

25.10.2012

## Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 505 vom 14. September 2012  
der Abgeordneten Andrea Milz CDU  
Drucksache 16/1004

### Was versteht die Landesregierung unter „benachteiligten Stadtteilen“?

**Die Ministerin für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport** hat die Kleine Anfrage 505 mit Schreiben vom 24. Oktober 2012 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Finanzminister und dem Minister für Inneres und Kommunales beantwortet.

#### *Vorbemerkung der Kleinen Anfrage*

Im Rahmen ihrer Regierungserklärung am 12. September 2012 erwähnte Ministerpräsidentin Frau Kraft, dass die Landesregierung „deutlich mehr Familienzentren in benachteiligten Stadtteilen eröffnen“ werde. Diese Aussage suggeriert zum einen, dass nicht benachteiligte Stadtteile in Zukunft komplett leer ausgehen. Zum anderen bedarf es von Seiten der Landesregierung einer klaren Aussage bzw. einer fundierten Definition von „benachteiligten Stadtteilen“, um für die örtlichen Entscheidungsträger die Vergabe von Familienzentren transparenter zu machen.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der Ablehnung eines Familienzentrums in Königswinter. Sowohl die Stadtverwaltung als auch die örtlichen politischen Entscheidungsträger sehen die Notwendigkeit eines Familienzentrums im Wohnpark Nord in Königswinter. An dieser Stelle muss der kleinräumige Sozialraum betrachtet werden, der ein Familienzentrum rechtfertigen würde. Die Ablehnung dieses Familienzentrums negiert die Probleme vor Ort und widerspricht damit den Worten der Ministerpräsidentin.

Datum des Originals: 24.10.2012/Ausgegeben: 30.10.2012

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

## Vorbemerkung der Landesregierung

Nordrhein-Westfalen hat mit rund 2.950 Kitas, die als Familienzentrum arbeiten, eine gute dezentrale Versorgung in der Fläche. Vor dem Hintergrund, dass es immer noch in hohem Maße von der sozialen Herkunft abhängt, ob Kindern und Jugendlichen Bildungs- und Lebenschancen eröffnet werden und ob sie diese ergreifen können, richtet die Landesregierung deshalb ihre Zielsetzung nunmehr stärker darauf, dass gezielte und gesteuerte Angebote vorrangig dort gemacht werden können, wo für Familien und ihre Kinder besonderer Unterstützungsbedarf besteht. Dies ist ein wichtiger Beitrag für mehr Chancengleichheit in Nordrhein-Westfalen.

Die Landesregierung hat deshalb die 150 zusätzlichen neuen Familienzentren im Kindergartenjahr 2012/13 nach einem Sozialindex zugewiesen, der auf der amtlichen Statistik beruht (vgl. Landtagsvorlage 15/1237). Die Auswahl konkreter Standorte liegt seit Beginn des Programms 2007 in der Verantwortung der Städte, Kreise und Gemeinden. Sie kann nur vor Ort erfolgen, denn die Kommunen kennen die Sozialräume und Einrichtungen am besten, in denen besonderer Handlungsbedarf besteht.

- 1. Anhand welcher Kriterien definiert die Landesregierung „benachteiligte Stadtteile“ im Zusammenhang mit der Bewilligung von neuen Familienzentren?**
- 2. Wie steht die Landesregierung zu der Aussage, dass Stadtteile als Bemessungsgrenze zu groß sind und auch kleinteilige Sozialräume – wie im geschilderten Fall im Wohnpark Nord von Königswinter – bei der Bewilligung von Familienzentren bedacht werden müssen?**

Die Landesregierung hat den Städten, Kreisen und Gemeinden nach Beratung mit den Kommunalen Spitzenverbänden und den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege als Empfehlung Hinweise zu „Kleinräumigen Auswahlkriterien zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Familienzentren mit besonderem Unterstützungsbedarf“ zur Verfügung gestellt. Sie sind dieser Anfrage beigefügt.

Diese Empfehlungen zeigen für die Auswahl von Kindertageseinrichtungen und Familienzentren „mit besonderem Unterstützungsbedarf“ sowohl die Anwendung sozialraumbezogener als auch einrichtungsbezogener Kriterien auf. Im Hinblick auf die sozialraumbezogenen Kriterien entscheiden die Kommunen über die jeweilige Größe des Sozialraums (siehe Vorbemerkung).

- 3. Wird die Landesregierung ihre Ablehnung zur Errichtung eines Familienzentrums im Wohnpark Nord von Königswinter überdenken und einer Bewilligung nun zustimmen?**
- 4. Welche Möglichkeiten haben nicht benachteiligte Stadtteile, ein Familienzentrum bewilligt zu bekommen?**

Auch im Bereich des Jugendamtsbezirks Königswinter besteht mit insgesamt acht Kindertageseinrichtungen, die als Familienzentrum arbeiten, eine gute dezentrale Versorgung in der Fläche. Die Auswahl dieser Familienzentren lag ebenfalls seit 2007 in der Verantwortung der Kommune (siehe Vorbemerkung).

**Kleinräumige Auswahlkriterien zur Förderung  
von Kindertageseinrichtungen und Familienzentren  
mit besonderem Unterstützungsbedarf**

**- Hinweise für Städte, Kreise und Gemeinden -**

Ministerium für Familie, Kinder,  
Jugend, Kultur und Sport  
des Landes Nordrhein-Westfalen



## Inhalt

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

# Kleinräumige Auswahlkriterien zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Familienzentren mit besonderem Unterstützungsbedarf

- Hinweise für Städte Kreise und Gemeinden -

## Vorwort

Die Familienzentren haben sich zu starken Netzen für Kinder und Eltern entwickelt. Sie fördern die frühe Bildung der Kinder, beziehen Elternbildung und -beratung ein und stärken gleichzeitig die Kompetenz der Eltern. Je früher die Förderung ansetzt, desto erfolgreicher und nachhaltiger ist sie. Alle Jugendämter in Nordrhein-Westfalen haben Familienzentren eingerichtet. Insgesamt arbeiten im Kindergartenjahr 2011/2012 über 2.700 Kitas als Familienzentrum. Damit haben wir eine gute dezentrale Versorgung in der Fläche erreicht.

Allerdings brauchen wir mehr Familienzentren für Kinder und Eltern, die einen besonderen Unterstützungsbedarf haben. Denn gerade für diese Familien ist der Gang in Beratungs- und Bildungseinrichtungen nicht immer selbstverständlich, obwohl gerade hier der Wunsch nach Unterstützung besonders groß ist.

Deshalb wollen wir die Familienzentren neu ausrichten. Wir wollen Familienzentren stärker nutzen, um gerade auch denen Hilfe und Beratung anzubieten, die besonderer Förderung bedürfen. Dafür brauchen wir gezielte und gesteuerte Angebote. 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. Deshalb will die Landesregierung die Familienzentren zukünftig vor allem dort ausbauen, wo benachteiligte Familien wohnen.

Die Landesregierung hat deshalb die Verteilung der neuen 150 Familienzentren auf die Jugendämter anhand eines Sozialindex festgelegt, dem die Messgrößen „Kinder unter 7 in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II“ und „Abgänger ohne Schulabschluss“ zu Grunde liegen. Beide Kriterien wurden gleich gewichtet. Damit soll der Fokus auf Standorte gelegt werden, die ein höheres Bildungs- und Armutsrisiko tragen. Kreisjugendämter können bei ihrer Standortentscheidung zum weiteren Ausbau von Familienzentren in den kreisangehörigen Gemeinden hierauf zurückgreifen, denn die Daten liegen bis auf Gemeindeebene vor.

Eine weitere kleinräumige Verteilung kann abschließend nur vor Ort erfolgen, denn die Kommunen kennen die Stadtteile und Einrichtungen, in denen besonderer Handlungsbedarf besteht. Gleichwohl sind immer wieder Kommunen an uns herangetreten, mit dem Anliegen, Hinweise für kleinräumige Auswahlkriterien zu geben. Deshalb legen wir mit diesem Papier Hinweise zur Orientierung für die örtliche Ebene vor. Sie wurden mit den Kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt. Wir bitten die Jugendämter, ihre Entscheidungen zukünftig an diesen Hinweisen bzw. gleichwertigen kommunal verfügbaren statistischen Daten auszurichten.

### **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.

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.

### **Zielsetzung**

Nach den derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen können Kindertageseinrichtungen in sozialen Brennpunkten mit bis zu 15.000 € zusätzlich gefördert werden. Die Entscheidung hierzu trifft das örtliche Jugendamt im Benehmen mit dem Träger. Familienzentren in sozialen Brennpunkten werden vom Land mit jährlich 14.000 € gefördert. Darüber hinaus setzt die Landesregierung bei der Einrichtung neuer Familienzentren einen Schwerpunkt auf besondere Unterstützungsbedarfe. Mit den hier vorgestellten Hinweisen, die der Orientierung dienen, will die Landesregierung den Kommunen und Jugendämtern konkrete Unterstützung bei der Auswahlentscheidung vor Ort anbieten.

### **Begriffsdefinition**

Der Begriff „Sozialer Brennpunkt“ steht wegen seiner diskriminierenden Wirkung in der Kritik. Deshalb wird im Folgenden von „Orten mit besonderem Unterstützungsbedarf“ gesprochen. Das sind „Wohngebiete, in denen Faktoren, die die Lebensbedingungen ihrer Bewohner und insbesondere die Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen negativ bestimmen, gehäuft auftreten“<sup>1</sup>. Wir folgen mit dieser Definition dem Deutschen Städtetag, der die Ursachen "sozialer Randständigkeit" nur dadurch wirksam bekämpft sieht, dass Stadtteil bezogene Hilfen angeboten werden. Die Bestimmung der hilfsbedürftigen Stadtteile soll nach Auffassung des Städtetags anhand der geographischen Lage, der wirtschaftlichen Situation der Familien, dem baulichen Zustand des Viertels, der infrastrukturellen Ausstattung und der sozialen Beziehungen der Bewohner zueinander erfolgen<sup>2</sup>.

### **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

---

<sup>1</sup> Deutscher Städtetag. (Hg.). (1979). *Hinweise zur Arbeit in sozialen Brennpunkten*, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Reihe D, 10. Köln

<sup>2</sup> ebenda

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 statistischen Datensätzen eine möglichst 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:



*Kernindikator: „Kinder unter 7 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 der Indikator Anteil der „Kinder unter 7 Jahren in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II“ herangezogen werden. Grundsätzlich ebenfalls geeignet sind auch andere Altersdifferenzierungen bzw. die Gesamtzahl der Bezieher von Arbeitslosengeld II. 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 diesen Indikator. Er 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.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Die Informationsunterlage, Version 1.0, 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

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 Arbeitsloser - Anteil arbeitsloser 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 Armutsrisikoquote insbesondere mit der Erwerbsbeteiligung der Eltern. Am höchsten ist die Armutsrisikoquote bei Personen in Paarhaushalten mit Kindern, wenn beide Elternteile nicht erwerbstätig sind (80,1%) - ist ein Elternteil erwerbstätig, so liegt die Armutsrisikoquote bei 23,9%. Personen, die in Ein-Eltern-Familien leben tragen ebenfalls ein hohes Armutsrisiko, wenn der allein erziehende Elternteil keiner Erwerbstätigkeit nachgeht (60,9%)<sup>4 5</sup>.

*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 Erwerbslosigkeit. Nahezu ein Drittel (32,1%) der Menschen mit Migrationshintergrund in NRW sind einkommensarm. Bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund sind es 8,9 %<sup>6</sup>.

Einige Kommunen nutzen zur statistischen kleinräumigen Analyse z.B. das Programm „MigraPro“.

---

<sup>4</sup> Sozialgericht NRW 2007, Herausgeber Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2007, Seite 33

<sup>5</sup> Die in der Fußnote 3 angegebene Informationsunterlage der Bundesanstalt für Arbeit zeigt ebenfalls, wie kleinräumige Daten zu Arbeitslosigkeit zu beziehen sind.

<sup>6</sup> ebenda, Seite 38

### *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 es die Lebensbedingungen der Familie, die diesen Bedarf begründen. So sind, nach einer Untersuchung von Thomas Rauschbach und anderen<sup>7</sup>, Armutslagen mit einer erhöhten Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung verbunden. Der Anteil der Familien in Nordrhein-Westfalen, denen eine Hilfe zur Erziehung (ohne Erziehungsberatung) gewährt wurde und die zugleich Transferleistungen bezogen, lag im Jahr 2008 bei knapp 59%. „Hilfen zur Erziehung“ können also ebenfalls als Anzeichen für eine besondere Problembelastung betrachtet werden.

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. sozial belastete Kindertageseinrichtungen 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 von den Kommunen auch bereits heute zusätzlich oder alternativ zu den Sozialraumdaten genutzt werden:



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

<sup>7</sup> Thomas Rauschenbach et al., Prekäre Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen - Herausforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe, Expertise zum 9. Kinder- und Jugendbericht des Landes Nordrhein-Westfalens, 2009

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 erklären<sup>8</sup>.

### Fazit

Die Kommunen verfügen über eine Vielfalt vorhandener statistischer Daten, die je nach konkreter Fragestellung für die kleinräumige Sozialplanung und -berichterstattung eingesetzt werden. Hinzuweisen ist hier auch auf ein Monitoring-Konzept ([www.keck-atlas.de](http://www.keck-atlas.de)) der Bertelsmann Stiftung, das einen Sozialraumatlas mit integrierter Berichterstattung zu Bildung, Gesundheit und sozialer Lage von Kindern bietet und zudem die Verknüpfung mit einem pädagogischen Beobachtungsinstrument ermöglicht, das die Entwicklung von Kindergartenkindern dokumentiert<sup>9</sup>.

Für die Förderung der Kindertageseinrichtungen und Familienzentren in benachteiligten Gebieten kann als Kernindikator der Anteil der „Kinder unter 7 Jahren in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II“ 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, basiert auf der amtlichen Statistik 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 beitragsfreier Eltern“ und zum „durchschnittlichen Elternbeitragsaufkommen“ angewandt.

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

Die hier vorgelegten Hinweise beziehen sich auf bereits zusammengefasste, statistische, nicht aber auf personenbeziehbare Daten.

---

<sup>8</sup> Regionalverband Ruhr, Hrsg., Bildungsbericht Ruhr, Münster 2012, Seite 52

<sup>9</sup> KECK: Kommunale Entwicklung - Chancen für Kinder, Indikatorenkonzept zur sozialräumlichen Beobachtung mit KECK, Bertelsmann Stiftung und empirica, Januar 2012, Seite 8