hervorgehoben, aber gleichzeitig darauf hingewiesen, dass selbst die beste vorbeugende Sozialpolitik nicht alle Probleme im Vorfeld vermeiden kann. Dazu findet sich im Antrag das Bild eines „Sprungbretts“, das jedem Kind Chancen eröffnen soll, „seinen Talenten entsprechend gefördert zu werden und ein selbstbestimmtes Leben zu führen“, und eines „Sprungtuchs“ (Antrag S. 3), das Kinder (wie das

<sup>1</sup> Vgl. Klammer, Ute / Brettschneider, Antonio (Hrsg.), 2021: Vorbeugende Sozialpolitik. Ergebnisse und Impulse. Frankfurt/M.

<sup>2</sup> Vgl. Rüb, Friedbert W., 2010: Neue Unsicherheiten, neue soziale Risiken und die Herausforderungen moderner Wohlfahrtsstaaten. Eine Problemskizze über Gefahren und Risiken im Bereich des Sozialen zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Münkler, Herfried / Bohlender, Matthias / Meurer, Sabine (Hrsg.): Handeln unter Risiko. Gestaltungsansätze zwischen Wagnis und Vorsorge. Bielefeld, S. 221–249, S. 228.

<sup>3</sup> Vgl. Stöbe-Blossey, Sybille, 2018: Neue soziale Risiken. In: Unikate: Risikoforschung. Interdisziplinäre Perspektiven und neue Paradigmen H. 52, S. 104–113.

Rettungs-Sprungtuch der Feuerwehr) notfalls auffangen und ihnen (wie das Sprungtuch eines Trampolins) immer wieder neue Sprünge ermöglichen soll. Mit diesen Bildern ist die **Verknüpfung von Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention**<sup>4</sup> angesprochen:

- **Primärprävention** hat einen universellen Anspruch und beinhaltet **allgemeine Angebote** zur Vermeidung von Problemen, bspw. Beratung und Information mit aufklärender und sensibilisierender Funktion, und verfolgt das Ziel, „**positive Lebensbedingungen** für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“ (so die einleitende Formulierung im Kinder- und Jugendhilfegesetz; § 1 Abs. 3 Nr. 5 SGB VIII). Hier geht es also um „Sprungbretter“, die für alle – unabhängig von ihrer Herkunft – die Chancen verbessern, „ins Spiel zu kommen“.
- **Sekundärprävention** richtet sich an **Zielgruppen mit erhöhten Risiken** und umfasst die **Begleitung und Unterstützung in Risikosituationen**, ggf. verbunden mit (zunächst niederschweligen, bei Bedarf auch spezifischen) Hilfen im Einzelfall – also Hilfen für diejenigen, die möglicherweise nicht ohne Weiteres in der Lage sind, auf ein „Sprungbrett“ zu steigen und zu springen.
- **Tertiärprävention** betrifft **Maßnahmen zur Vermeidung von Folgeproblemen**, die dann notwendig sind, wenn es trotz präventiver Angebote oder aufgrund von besonderen Ereignissen zu Problemen in der Bildungslaufbahn oder der persönlichen Entwicklung kommt (wie aktuell im Kontext der Corona-Pandemie). Hier ist dann das „Sprungtuch“ erforderlich, das verhindert, dass Kinder und Jugendliche „aus dem Spiel fallen“, bevor sie wirklich hineingekommen sind, das sie auffängt und das sie dabei unterstützt, erneut zu springen.

## 2. Präventionsparadoxien: Hemmnisse für die Umsetzung vorbeugender Sozialpolitik

Schon seit vielen Jahren liegen **Langzeitstudien** (vor allem aus den USA) vor, die **hohe volkswirtschaftliche Effekte einer frühen, am Bild des Sprungbretts orientierten Förderung** belegen.<sup>5</sup> Bei der Konzipierung einer Familien- und Bildungsoffensive ist somit zu berücksichtigen, dass sowohl ein individueller Nutzen für die geförderten Kinder, Jugendlichen und Familien als auch ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen zu erwarten ist – **Prävention lohnt sich individuell und für die Gesellschaft**. Voraussetzung ist allerdings, dass die Förderung als **Präventionskette** angelegt ist – ein einzelnes Sprungbrett wird oft nicht ausreichen, um von der frühen Förderung bis ins Berufsleben zu „springen“. **Insbesondere für Kinder und Jugendliche mit schwierigen Startbedingungen bedarf es mehrerer Sprungbretter und auch Sprungtücher in unterschiedlichen Lebensphasen, insbesondere an Übergängen in der Bildungsbiografie**. Der Aufwand für Präventionspolitik ist also nicht zu unterschätzen.

Nicht nur deshalb würde die Erwartung kurzfristiger Haushaltsentlastungen als Ergebnis von Prävention in die Irre führen: **Die intendierten gesamtgesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte treten nicht kurzfristig ein – und machen sich nicht unbedingt im Haushalt derjenigen staatlichen Ebene bemerkbar, die die Kosten für Prävention zu tragen hat**. Darüber hinaus zeigen die Langzeitstudien, dass es junge Menschen gibt, die trotz der Sprungbretter und Sprungtücher nicht „ins Spiel kommen“ oder später dennoch „aus dem Spiel fallen“ – wie die Corona-Impfung wirkt auch die beste Förderung nicht zu 100 Prozent. Wir haben es hier mit „**Präventionsparadoxien**“ auf mehreren Ebenen zu tun, die bei der Gestaltung einer Familien- und Bildungsoffensive, aber nicht zuletzt auch bei ihrer Evaluation und politischen Bewertung zu beachten sind:

---

<sup>4</sup> Vgl. Wohlgemuth, Katja, 2009: Prävention in der Kinder- und Jugendhilfe. Annäherung an eine Zauberformel. Wiesbaden, S. 26 f.

<sup>5</sup> Vgl. bspw. zum “Perry Preschool Project” Schweinhart, Lawrence, 2003: Benefits, Costs, and Explanation of the High/Scope Perry Preschool Program. High/Scope Educational Research Foundation, Tampa, Florida.

## 2.1 Zeit-Paradox

Allgemein besteht Einigkeit darüber, dass **Förderung umso effektiver ist, je früher sie einsetzt**, weil die frühkindliche Entwicklung Kinder prägt und weil durch frühe Primärprävention der Entstehung von Problemen vorgebeugt bzw. ihre Verfestigung vermieden werden kann. Ob aber ein Kind, das aktuell an früher Bildung teilhat und dessen Familie begleitet und unterstützt wird, tatsächlich einen Berufsabschluss erreicht, wird sich erst viele Jahre später zeigen. Während dieser Zeit können viele Ereignisse eintreten, die die Entwicklung des Kindes weiter fördern – oder aber beeinträchtigen. Gerade für früh einsetzende Primärprävention lassen sich somit Outcomes, also eindeutig einer bestimmten Förderung zuzuordnende Wirkungen, nur schwer ermitteln. **Erfolge sind somit erst mit großem Zeitverzug und über aufwändige Langzeitstudien mit Kontrollgruppendesigns erkennbar.**

## 2.2 Ebenen-Paradox

Die **Kosten für Prävention fallen zu großen Teilen auf der kommunalen Ebene an** (bspw. im Feld der Kinder- und Jugendhilfe); **höhere Einnahmen über Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sind eher bei anderen Institutionen des Sozialstaates zu erwarten**. Kosten für die Finanzierung von Prävention einerseits und der potenzielle finanzielle Ertrag dieser Prävention andererseits sind also ungleich verteilt. **Eine Kommune, die in Präventionspolitik investiert, leistet also zwar zweifellos einen Beitrag zur Steigerung der Lebensqualität vor Ort und der Attraktivität des Standorts – aber auch nicht zuletzt zur Entwicklung von Gesellschaft und Volkswirtschaft weit über die eigene Kommune hinaus.**

## 2.3 Regional-Paradox

Viele Kommunen, in denen besonders hohe Anteile von Kindern, Jugendlichen und Familien in prekären Lebenssituationen leben, sind besonders stark von defizitären Kommunalhaushalten betroffen – nicht zuletzt deshalb, weil sie oft eine in besonderem Maße vom Strukturwandel betroffene Branchenstruktur aufweisen, die sowohl zu überproportionalen Arbeitslosenquoten und zu unterproportionalen Gewerbesteuerereinnahmen beiträgt. Oft sind die Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen oder den Offenen Ganzttag im Primärbereich in solchen Kommunen relativ hoch (auch für Familien mit geringem Einkommen), und Förderprogramme, die mit einem kommunalen Eigenanteil verbunden sind, können nicht oder in relativ geringem Ausmaß genutzt werden. **Wenn – wie dies in einigen Kommunen in NRW der Fall ist – etwa ein Drittel der Kinder und Jugendlichen in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften lebt, ist der Handlungsbedarf für eine Familien- und Bildungsinitiative besonders groß – und der (finanzielle) Handlungsspielraum der Kommunen besonders gering.**

## 2.4 Wanderungs-Paradox

Gerade bei in besonderem Maße vom wirtschaftlichen Strukturwandel betroffenen Kommunen ist es nicht unwahrscheinlich, dass Individuen nach einem aus erfolgreicher Förderung resultierenden Bildungsaufstieg attraktive Ausbildungs-, Studien- und Arbeitsplätze in anderen Kommunen annehmen. **Individuellen Erfolge können also zu Fortzügen führen, während möglicherweise – bspw. aufgrund von preisgünstigem Wohnraum oder in der Kommune lebenden Communities – neue benachteiligte Gruppen zuziehen.** Die Erfolge der Förderung werden somit in den Daten zur Entwicklung der Strukturen in einer Kommune nicht unbedingt sichtbar. Daten zur Sozialstruktur, zu Schul- und Berufsbildungsabschlüssen usw., wie sie etwa im kommunalen Bildungsmonitoring oder in der Sozialberichterstattung erhoben werden, stellen damit zwar eine wichtige Grundlage für eine zu den Bedingungen in den einzelnen Sozialräumen passende Planung der Präventionspolitik dar, eignen sich jedoch nur teilweise – und nur bei sehr genauer Prüfung der Aussagekraft der einzelnen Indikatoren – zur Messung von Erfolgen.

## 2.5 Haushalts-Paradox

**Wenn Kommunen in präventive Politik investieren, wird dies nicht selten mit der Hoffnung auf Einsparungen bei Maßnahmen zur Lösung entstandener Probleme begründet** – so soll bspw. frühe Förderung (also Primärprävention) zur Reduzierung der Kosten für Hilfen zur Erziehung (also für Sekundärprävention) im kommunalen Haushalt führen. Mit dieser Erwartung wird jedoch die Tatsache ignoriert, dass es sich bei vielen Angeboten der Jugendhilfe – insbesondere bei Maßnahmen, die der Sekundärprävention zuzuordnen sind – um Angebote handelt, die Kinder, Jugendliche und Familien freiwillig nutzen und teilweise aktiv beantragen müssen. **Die Funktion von Primärprävention besteht nicht zuletzt darin, die Hemmschwellen für die Inanspruchnahme von Angeboten der Sekundärprävention abzubauen.** Wenn bspw. eine Familie mit Kindern im Kindergartenalter im Familienzentrum die Erfahrung macht, dass ein Besuch der dort angebotenen offenen Sprechstunde der Erziehungsberatung hilfreich ist, wird sie bei Schwierigkeiten im Jugendalter eher bereit sein, erneut zur Erziehungsberatungsstelle zu gehen, und sich von dieser bei Bedarf eher überzeugen lassen, dass eine sozialpädagogische Familienhilfe sinnvoll ist. **Primärprävention kann also Hemmschwellen für die Nutzung von Angeboten der Sekundärprävention senken und damit durchaus zunächst zu höheren Kosten führen – ein Effekt, der sogar erwünscht ist, um die Notwendigkeit einer mit noch höheren Kosten verbundenen Tertiärprävention oder das vollständige „Aus-dem-Spiel-Fallen“ zu vermeiden.** Einsparungen im Haushalt für Maßnahmen der Sekundärprävention (bspw. im Feld der Hilfen zur Erziehung) können somit nicht als Indikator für den Erfolg von Maßnahmen definiert und gewertet werden; Einsparungen im Bereich der Tertiärprävention sind erst mittel- bis langfristig zu erwarten – womit sich der Kreis zum eingangs angesprochenen Zeit-Paradox schließt (vgl. 2.1).

## 3. Konsequenzen für die Konzipierung einer Familien- und Bildungsoffensive

Aus den dargestellten Präventionsparadoxien ergeben sich Konsequenzen für die Planung, Ausgestaltung und Evaluation einer Familien- und Bildungsoffensive, die im Folgenden kurz skizziert werden, um auf dieser Basis Empfehlungen zu formulieren.

### 3.1 Wissenschaftsbasierte Programmgestaltung und Evaluation anhand von Outputs

**Angesichts der skizzierten Präventionsparadoxien sollte die Förderung von Maßnahmen einer Familien- und Bildungsoffensive weder mit der Erwartung kurzfristig zu realisierender Kosteneinsparungen noch mit dem Anspruch mittel- oder gar kurzfristig messbarer Outcomes verbunden werden.** Dies gilt für Förderprogramme des Landes (und des Bundes) ebenso wie für die Begründung und Evaluation von Maßnahmen innerhalb der Kommunen.

Die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Output und Outcome (also nach dem Einfluss einer bestimmten Maßnahme auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen) kann nicht für jedes einzelne Förderprogramm beantwortet werden. Der Aufwand für eine wissenschaftlich seriöse und methodisch abgesicherte Analyse wäre zu hoch, und gerade bei früher Förderung dauert es zu lange, bis die intendierten Outcomes (bspw. Schul- oder Ausbildungsabschlüsse) eintreten (vgl. 2.1). Vielmehr sind bei der Planung von Programmen wissenschaftlich belegte Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen (bspw. das Wissen über den positiven Einfluss früher Förderung oder der Einbeziehung der Eltern auf die Entwicklung von Kindern). Bei der späteren Evaluation des einzelnen Programms ist vor diesem Hintergrund die Messung und Bewertung von Outputs hinreichend und kann weiteres Wissen generieren, um die Qualität der eingesetzten Instrumente kontinuierlich verbessern und die Ausrichtung zukünftiger Maßnahmen zielorientiert anpassen zu können.

- **Für die Messung und politische Bewertung von Erfolgen einer Familien- und Bildungsoffensive sollten nicht Outcomes (also intendierte Wirkungen), sondern Outputs (also Produkte und Leis-**



**tungen) definiert und anhand der folgenden Fragestellungen bewertet werden:** Welche zielorientierten Angebote werden entwickelt und umgesetzt? Inwieweit entsprechen die Konzepte wissenschaftlich fundierten fachlichen Qualitätskriterien? Wie werden sie von den Kindern, Jugendlichen und Familien angenommen? Wie werden sie von den beteiligten Fachkräften vor dem Hintergrund ihrer Professionalität bewertet?

### 3.2 Unterstützung kommunaler Initiativen und Abbau regionaler Disparitäten

**Die Forderung, „Ungleiches ungleich zu behandeln“** (vgl. 4.6), **gilt im Sinne des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse** nicht nur für Individuen und Bildungsinstitutionen, sondern **auch für Kommunen**. Die Finanzierung von Förderprogrammen muss daher so gestaltet werden, dass **vor allem diejenigen Kommunen partizipieren können, in denen besonders viele Familien in prekären Lebenssituationen leben**. Kommunen mit hohen Anteilen an Familien in prekären Lebenssituationen müssen demnach entsprechend hohe Anteile an Landesmitteln erhalten. Die Verteilung innerhalb der Sozialräume kann dabei den einzelnen Kommunen überlassen werden, denn diese kennen die Situation vor Ort am besten und haben in den letzten Jahren – bspw. im Kontext der Erstellung von Bildungs- und Sozialberichten – oft viel in den Aufbau eines Monitorings investiert. Zu beachten ist auch der **administrative Aufwand für die Nutzung von Förderprogrammen**: Wenn die Planung, die Umsetzung und die Abrechnung erhebliche Verwaltungskapazitäten binden, beeinträchtigt dies ebenso wie finanzielle Eigenanteile die Nutzbarkeit der Programme gerade in denjenigen Kommunen, in denen diese Kapazitäten besonders knapp sind. Schließlich sind gerade in einigen Kommunen mit besonders hohem Problemdruck **kreative Lösungen** entstanden, die – bspw. mit zeitlich befristeter Unterstützung durch Mittel von Stiftungen oder anderen Geldgebern – vor Ort eine **Verstetigung** benötigen und für andere Kommunen als **Modell** dienen können.

- Für die **zielorientierte Verteilung von Landesmitteln** auf die Kommunen sollte der **Anteil der Kinder und Jugendlichen in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften** zugrunde gelegt werden. Dies ist ein einfacher und geeigneter Indikator; die Verteilung auf die Sozialräume kann auf dieser Basis dezentral durch die einzelne Kommune erfolgen. **Für die Vermeidung zusätzlicher finanzieller Belastungen durch die Nutzung von Förderprogrammen und für eine administrativ einfache Abwicklung sollten alle haushaltsrechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden**. Dazu ist es hilfreich, so weit wie möglich auf Pauschalen ohne detaillierte Verwendungsnachweise zurückzugreifen. Eigenanteile der Kommunen sollten, soweit haushaltsrechtlich möglich, vermieden werden und ggf. über vorhandene Stellenanteile in der Kommunalverwaltung realisiert werden können. Darüber hinaus ist es sinnvoll, wenn **Förderprogramme unterschiedlicher Ministerien bereits auf Landesebene gebündelt** werden und nicht erst in den Kommunen koordiniert werden müssen. **Modelle für kreative Lösungen in einzelnen Kommunen** sollten in ihrer **Verstetigung** unterstützt und für den **Transfer** in andere Kommunen aufbereitet werden. Bei einer Landesförderung von Verstetigung und Transfer benötigen die Kommunen Freiraum für eine an die kommunalen Bedingungen anpassbare Umsetzung. Hilfreich ist darüber hinaus die Organisation interkommunalen Austauschs.

### 3.3 Beitragsentlastungen vor allem für Familien mit geringem Erwerbseinkommen

**Angesichts der mit Prävention verbundenen Kosten ist es wichtig, mit den eingesetzten Fördermitteln größtmögliche Effekte zu erzielen**. Entscheidend dafür ist die bedarfsgerechte Steuerung des Einsatzes der Finanzmittel – vor dem Hintergrund knapper Ressourcen kann es nicht um Förderung nach dem „Gießkannenprinzip“ gehen, sondern um einen möglichst zielgenauen Einsatz von Mitteln vor Ort, bei dem Ungleiches ungleich behandelt wird. Neben der bereits erwähnten Finanzierung von Förderprogrammen (vgl. 3.2) betrifft dies die **Gestaltung von Elternbeiträgen für Kindertageseinrichtungen und schulische Ganztagsangebote**.

Eine allgemeine Beitragsbefreiung für diese Angebote ist zwar wünschenswert, Forschungsergebnisse zeigen jedoch, dass Elternbeiträge auf die Teilhabeentscheidungen für Familien mit mittlerem und hohem Einkommen keinen Einfluss haben. Familien, die Transferleistungen beziehen, sind bundesweit nach § 90 Abs. 4 SGB VIII von Beiträgen befreit. Elternbeiträge stellen somit insbesondere für Familien mit geringem Erwerbseinkommen eine potenzielle Zugangshürde für Kindertageseinrichtungen und schulische Ganztagsbetreuung dar (bspw., wenn die Kosten für eine zu den Arbeitszeiten passende Betreuung höher sind als das erzielbare Einkommen).

- **Die Ressourcen für Beitragsentlastungen sollten sich zunächst auf sozioökonomisch benachteiligte Gruppen konzentrieren.** Erforderlich ist weiterhin ein **Ausgleich der Einnahmeausfälle für Kommunen mit besonders hohen Anteilen dieser Gruppen**, um das Problem zu lösen, dass aktuell Eltern in strukturell benachteiligten Kommunen aktuell oft relativ hohe Beiträge zahlen müssen.

### 3.4 Anknüpfung von Förderkonzepten an die Regelinstitutionen Kindertageseinrichtung und Schule

Angesichts knapper Ressourcen geht es darum, **Förderangebote zu bündeln, Synergien zu erzielen und Doppelangebote zu vermeiden.** Eine solche effiziente Gestaltung lässt sich erreichen, indem Förderkonzepte möglichst an **Regelinstitutionen (Kindertageseinrichtungen, Schulen)** angedockt werden. Diese benötigen dafür **multiprofessionelle Teams** und **externe Kooperationspartner**, bspw. aus der Familienbildung und -beratung und dem Gesundheitswesen. Eine solche Strategie bietet erstens die Möglichkeit, Kinder, Jugendliche und Familien **niederschwellig und dezentral zu erreichen**, zweitens werden auf diese Weise die Regeleinrichtungen in Sozialräumen mit besonderen Herausforderungen gestärkt, drittens wird eine **ganzheitliche Förderung ohne institutionelle Brüche** erleichtert, viertens werden Ressourcen eingespart, die bei neuen Institutionen für Räume und für die Steuerung erforderlich wären.

- Die **Familien- und Bildungsoffensive** sollte weitestmöglich über **Regelinstitutionen** (Schule, Kindertageseinrichtung) organisiert werden. Kooperationen sind zu fördern und die Neugründung von Institutionen zu vermeiden.

## 4. Anforderungen an die Gestaltung der verschiedenen Elemente der Familien- und Bildungsoffensive

Im Antrag „Zusammen aufwachsen in Nordrhein-Westfalen“ werden **sieben Kernelemente einer Familien- und Bildungsoffensive** aufgeführt. Für diese sieben Kernelemente werden im Folgenden einige **Anforderungen an die Ausgestaltung** formuliert. Diese Anforderungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit; die Auswahl der konkretisierenden Elemente erfolgte vor dem Hintergrund vorliegender Projekterfahrungen am IAQ.

### 4.1 Familienzentren im Primarbereich

„1. Der Ausbau von mehr Grundschulen zu Familienzentren, die Bildung und Förderung durch multiprofessionelle Teams an einem Ort vereinen“ (Antrag S. 3).

Die Adaptierung des für Kindertageseinrichtungen 2006 eingeführten und mit den KiBiz-Revisionen von 2011 und 2019 weiterentwickelten Konzepts des Familienzentrums<sup>6</sup> für Grundschulen stellt ein

---

<sup>6</sup> Vgl. zur Evaluation Stöbe-Blossey, Sybille / Hagemann, Linda / Klaudy, E. Katharina / Micheel, Brigitte / Nieding, Iris, 2020: Familienzentren in Nordrhein-Westfalen: Eine empirische Analyse. Wiesbaden.

zentrales Element für die Förderung von Kindern im Grundschulalter und ihren Familien dar.<sup>7</sup> Das von der Wübben Stiftung im Rahmen einer Entwicklungspartnerschaft geförderte Modellprojekt der Stadt Gelsenkirchen<sup>8</sup> hat gezeigt, dass die Verknüpfung einer erweiterten Familienorientierung, der Weiterentwicklung multiprofessioneller Kooperation innerhalb der Schule und der Öffnung zum Sozialraum erhebliche Potenziale für die Förderung von Kindern im Grundschulalter und ihren Familien bietet. **Familienzentren stellen ein Konzept der Primärprävention dar, beinhalten niederschwellige Angebote der Sekundärprävention und erleichtern bei Bedarf den Zugang zu Maßnahmen der Tertiärprävention.**

**Es ist zu begrüßen, dass es für Familiengrundschulzentren inzwischen Förderungen sowohl aus Mitteln des MKFFI als auch des MSB gibt. Für die Zukunft sollten die unterschiedlichen Fördermöglichkeiten erstens zusammengeführt und zweitens – analog zu den Kindertageseinrichtungen – ausgehend von der Projektförderung auf eine dauerhafte Basis gestellt werden.** Sinnvoll wäre ein landesweit geltender Katalog von Qualitätskriterien, der vor allem die Einbindung des Konzepts „Familienzentrum“ in die Schulentwicklung sichert und so dazu beiträgt, dass das Familienzentrum kein additives Angebot bleibt, sondern mit Offenem Ganzttag und Schulsozialarbeit verknüpft wird – im Idealfall in der Hand eines gemeinsamen Trägers. Durch eine solche Integration würden auch die Möglichkeiten von Personalwirtschaft und Personalentwicklung im (bislang oft durch befristete Verträge und prekäre Arbeitsverhältnisse gekennzeichneten) Bereich des weiteren pädagogischen Personals an Schulen verbessert. Notwendig für eine solche **integrierte Strategie** ist eine **Reform der Regelungen zum Offenen Ganzttag**, mit dem die strikte (auch pädagogisch problematische) Trennung zwischen „Ganztagskindern“ und „Halbtagskindern“ aufgehoben und die Möglichkeit offener Angebote geschaffen würde (vgl. 4.4).

Ähnlich wie im Bereich der Kindertageseinrichtungen sollten die **Familienzentren an Grundschulen stufenweise auf- und ausgebaut** werden. Zum einen ist es wichtig, Erfahrungen mit unterschiedlichen Formen der Umsetzung des Konzepts zu sammeln und auszuwerten<sup>9</sup>, zum anderen wäre eine schnelle flächendeckende Umsetzung schon allein mangels einer hinreichenden Anzahl an geeigneten pädagogischen Kräften auf dem Arbeitsmarkt nicht realisierbar. Die Ressourcen für den Aufbau von Familienzentren im Primarbereich sollten auf Schulen der **Standorttypen 4 und 5** konzentriert werden, da an diesen Schulen der größte Bedarf besteht.

## 4.2 Bildungsberatung und -begleitung

*„2. Bildungslotsinnen und Bildungslotsen, die ein Kind und seine Familie begleiten und beraten“ (Antrag S. 3).*

Eine erweiterte Begleitung und Beratung von Kindern, Jugendlichen und Familien stellt ein Angebot der Sekundärprävention dar und ist ein Kernelement sowohl des Modells des Familienzentrums als auch von Konzepten der Schulsozialarbeit. **Insofern sollten hier keine zusätzlichen Strukturen geschaffen werden, sondern die Aufgaben von Bildungslots\*innen – verbunden mit entsprechenden Ressourcen – in das Leistungsspektrum von Familienzentren und Schulsozialarbeit integriert werden**

---

<sup>7</sup> Vgl. BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (Hrsg.), 2021: Neunter Familienbericht: Eltern sein in Deutschland – Ansprüche, Anforderungen und Angebote bei wachsender Vielfalt. Berlin. (siehe vor allem Kap. 7: Bildungsinstitutionen der Kinder und Jugendlichen als Infrastruktur für Familien)

<sup>8</sup> Vgl. zur Evaluation Born, Andreas / Klaudy, Elke Katharina / Micheel, Brigitte / Risse, Thomas / Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.), 2019: Familienzentren an Grundschulen. Abschlussbericht zur Evaluation in Gelsenkirchen. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Forschung 2019-04.

<sup>9</sup> Das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen plant dazu von Oktober 2021 bis September 2023 mit Förderung der Wübben Stiftung ein Forschungsprojekt („Familienzentren im Primarbereich – Nachhaltigkeit, Transfer und Weiterentwicklung“).



(vgl. 4.1). Im Schulbereich ist es sinnvoll, eine ausreichende Anzahl an unbefristeten und projektunabhängigen Stellen für Schulsozialarbeit einzurichten; in Kindertageseinrichtungen hat sich der Einsatz von „Familiencoachs“ bewährt.

### 4.3 Familienbüros

*„3. Familienbüros, die alle bürokratischen Angelegenheiten (Elterngeldantrag etc.) in einer Anlaufstelle bündeln“ (Antrag S. 3).*

Das Angebot eines **Familienbüros** ist nur **dezentral** – im Stadtteil oder in der einzelnen Gemeinde im ländlichen Raum – sinnvoll, da der Weg zu einer zentralen Stelle – in der Innenstadt oder im ländlichen Raum in der Kreisstadt – gerade für diejenigen eine Hemmschwelle bedeutet, die die Unterstützung in bürokratischen Angelegenheiten am nötigsten haben. Insofern bietet sich eine **zentrale koordinierende Stelle mit dezentralen Sprechstunden in Schulen und Kindertageseinrichtungen** an.

Ebenso wichtig sind jedoch **Maßnahmen der Vereinfachung, barrierefreien Gestaltung und Digitalisierung von Antragsverfahren und -formularen**. Die Nutzung des Smartphones ist für viele Menschen längst zum Alltag geworden; Online-Formulare können über Filterfragen und eine intelligente Nutzerführung wesentlich einfacher und übersichtlicher gestaltet werden als Papierformulare; die Bereitstellung in verschiedenen Sprachen lässt sich leicht realisieren. Wenn die Gestaltung von Online-Verfahren von der Zielgruppe aus gedacht wird und deren Medienausstattung und ihr Mediennutzungsverhalten berücksichtigt werden, können viele Menschen ihre Angelegenheiten online erledigen und sparen dadurch Zeit und Wege. Diejenigen, die dafür (inhaltliche oder technische) Unterstützung brauchen, können dezentrale Sprechstunden nutzen.

### 4.4 Ausbau- und Qualitätsoffensive

*„4. Eine Ausbau- und Qualitätsoffensive für Kitas und Schulen, um zum einen ausreichend Betreuungsplätze an Kitas und Ganztagsgrundschulen zu schaffen und zum anderen ausreichend Zeit und Ressourcen für pädagogische Arbeit sicherzustellen“ (Antrag S. 3).*

Im Hinblick auf die Qualitätsentwicklung ist für Kindertageseinrichtungen mit der Novellierung des KiBiz zum 01.08.2020 vieles auf den Weg gebracht worden (bspw. bessere Förderung für Familienzentren, Sprachbildung und Fachberatung sowie die Stärkung der Leitung). Darüber hinaus wurden mit § 48 KiBiz neue Möglichkeiten flexibler und erweiterter Betreuungszeiten eingeführt. Nicht zuletzt angesichts der Einschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie ist es zu früh, eine Bilanz zu Erfahrungen zu ziehen und weitere Entwicklungsbedarfe herauszuarbeiten. Deutlich sind diese Bedarfe allerdings auf zwei Ebenen: Erstens fehlen Regelungen zur Beitragsentlastung von Eltern mit geringem Erwerbseinkommen (vgl. 3.3; insbesondere auch für Eltern von unter Dreijährigen, für die in einigen Kommunen besonders hohe Beiträge erhoben werden); zweitens besteht nach wie vor eine Deckelung des Anstiegs des Anteils von Ganztagsplätzen im jeweiligen Jugendamtsbezirk (§ 33 Abs. 3 KiBiz), was immer wieder zu Engpässen in der Deckung des Bedarfs führt.

**Im Schulbereich ist eine Reform des Offenen Ganztags erforderlich.** Zum einen muss hier sichergestellt werden, dass alle Kinder, die außerunterrichtliche Angebote benötigen und deren Eltern dies wünschen, auch einen **Zugang** dazu erhalten – selbst wenn der bundesweite Rechtsanspruch auf sich warten lässt. Zum anderen ist eine **Flexibilisierung** erforderlich, mit der **das außerunterrichtliche Angebot des Ganztags besser mit anderen Angeboten verknüpft** (vgl. 4.1) und an die Bedarfe von Kindern und Familien angepasst wird. So hat die Evaluation der Familienzentren an Grundschulen in Gelsenkirchen gezeigt, dass es viele Familien gibt (und zwar gerade sozial benachteiligte Familien ohne elterliche Erwerbstätigkeit), die – zum Teil auf der Basis eines traditionellen Familienbildes – keine Teilnahme ihres Kindes am Ganztage wünschen, aber sehr wohl daran interessiert sind, dass ihr Kind bestimmte außerunterrichtliche Förderangebote wahrnimmt.

Ferner hat die Corona-Pandemie deutlich gemacht, wie groß der Bedarf für eine gute digitale Ausstattung ist – in allen Bildungsinstitutionen: Kindertageseinrichtungen, allgemeinbildende und berufsbildende Schulen und Einrichtungen der Jugendhilfe. Hier ist eine **Digitalisierungsoffensive** notwendig, die sich nicht auf die Ausstattung mit Hardware beschränkt, sondern vor allem **geeignete Tools für digitales Lernen und digitale Kommunikation** zugänglich macht. Dass bei derartigen Tools der Schutz persönlicher Daten gesichert sein muss, ist selbstverständlich; genauso selbstverständlich müssen sie aber auch den Anforderungen an Stabilität und Nutzungsfreundlichkeit gerecht werden.

#### 4.5 Personaloffensive

*„5. Eine Personaloffensive, um die angestrebte Betreuungs- und Bildungsqualität durch ausreichendes und multiprofessionelles Personal in den Bildungseinrichtungen auch erreichen zu können“ (Antrag S. 3).*

Zu empfehlen ist eine umfassende **Personaloffensive – für Kindertageseinrichtungen<sup>10</sup> und Schulen und für alle Berufsgruppen**: Lehrkräfte, fachschulisch ausgebildete Erzieher\*innen und akademisch ausgebildete Kindheitspädagog\*innen, Kinderpfleger\*innen, Sozialarbeiter\*innen und Sozialpädagog\*innen und nicht zuletzt Quereinsteiger\*innen mit anderen Qualifikationen oder mit Praxiserfahrung (bspw. Kindertagespflege, Mitarbeit im Offenen Ganztage oder Ehrenamt) und qualifizierte Kräfte mit im Ausland erworbenen Studien- oder Berufsabschlüssen. Begleitend ist eine **Ausweitung der Ausbildungskapazitäten an den Berufskollegs** (Erzieher\*innen, Kinderpfleger\*innen) notwendig. Auch hierfür fehlen Fachkräfte, so dass auch das Lehramt an Berufskollegs dringend stärker für **Quereinsteiger\*innen**, wissenschaftliche Mitarbeiter\*innen aus (Fach-)Hochschulen und Menschen mit Praxiserfahrung geöffnet werden muss. Schließlich ist die **Ausweitung von neuen, vor allem hybriden, Ausbildungsformen** erforderlich, bspw. duale Ausbildungen für Erzieher\*innen („**Praxisintegrierte Ausbildung – PiA**“ – nicht nur in Kindertageseinrichtungen, sondern auch in Offenen Ganztagschulen), **duale Studiengänge in der Sozialen Arbeit** oder auch **modular aufgebaute Ausbildungen** (bspw. für Zugewanderte), die mit Spracherwerb, allgemeinbildendem Schulabschluss und Qualifikationen für Assistententätigkeiten in multiprofessionellen Teams beginnen und über unterschiedliche Bausteine zu anerkannten Abschlüssen führen (können). Die im Juni 2021 gestartete „Ausbildungsoffensive“ für Alltagshelfer\*innen und für eine bessere finanzielle Absicherung der Ausbildung für Kinderpfleger\*innen und der Umschulung zu Erzieher\*innen stellen sehr wichtige Schritte in die richtige Richtung dar.

Für jegliche Form des **Quereinstiegs** – ob nun in die Kindertageseinrichtung von Alltagshelfer\*innen bis hin zu akademisch ausgebildeten Kräften oder in das Lehramt an Berufskollegs – sind vier Aspekte zu beachten: Erstens ist für Quereinsteiger\*innen die **Einbindung in ein multiprofessionelles Team** entscheidend. Wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, sind Befürchtungen einer Dequalifizierung des Arbeitsfeldes (wie in der Debatte immer wieder geäußert wurden) nicht berechtigt. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Fachkräfte in multiprofessionellen Teams **Kapazitäten für die Anleitung** von Quereinsteiger\*innen brauchen. Zweitens sind für die Sicherung der Qualität Angebote der **Weiterqualifizierung** notwendig, die im Idealfall über modulare Angebote zu einem anerkannten Abschluss führen (können). Drittens muss die **Gestaltung von Verfahren zur Anerkennung** von außerhalb der Ausbildung, in anderen Ausbildungs- und Studiengängen oder im Ausland erworbenen Qualifikationen überdacht werden. Der Orientierungsrahmen für diese Anerkennung darf sich nicht aus einem formalen Abgleich mit der jeweiligen Ausbildung ergeben, sondern aus dem Bedarf des Arbeitsfeldes. Viertens werden Quereinsteiger\*innen nur dann qualitativ hochwertige Arbeit leisten, wenn ihre Ar-

---

<sup>10</sup> Zur Personalwirtschaft für Kindertageseinrichtungen vgl. Klaudy, E. Katharina / Köhling, Karola / Micheel, Brigitte / Stöbe-Blossey, Sybille, 2016: Nachhaltige Personalwirtschaft für Kindertageseinrichtungen. Herausforderungen und Strategien. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Study der Hans-Böckler-Stiftung 336.

beit wertgeschätzt wird und sie die Möglichkeit haben, über den Quereinstieg in einem überschaubaren Zeitraum und mit klaren Kriterien Perspektiven für ihre Berufslaufbahn zu entwickeln. **Wertschätzung von Diversität ist letztlich eine zentrale Voraussetzung für einen erfolgreichen Einsatz von Quereinsteiger\*innen.**

#### 4.6 „Ungleiches ungleich behandeln“

*„6. Eine Gerechtigkeitsoffensive mit Hilfe eines einrichtungsscharfen Sozialindex, um Bildungschancen insbesondere dort zu fördern, wo es wenig davon gibt. Regionale Bildungslandschaften sollen die Bildungseinrichtungen vor Ort weiter stärken“ (Antrag S. 3).*

Die Nutzung von **Sozialindizes** für die Zuweisung von Finanzmitteln ist – im Sinne der Forderung, Ungleiches ungleich zu behandeln – ein geeignetes Instrument, um die Ausstattung mit (durch das Land ganz oder teilweise finanziertem) Personal in Schulen und Kindertageseinrichtungen mit besonderen Herausforderungen zu verbessern. Für den Einsatz von Fördermitteln auf der Basis kommunaler Konzepte sollte die Konkretisierung und Verteilung auf die Einrichtungen hingegen den Kommunen überlassen werden (vgl. 3.2).

#### 4.7 Kinderschutzgesetz

*„7. Die Erarbeitung eines umfassenden Kinderschutzgesetzes für Nordrhein-Westfalen, das Präventionsnetzwerke über die Frühen Hilfen hinaus etabliert, vergleichbare Qualitätsstandards ausformuliert, Kinderschutzaspekte in der Aus- und Fortbildung regelt sowie Kinderschutzkonzepte in allen Bildungseinrichtungen festschreibt und dabei eine altersgerechte Partizipation ermöglicht“ (Antrag S. 3).*

Für die Erarbeitung eines umfassenden Kinderschutzgesetzes geht es darum, **bestehende Elemente früher Hilfen und kommunaler Präventionsketten** (wie das Programm „kinderstark – NRW schafft Chancen“) zunächst auf der Basis bereits vorliegender Ergebnisse zusammenfassend zu **evaluieren** und dann zu **bündeln**, auf eine gesetzliche Basis zu stellen und ohne jährliche Antragsverfahren in eine **Regelförderung** zu überführen.