

Kindliches Wohlbefinden: Von Kinderarmut und Fürsorge zur kindlichen Teilhabe

Hans Bertram

Zusammenfassung

Kindliches Wohlbefinden wird heute als ein mehrdimensionales Konzept gesehen, das in seinen Dimensionen die einzelnen Aspekte der kindlichen Entwicklung und die sozialen Bedingungen für diese Entwicklung umfasst und im Rahmen einer Sozialberichterstattung für Kinder zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern beitragen soll. Das Thema hat im angelsächsischen Sprachraum eine lange Tradition. Es bietet die Möglichkeit, das klassische Defizitmodell der Sozialisationsforschung durch Konzepte zu ersetzen, die die Akteursperspektive des Kindes einnehmen, und die konkreten sozialen und psychischen Bedingungen zu benennen, die die Entwicklung der kindlichen Teilhabe an der gesellschaftlichen Entwicklung ermöglichen.

Schlagwörter: Kindliches Wohlbefinden (mehrdimensional), Armut (relativ und absolut), Ländervergleiche zur Bildung, Effekte des Wohlfahrtsstaats, Kinderrechte

Children's Well-Being: From Poverty and Welfare to Participation

Abstract

Today children's well-being is seen as a multidimensional concept including the various aspects of child development and the social conditions of this development. As part of a social reporting for children this concept aims to improve the living conditions of children. This topic has a long tradition in the Anglo-Saxon countries. It offers the possibility to replace the classic deficit model of socialization research by concepts which take the perspective of the child as the actor's view. The specific social and psychological conditions are designated as well to allow children's participation in the social development.

Keywords: Children's well-being (multidimensional), poverty (relative and absolute), country comparisons (education), effects of the Welfare State, children's rights

1 Einleitung: Armut, soziale Ungleichheit und Kinderrechte

Die Entwicklung des kindlichen Wohlbefindens fand bisher in der deutschen Sozialforschung, Psychologie und auch Pädagogik nur wenig Beachtung. Dagegen haben große internationale Organisationen, wie die OECD, die Europäische Kommission und das Kinderhilfswerk UNICEF, bereits international vergleichende Studien zu diesem Thema vor-

Diskurs Kindheits- und Jugendforschung/

Discourse. Journal of Childhood and Adolescence Research Heft 3-2016, S. 269-285

gelegt. In den USA ist es inzwischen zu einem festen Teil der Sozialberichterstattung in der amtlichen Statistik geworden, und große Stiftungen bereiten die vorhandenen Daten bis auf County-Ebene auf, um konkrete politische Maßnahmen im regionalen Kontext zu ermöglichen.

In diesem Aufsatz können die Entwicklungen in Deutschland und im angelsächsischen Raum nicht im Einzelnen dargestellt werden; vielmehr wird hier im Wesentlichen die Entwicklung im angelsächsischen Raum nachgezeichnet, weil damit der innovative Zugang zur Analyse des kindlichen Wohlbefindens deutlich wird.

Ursprünglich wurde das kindliche Wohlbefinden auch im angelsächsischen Raum in erster Linie als eine Folge von elterlicher Armut und Arbeitslosigkeit interpretiert, in der Annahme, dass die Verbesserung der Lebenssituation der Eltern quasi „von selbst“ auch das kindliche Wohlbefinden verbessere. Nach dem großen Wirtschaftsaufschwung in den 1950er Jahren wurde allerdings deutlich, dass die ökonomische Verbesserung der Lebenssituation der Eltern und eine geringe Arbeitslosigkeit nicht notwendigerweise für alle Aspekte der kindlichen Entwicklung von Bedeutung sind – dies gilt sowohl für die Bildung wie auch für eine angemessene Infrastruktur, das Lebensumfeld von Kindern sowie das Wohnen. Materielle Armut, und gerade relative Armut, ist eben nur ein Prädiktor für soziale Ungleichheit. Auf der Basis dieser Einsichten der 1960er Jahre und der Analyse der Wirkung vieler Maßnahmen aus dieser Zeit entwickelte die OECD ein Modell des kindlichen Wohlbefindens mit den verschiedenen strukturellen und institutionellen Faktoren, die die kindliche Entwicklung beeinflussen können, nämlich relative Armut, Bildung und Wohnen.

Erst die Kinderrechtskonvention von 1989 und die inzwischen weltweite Akzeptanz der Kinderrechte durch 190 Staaten motivierten das Kinderhilfswerk UNICEF, nicht nur die strukturellen Bedingungen der kindlichen Entwicklung als Teil des kindlichen Wohlbefindens zu interpretieren, sondern auf der Basis der Kinderrechte auch die kindliche Teilhabe und die eigene aktive Lebensgestaltung der Kinder als wesentliche Elemente des kindlichen Wohlbefindens zu interpretieren. Damit hat dieses Modell gegenüber den in Deutschland noch immer dominanten Ansätzen zur Analyse kindlicher Benachteiligung, die auf die elterliche Armut fokussiert sind, nicht nur in der Sozialberichterstattung, sondern auch für die Forschung zwei zentrale neue Perspektiven eröffnet.

Zum einen bietet ein Modell des kindlichen Wohlbefindens, das nicht nur die ökonomische Benachteiligung der Eltern als zentrales Element für die kindliche Entwicklung interpretiert, die Möglichkeit, auch politisch sehr konkret die Probleme und Versäumnisse in einzelnen institutionellen Teilbereichen der Gesellschaft aufzudecken, die für die kindliche Entwicklung von Bedeutung sind. Das gilt nicht nur für die Bildung, sondern etwa auch für das Wohnumfeld von Kindern, wie auch für die Risiken, die Kinder etwa im Straßenverkehr oder im persönlichen Umfeld bewältigen müssen. Zum anderen bedeutet die Begründung des kindlichen Wohlbefindens auf der Basis der Kinderrechte einen klaren Paradigmenwechsel, weil nun die Kinder als Akteure und nicht nur als Empfänger oder als indirekt Betroffene infolge der elterlichen Benachteiligung gesehen werden. Die Erweiterung dieses Modells ermöglicht es, den inzwischen auch in der Forschung und ebenso in diesem Heft thematisierten Wandel von der Objektperspektive zur Akteursperspektive des Kindes in die Sozialberichterstattung für Kinder zu integrieren.

2 „The Great Society“

„I have been called to task, as you all know, because I have reiterated many times something about one-third of America – the ill-clothed, ill-housed, ill-fed – on the ground that I was saying something derogatory. I have been telling the truth, and you good people have sustained me by your statement that more than half of the children of America are in families that do not have enough money to provide fully adequate shelter, food, clothing, medical care, and educational opportunity. Why should we not admit it? By admitting it we are saying we are going to improve things.“

Mit diesen Sätzen beschreibt der amerikanische Präsident *Roosevelt* (zit. nach *Cohen* 2002) sieben Jahre nach Beginn seiner Präsidentschaft 1940 die Lebenssituation amerikanischer Kinder nach der Weltwirtschaftskrise von 1929. Die Vielzahl der Programme – Bau von Nationalparks und Straßen, große Elektrifizierungsprogramme und andere Großprojekte – konnten zwar die Arbeitslosigkeit deutlich senken, doch lag sie Anfang der 1940er Jahre noch im zweistelligen Bereich (*McElvaine* 1983,1993), und die Lebenssituation der Kinder entsprach immer noch *Roosevelts* Beschreibung. Nachdem viele Gemeinden ihre Schulen während der Weltwirtschaftskrise geschlossen hatten (*Cohen* 2002), hielt sich die Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit immer noch in Grenzen, ebenso wie die Verbesserung des Bildungssystems. Vor allem benachteiligte Regionen im mittleren Westen und im Süden der USA hatten noch zehn Jahre nach der Krise mit den dramatischen Folgen der Weltwirtschaftskrise zu tun, und das Gleiche galt für benachteiligte Bevölkerungsgruppen, wie die afro-amerikanische Bevölkerung. Armut bedeutete den Mangel an Kleidung, Wohnung, Nahrung und Bildung. Die davon Betroffenen lebten im wahrsten Sinne des Wortes am Rande der Gesellschaft, und das waren häufig genau jene Gruppen, die schon vor der Weltwirtschaftskrise diskriminiert waren (*McElvaine* 1993).

Zwar hat *Glen Elder* (1998) in seiner berühmten Studie „The Children of the Great Depression“ gezeigt, dass sich ein Teil der Kinder trotz ihrer schwierigen Kindheit, auch unterstützt durch staatliche Bildungsprogramme, im Wirtschaftsboom nach dem Koreakrieg (1953) einen Platz in der Gesellschaft erarbeiten konnte, der ihren Fähigkeiten und Lebensperspektiven entsprach. Aber schon die *Kennedy*-Administration kam 1960 zu der Auffassung, dass ein neuer Kampf gegen die Armut erforderlich sei, trotz des unglaublichen wirtschaftlichen Aufschwungs, in dessen Verlauf sich das Bruttoinlandsprodukt zwischen 1950 und 1960 um 16 Prozent erhöht hatte. Denn insgesamt war zwar das Wohlstandsniveau der Gesellschaft gestiegen, aber die benachteiligten Gruppen, die unter der Weltwirtschaftskrise besonders gelitten hatten, lagen auch jetzt wieder weit hinter den anderen Gruppen zurück (*Brauer* 1982).

Präsident *Lyndon Johnson* proklamierte 1964 die „Great Society“ (*Johnson* 1964): Kein Kind soll ohne hinreichende Ernährung und ohne qualifizierte Bildung aufwachsen; benachteiligte Jugendliche sollen berufliche Fähigkeiten entwickeln; Kinder und Jugendliche sollen durch Nachbarschaftshilfe darin unterstützt werden, die Schule zu beenden; insbesondere kommunale Agenturen sollen versuchen, die ärmsten Teile der Bevölkerung in Arbeit zu bringen und Nachbarschaften wieder als unterstützende Kontexte zu entwickeln. Mit dem „Elementary and Secondary Education Act“ (1965) wurde es der amerikanischen Bundesregierung auch möglich, in großem Umfang Bundesmittel für die öffentliche Erziehung einzusetzen. Im Rahmen dieses Gesetzes wurde auch „Head Start“ als ein Jugendhilfe-Interventionsprogramm gestartet, um neben der Schule die Erziehungs- und Bildungschancen von benachteiligten Kindern zu verbessern (*Brown-Collier* 1998; *Unger* 1996).

Inzwischen wird das Konzept der „Great Society“ skeptisch betrachtet (Murray 2015), wie auch das Head Start-Programm in vielen Punkten ambivalent beurteilt wird, auch von seinen Mitbegründern (Zigler/Styfo 2004). Denn trotz aller Erfolge ist das Ausmaß der Ungleichheit in der amerikanischen Gesellschaft in einzelnen Regionen und bei einzelnen Gruppen nicht geringer geworden und die Benachteiligung einzelner ethnischer Gruppen im Bildungssystem besteht fort. Doch ist festzuhalten, dass mit diesen Programmen in den 1960er Jahren die klassische Form der Armutsbekämpfung durch Arbeitsmarktintegration und ökonomische Unterstützung systematisch in eine mehrdimensionale Perspektive der Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der gesellschaftlichen Entwicklung umgeformt und umgesetzt wurde.

Denn selbst bei der allgemeinen Wohlfahrtsunterstützung zur Existenzsicherung (1966) war ein Teil der Mittel für Familienplanung und auch zur Unterstützung der Schulspeisung vorgesehen, um allen Kindern eine angemessene Ernährung zu gewährleisten. Das Bildungsprogramm beinhaltete nicht nur die Unterstützung der Allgemeinbildung, sondern hatte explizit einen Schwerpunkt in der Förderung benachteiligter Kinder, nicht nur im Head Start-Programm, sondern etwa auch bei der Unterstützung von bilingual aufwachsenden Kindern. Das Gesundheitsprogramm (Lew 1995) richtete sich vor allem an Kinder der unteren Bevölkerungsschichten, die nach Angaben der HCFA (Health Care Financial Administration 2000) auch umfassend erreicht wurden. Das Wohnungsbauprogramm (1965) sollte vor allem ärmeren Familien die Möglichkeit geben, auch im städtischen Raum angemessenen Wohnraum zu finden, und gleichzeitig dafür Sorge tragen, dass das Lebensumfeld in den ärmeren Stadtvierteln verbessert wurde.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass dieses sozialpolitische Konzept eingebettet war in eine Gesetzgebung, die die Benachteiligung ethnischer Gruppen bei der politischen Willensbildung überwinden wollte und große Investitionen in kulturelle Programme und Medien enthielt, so dass hier ein integratives Modell eines Gesellschaftsentwurfs deutlich wurde. Anknüpfend an die Erfahrungen des Kampfes gegen die Armut durch *Roosevelt* sollten die unterschiedlichen Dimensionen von Benachteiligung nicht nur im ökonomischen, sondern auch im Bildungs- und Gesundheitsbereich verbunden werden mit der Verbesserung von Teilhabechancen benachteiligter Gruppen in der Gesellschaft. Dabei ist vor allem hervorzuheben, dass die Investitionen in die Kinder und die besondere Förderung von benachteiligten Kindern ein besonders hervorstechendes Merkmal dieser Konzeption gewesen ist. Präsident *Johnson*, der selbst ursprünglich Lehrer war, hatte das Elend und die Benachteiligung gesellschaftlicher Gruppen in der Weltwirtschaftskrise in Texas noch selbst unmittelbar erlebt (Ginsberg/Solow 1974; Jordan/Rostow 1986).

Spätere Präsidenten haben diesen Gesellschaftsentwurf deutlich modifiziert und auch die wissenschaftliche Beurteilung des Konzepts ist höchst divergent, doch haben sowohl in sozialpolitischer wie auch in wissenschaftlicher Perspektive einige Elemente bis heute Bestand. Die Bekämpfung von Armut ist nicht nur gegen materielle Benachteiligung und Ausgrenzung gerichtet, sondern schließt Bildung, Gesundheit, Wohnen und kulturelle Teilhabe als Gestaltungsoption für den Einzelnen mit ein. Daher lässt sich Armutsbekämpfung nicht auf die positive Beeinflussung der wirtschaftlichen Entwicklung und die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt reduzieren, sondern ist mehrdimensional zu denken. Dieser Ansatz unterscheidet sich deutlich von der Armutsforschung, die primär die materiellen Existenzbedingungen einer Gesellschaft in den Vordergrund stellt (Butterwegge 2009; Butterwegge/Klunt/Zeng-Belke 2008) und davon ausgeht, dass der Wohlfahrtsstaat, unabhängig von der materiellen Situation der einzelnen Familie oder des ein-

zelen Kindes, die Versorgung von Gesundheit, Bildung, Wohnen, einem angemessenen Wohnumfeld und kultureller Teilhabe direkt selbst zu verantworten hat.

Die Fokussierung auf die Beeinflussung der Lebensumwelt von Kindern und Jugendlichen, und zwar nicht nur in Vorschule und Schule, sondern auch durch die direkte Ansprache der Eltern über entsprechende Interventionsprogramme, ist in seiner Grundstruktur an dem sozialökologischen Konzept von *Urie Bronfenbrenner* (1979, 2002) orientiert, das der Amerikanischen Akademie der Wissenschaft (*Shonkoff/Phillips* 2000) noch heute als zentrales Konzept zur Stimulierung der kognitiven, sozialen und emotionalen Entwicklung von Kindern dient.

Als eine weitere Perspektive ist die durch die Bürgerrechtsbewegung forcierte Orientierung an den Teilhabechancen gesellschaftlich diskriminierter Gruppen und an der Inklusion dieser Gruppen zu sehen. Denn damit wird deutlich, dass der Staat sich nicht im Sinne von „Fürsorge“ um benachteiligte Gruppen zu kümmern hat, sondern selbst die ökonomischen, sozialen und politischen Bedingungen zu schaffen hat, die die Teilhabe an der gesellschaftlichen Entwicklung auch für diese Gruppen ermöglichen (*Johnson* 1971; *Henderson* 2014).

Unter einer wissenschaftspolitischen Perspektive war von entscheidender Bedeutung, dass viele der damaligen Programme zwar als praxisorientierte „Interventionsprogramme“ geplant waren, vor allem Head Start (*Zigler/Styfco* 2010), aber gleichzeitig so konzipiert waren, um ihre Effizienz am Ausmaß der Veränderungen bei Kindern und Jugendlichen wissenschaftlich zu evaluieren. Die Analyse des „Perry Preschool Experiment“ von *Gene Heckman* (*Heckman* u.a. 2010; *Schweinhart/Barnes/Weikart* 1993) war nur möglich, weil dieses Interventionsprogramm von vornherein auf eine längerfristige Evaluation hin angelegt war. In Europa wie in Deutschland wird diese Studie als zentrales Argument für die Bedeutung der frühen Bildung herangezogen.

3 Relative Armut und kindliches Wohlbefinden: Die OECD

Die Fülle an Literatur, die sich im Zusammenhang mit dem Umbau des amerikanischen Sozialstaats entwickelte, ist kaum zusammenzufassen, weil dieser Prozess nicht nur viele Disziplinen, von Ökonomie, Psychologie und Soziologie bis zur Pädagogik, beeinflusste, sondern auch in anderen Ländern, wie etwa Deutschland, viele Umwälzungen stattfanden, die die Lebensbedingungen von Kindern und ihre Zukunftsperspektiven entscheidend beeinflussten.

In Deutschland sind *Georg Pichts* (1964) „Bildungskatastrophe“ oder *Ralf Dahrendorfs* (1965) „katholisches Arbeitermädchen vom Lande“ prominente Beispiele für einen beginnenden wissenschaftlichen und politischen Diskurs darüber, wie auch in wohlhabenden Gesellschaften die Benachteiligung derjenigen, die in diesen Gesellschaften am Rande stehen, zu verringern ist. Nach dem enormen wirtschaftlichen Aufschwung seit 1953 („Wohlstand für alle“) und der Vorstellung einer „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ (*Schelsky* 1957) wurde auch in Deutschland deutlich, dass es Wohlstand eben nicht für alle gab und soziale Ungleichheit und Geschlechterdiskriminierung sehr wohl fortbestanden.

Eine Lösung, um theoretisch und empirisch mit der fortbestehenden Ungleichheit umzugehen, lag in der Entwicklung des Begriffs der „relativen Armut“. Dieser relative

Armutsbegriff sollte nicht nur die Ungleichheit in einer Gesellschaft messen, sondern gleichzeitig das „soziokulturelle Existenzminimum“ erfassen. In diesem soziokulturellen Existenzminimum sind nicht nur die wesentlichen Elemente der alltäglichen Lebensführung zusammengefasst wie Nahrung, Wohnung und Kleidung, sondern auch Elemente, die es dem Einzelnen ermöglichen, an der gesellschaftlichen Entwicklung und den Möglichkeiten in einer Gesellschaft teilzuhaben. Für Kinder gehört dazu, an allen Schulaktivitäten teilnehmen zu können, aber auch ins Kino zu gehen oder gemeinsam mit den Eltern in Urlaub zu fahren und sich in der Freizeit sinnvoll beschäftigen zu können.

Bei der Berechnung des relativen Armutsindikators hat sich in der internationalen Diskussion das Konzept der OECD durchgesetzt, in dem das Haushaltsnettoeinkommen gewichtet auf die Personenzahl im Haushalt umgerechnet wird: Die erste Person wird mit 1 gewichtet, die zweite Person und jede weitere Person über 15 Jahren mit 0,5 und Kinder unter 15 Jahren mit 0,3. Dahinter steht die plausible Überlegung, dass das gemeinsame Wirtschaften in einem Haushalt für die im Haushalt lebenden Personen Kostenvorteile mit sich bringt; auf der Basis von empirischen Untersuchungen lassen sich entsprechende Skalenvorteile auch im einzelnen belegen (*Rainwater/Smeeding* 1995, 2003).

Die Festlegung, ab wann jemand nun relativ arm ist, lässt sich mit Sicherheit wissenschaftlich nicht eindeutig definieren; die OECD geht von 50 Prozent des Medianeinkommens aus, Eurostat hingegen von 60 Prozent. Solche Grenzen sind zwar von politischer Bedeutung, doch kommt es unter einer wissenschaftlichen Perspektive vor allem darauf an, sicherzustellen, dass die Ungleichheit in relativ wohlhabenden Gesellschaften durch solche relativen Armutsmaße auch so gemessen wird, dass dadurch die gesellschaftliche Realität abgebildet werden kann (*Becker/Hauser* 2002; *Grabka* 2010).

Mit sorgfältigen Analysen der angelsächsischen Literatur zum Thema Einkommensungleichheit und kindliche Entwicklung hat die OECD (*Chapple/Richardson* 2009) allerdings den Vorschlag unterbreitet, das Modell der relativen Armut um weitere Dimensionen zu ergänzen, die es schon im Programm von Präsident *Johnson* gab. Denn die Gesundheit von Kindern, ihre Bildung, teilweise auch die Wohnverhältnisse wie auch die Risiken etwa im Straßenverkehr und die Qualität der Schulumgebung sind Elemente der kindlichen Entwicklung, die zwar teilweise mit relativer Armut kovariieren, sich aber nicht kausal durch relative Armut erklären lassen.

Denn die Forschungen, die als Konsequenz der Sozialpolitik der späten 1960er Jahre zu den Auswirkungen dieser Politik durchgeführt wurden und die auch die längerfristigen Effekte von einigen Head Start-Programmen überprüfen konnten, kommen nach Auffassung der OECD zu dem Ergebnis, dass das Familieneinkommen vor allem dann eine Auswirkung auf die kindliche Entwicklung hat, wenn es längerfristig sehr niedrig ist. Doch sind das Alter der Eltern (Teenager-Schwangerschaften) und die Bildung der Eltern häufig erklärungskräftiger als das Einkommen allein. Bei kleinen Kindern scheinen die Effekte größer zu sein als im späteren Lebensalter und das mit unterschiedlichen Effekten auf verschiedene Entwicklungsaspekte von Kindern.

Der größte Vorteil eines solchen mehrdimensionalen Modells liegt darin, dass die Benennung der zusätzlichen Dimensionen die Möglichkeit eröffnet, die Effizienz von politischen Maßnahmen innerhalb einer Gesellschaft und zwischen Gesellschaften zu überprüfen, das heißt, die Konsequenzen der Politik in unterschiedlichen Feldern zu evaluieren. Darüber hinaus kann ein solches Modell mit verschiedenen Indikatoren auch dazu beitragen, dass die Mittel, die bei der bisherigen Vorstellung von relativer Armut als zentrale Ursache von Ungleichheit zur Einkommensanhebung benachteiligter Gruppen eingesetzt

wurden, nun im Interesse der Kinder möglicherweise viel effektiver in anderen Bereichen eingesetzt werden, in denen die kindliche Entwicklung viel besser gefördert wird.

Interventionsprogramme wie etwa das Perry Preschool-Experiment, aber auch Programme, in denen die Eltern langfristig motiviert wurden, ihren Kindern vorzulesen (*Rebello/Brooks-Gunn* 2001), helfen den Kindern offenkundig in ihrer weiteren Entwicklung, und zwar nicht nur in der Schule, sondern auch außerhalb der Schule, in der Gesellschaft einen ihren Fähigkeiten und Kompetenzen angemessenen Platz zu finden. Ein solcher Effekt lässt sich durch die direkte Bekämpfung von relativer Armut eben nicht erreichen. Gleiches ist für die gesundheitliche Entwicklung von Kindern festzustellen, wenn sich etwa durch entsprechende Programme sicherstellen lässt, dass Kinder aller sozialer Schichten in ihrer körperlichen und psychischen Entwicklung regelmäßig kinderärztlich kontrolliert werden. In Deutschland ist das inzwischen weitgehend sichergestellt, aber das gilt nicht für alle Länder im Einflussbereich der OECD.

Eine Politik für Kinder nicht so zu interpretieren, dass ökonomische Ressourcen zum Ausgleich sozialer Unterschiede umverteilt werden, sondern als eine Politik, die die verschiedenen Aspekte der kindlichen Entwicklung, die durch staatliches Handeln beeinflusst werden können, als Teile einer integrativen Politik begreift, setzt voraus, dass solche Politikkonzepte entsprechend evaluiert werden, um ihre Wirksamkeit zu prüfen. Das ist durch den Vorschlag der OECD inzwischen auch im internationalen Vergleich möglich. In der deutschen Familienpolitik ist eine solche mehrdimensionale Konzeption seit dem Siebten Familienbericht schon umgesetzt worden mit den drei Dimensionen Geldleistungen, Entwicklung der Infrastruktur und zeitliche Organisation für Eltern im kindlichen Lebenslauf (*Bertram/Krüger/Spiess* 2006; *BMFSFJ* 2006). Bezogen auf eine Politik für Kinder im Bildungs- und Jugendhilfebereich fehlt ein solches Modell aber bisher in der deutschen Politik.

Unter einer wissenschaftlichen Perspektive ist die Erweiterung vom Konzept der relativen Armut zum kindlichen Wohlbefinden durch die OECD auch deswegen von Bedeutung, weil damit die in den letzten Jahrzehnten zu beobachtende Ökonomisierung der Kinder und der kindlichen Entwicklung als Humankapital (*BMFSFJ* 1995) ernsthaft infrage gestellt werden kann. Denn die gesundheitliche Entwicklung von Kindern muss ebenso wie die psychische und soziale Entwicklung an den Maßstäben gemessen werden, die in den jeweiligen Fachdisziplinen aufgrund ihrer spezifischen Kenntnisse konzipiert worden sind, nicht aber durch die Ökonomie.

Das hat die OECD selbst sehr eindrücklich mit der Entwicklung von PISA gezeigt (*Artelt* u.a. 2001; *Baumert/Stanat/Demmrich* 2000; *Schleicher/Tamassia* 2000). Denn in diesem Konzept ging es nicht darum, wie es lange gemacht wurde, international oder auch national zu vergleichen, mit wie viel Geld ein Staat wie viele Abiturienten und Studenten produzieren kann. Vielmehr ging es darum, die Kompetenzen von Kindern, die diese in ihrer Entwicklung herausbilden und die durch entsprechenden Unterricht gefördert werden, in vergleichbaren Tests so abzubilden, dass unabhängig vom jeweiligen kulturellen Kontext eines Bildungssystems die Möglichkeit gegeben ist, diese Kompetenzen miteinander zu vergleichen. Der Aufwand eines Staates und der Output eines Bildungssystems lassen sich für einen Ökonomen ohne Schwierigkeiten messen. Jedoch ist die Analyse solcher kindlicher oder jugendlicher Kompetenzen nur möglich, wenn Pädagogen und Psychologen auf der Basis ihrer Kenntnis von den kindlichen Entwicklungsprozessen entsprechende Kompetenztests für die schulischen Anforderungsprofile und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen entwickeln. Welch großen und durchaus auch po-

sitiven Einfluss eine Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit hier in Deutschland für die Pädagogik gehabt hat ist nicht nur am Beispiel des in diesem Kontext entwickelten Bildungspanels zu sehen, sondern auch an den jetzt regelmäßig durchgeführten und vom Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) betreuten Kompetenztests in allen Bundesländern (*Pant* u.a. 2013).

Der intensive Einfluss dieser von der OECD angestoßenen Entwicklungen im deutschen Bildungswesen ist an der Rezeptionsgeschichte von PISA ebenso nachzuzeichnen (*Pant* 2013) wie an der Bereitschaft der Bundesländer, gemeinsam über Qualitätssicherung und Verbesserung der Qualität zu diskutieren und entsprechende Maßnahmen zu entwickeln (*Tillmann* 2004). Allerdings wird hier auch deutlich, dass es entgegen der Vorstellung der OECD, dass die Bildung als ein Element der Evaluation des kindlichen Wohlbefindens in der modernen Gesellschaft gelten sollte, in Deutschland bis heute nicht gelungen ist, die Evaluation des kindlichen Wohlbefindens wiederholt durchzuführen und dabei auch die anderen Dimensionen des OECD-Modells zu berücksichtigen.

4 Die Kinderrechte als Grundlage der Evaluation des kindlichen Wohlbefindens

Die OECD hat durch ihre wissenschaftlichen Arbeiten dazu beigetragen, das Konzept der relativen Armut als Indikator zur Messung des soziokulturellen Existenzminimums weltweit durchzusetzen und konnte sich dabei auf viele Vorarbeiten stützen, die international vergleichend auch die ökonomische Situation von Kindern untersucht haben (*Rainwater/Smeeding* 1995, 2003). Das von der OECD (2009) weiterentwickelte Konzept zur Messung des kindlichen Wohlbefindens verabschiedet sich nicht vom Modell der relativen Armut, sondern erweitert diesen am Haushaltseinkommen orientierten Ansatz um Dimensionen, die die kindlichen Entwicklungsbedingungen beeinflussen und ihrerseits nur teilweise durch das Haushaltseinkommen beeinflusst werden. Denn die Dimensionen wie Bildung und Ausbildung, Gesundheit, Sicherheit und geringe Risiken im Lebensumfeld, Wohnverhältnisse und auch der schulische Kontext sind Dimensionen, die eine staatliche Wohlfahrtspolitik auch unabhängig vom jeweiligen individuellen Haushaltseinkommen beeinflusst.

So ist das dichte Netz der gesundheitlichen Versorgung von Kleinstkindern in Deutschland durch die Zusammenarbeit von Jugendämtern und den Kinderärzten bei den Vorsorgeuntersuchungen unabhängig vom Einkommen des jeweiligen Haushalts, wie auch die Sicherheit im Straßenverkehr oder im unmittelbaren Wohnumfeld des Kindes Ergebnis konkreter kommunaler Politik ist. Das gilt auch für die Angebote im Bildungsbereich, die viel stärker von den konkreten Bemühungen der einzelnen Bundesländer und Kommunen abhängen als von der Einkommenslage eines individuellen Haushalts.

Dieses Konzept ist inzwischen von der Europäischen Union und Eurostat (*Tarki* 2010) adaptiert worden. Es macht deutlich, dass sowohl soziale Ungleichheit wie auch die Entwicklungsbedingungen der kindlichen Persönlichkeit und die Teilhabechancen von Kindern in einer Gesellschaft nur teilweise durch sozioökonomische Dimensionen zu erklären sind. So sinnvoll und richtig diese Erweiterung auch unter einer wohlfahrtsstaatlichen Perspektive ist, so bleibt doch zu fragen, ob die Auswahl der Dimensionen und Indikatoren, im Wesentlichen Ergebnis der US-amerikanischen Diskussion zum Wohlfahrts-

staat aus den 1960er bis 1980er Jahren, eine universelle Gültigkeit beanspruchen kann oder eben nur Ausdruck eines liberalen Wohlfahrtsstaatsverständnisses ist (*Esping-Andersen* 1999).

Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen UNICEF hat einen anderen Begründungsweg für das kindliche Wohlbefinden entwickelt. Die Charta der Kinderrechte, die im September 1990 in Kraft getreten ist und die von fast allen Staaten dieser Erde ratifiziert wurde, stellt ein universelles normatives Konzept dar, dessen Grundrechtskanon unabhängig von der jeweiligen (wohlfahrts-)staatlichen Struktur des einzelnen Landes Geltung beansprucht, und dieser Geltungsanspruch ist von den einzelnen Ländern auch anerkannt. Der Vorteil, die Dimensionen des kindlichen Wohlbefindens auf der Basis eines solchen Konzepts zu definieren, ist unmittelbar evident. Bei Konzepten wie dem der OECD, das aus einer wissenschaftlich sehr wichtigen und auch überragenden Diskussion entstanden ist, hängt die Akzeptanz der Geltung immer davon ab, ob die einzelne Gesellschaft oder Nation und die Politik in diesem Land diesen Geltungsanspruch akzeptieren. Demgegenüber sind die Kinderrechte von fast allen Ländern dieser Erde ratifiziert worden und eine Diskussion um ihren Geltungsanspruch stellt sich im Grundsatz nicht mehr. Allerdings kommt es nun darauf an, einen plausiblen Nachweis zu führen, wie sich die Grundrechte von Kindern so in ein Indikatorensystem übersetzen lassen, dass dieser universelle Geltungsanspruch auch tatsächlich realisiert werden kann. Und es kommt auch darauf an, wie man trotz des universellen Geltungsanspruchs mit den jeweiligen kulturellen Besonderheiten einzelner Länder und Regionen so umgeht, dass der universelle Geltungsanspruch nicht relativiert wird, aber die spezifischen kulturellen Kontexte dennoch berücksichtigt werden.

4.1 Kindergrundrechte und kindliches Wohlbefinden

UNICEF fasst die 54 Artikel der Kinderrechtskonvention in zehn Grundrechten zusammen (*Cremer* 2011; *Schwesig* 2014; *UNICEF Deutschland* o.J.). Die zentrale Dimension ist die Gleichheit und der Schutz vor Diskriminierung unabhängig von Religion, Herkunft und Geschlecht, mit der begründet werden kann, warum UNICEF im internationalen Kontext beanspruchen kann, verschiedene Länder hinsichtlich der Gleichbehandlung von Kindern zu evaluieren. Damit wird auch der Anspruch verdeutlicht, dass die folgenden Rechtsansprüche von Kindern nicht nur von diesen Ländern akzeptiert werden, sondern man sich auch um die Umsetzung bemüht. Einen solchen Anspruch in empirische Indikatoren zu übersetzen, ist zwar schwierig, aber nicht ausgeschlossen. Denn es lässt sich für alle der folgenden Dimensionen prüfen, ob und inwieweit etwa Unterschiede hinsichtlich Religion oder auch Geschlecht bei einzelnen Dimensionen in einer Gesellschaft bestehen. Das „katholische Arbeitermädchen vom Lande“, das *Dahrendorf* und *Peisert* zu Beginn der Bildungsreform in den 1960er Jahren als Beispiel für die besondere Bildungungleichheit in die deutsche Debatte eingeführt haben, verdeutlicht beispielhaft solche Ungleichheiten etwa im Bildungsbereich.

Das Recht auf einen Namen und auf eine Staatszugehörigkeit ist zwar für den größten Teil der Bevölkerung in den meisten Ländern selbstverständlich, aber in der aktuellen Flüchtlingssituation wird unmittelbar deutlich, dass dies eine sehr voraussetzungsvolle Angelegenheit ist, weil man dazu Identitätspapiere benötigt und sich gleichzeitig in einem Staat befindet, der einem Sicherheit und Frieden bietet.

Das Recht auf Gesundheit und die dafür notwendige medizinische Unterstützung, das Recht auf Bildung und Ausbildung, das Recht auf Teilhabe und Information, das Recht auf Privatheit und gewaltfreie Erziehung, das Recht auf sofortige Hilfe in Katastrophen und Notlagen und der Schutz vor Grausamkeiten, Vernachlässigung, Ausnutzung und Verfolgung, das Recht auf eine Familie, elterliche Fürsorge und ein sicheres Zuhause sowie das Recht auf Betreuung bei Behinderung sind normative Setzungen, die in weiten Teilen mit den Dimensionen der OECD übereinstimmen, wie etwa Gesundheit oder Bildung. Teilweise gehen sie noch darüber hinaus, weil das Recht auf Teilhabe, das Recht auf Privatsphäre und gewaltfreie Erziehung oder das Recht auf eine Familie sehr subjektive und normative Rechte sind, die weit über die Sozialpolitik hinausreichen.

Dabei sind dies nur die zehn Grundrechte für Kinder, doch greifen die 44 Artikel der Vereinten Nationen, die die verschiedenen Rechte sehr ausdifferenziert darstellen, teilweise tief in die institutionellen und vor allem auch privaten Lebensmuster in einzelnen Gesellschaften ein. Denn für liberale Wohlfahrtsstaaten ist es selbstverständlich, dass auch Kindern die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit zusteht, dass die Elternrechte respektiert werden und dass Kinder vor sexuellem Missbrauch zu schützen sind, wie sie auch nicht als Soldaten eingesetzt werden dürfen. In einzelnen Wohlfahrtsstaaten westlicher Prägung mag das Schutzalter für Kinder oder auch die persönliche Freiheit zur Religionsausübung variieren, doch tun sich Länder mit anderen Traditionen und Lebensvorstellungen und möglicherweise sehr expliziten Vorschriften damit sehr schwer.

Hans Zacher weist deswegen zu Recht darauf hin, dass die Kinderrechte nicht von vornherein darauf angelegt sind, „unmittelbar als innerstaatliches Recht zu gelten“ (*Zacher* 2010, S. 9). Vielmehr sind die Staaten „völkerrechtlich verpflichtet, diese Rechte durch ihre innerstaatliche Praxis, insbesondere im innerstaatlichen Recht zu verwirklichen“ (ebd.). Es gibt ein Berichtssystem und eine Berichtspflicht, um den Fortschritt bei der Verwirklichung dieser Rechte zu zeigen. *Zacher* betont auch, dass die Kinderrechtskonvention in gewisser Weise ein Experiment ist, das als Lehrstück „für die universale Implementation der Menschenrechte“ gelten kann (ebd., S. 20). Dabei muss besonders hervorgehoben werden, dass es auch deswegen als Lehrstück gelten kann, weil sich die meisten Länder den Kinderrechten nicht nur unterworfen haben, sondern auch die Berichtspflicht akzeptiert haben. Daher besteht nun tatsächlich die Möglichkeit, die Verbesserung der Lebenssituation von Kindern und die Verbesserung der Rechte von Kindern, wenn auch nicht perfekt, so doch zumindest im Ansatz zu überprüfen und damit auch Fortschritte oder Rückschritte nachzeichnen zu können.

Unter einer rechtsvergleichenden Perspektive befindet sich Deutschland in einer günstigen Ausgangssituation. Die Reform des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG bzw. SGB VIII 1990/91, *Wiesner* 2011) verlief parallel zur Diskussion der UN-Kinderrechtskonvention (1990) und löste das noch deutlich vom staatlichen Fürsorgegedanken geprägte Jugendwohlfahrtsgesetz von 1924 ab. So verwundert es nicht, dass schon der erste Paragraph das Recht auf Erziehung für alle Kinder und Jugendlichen betont sowie die Bedeutung der Eltern und die Verpflichtung des Staates, Kinder in ihrer individuellen Entwicklung so zu fördern, dass keine Diskriminierung entsteht oder diese abgebaut werden kann. Es ist darauf abgestellt, das Wohl der Kinder zu schützen und die Lebensbedingungen für junge Menschen so zu gestalten, dass sie familien- und kinderfreundlich sind. Das sind fast wörtliche Übernahmen aus den Kinderrechten.

Schon das Grundgesetz setzt in seinen beiden ersten Paragraphen (*Zacher* 2010) explizit auf die allgemeinen Menschenrechte in Abgrenzung gegen die Erfahrungen im Dritten

Reich als klaren Bezugspunkt für alle Gesetze in der Bundesrepublik. Auch im KJHG finden sich in den verschiedenen Bereichen immer wieder klare Bezüge zu den Kinderrechten. Die Beteiligungsrechte von Kindern (§ 8), die an allen Verfahren entsprechend ihrer Entwicklung zu beteiligen sind und einen eigenständigen Anspruch auf Beratung haben, sind ebenso Teil des Gesetzes wie die Forderung nach einer Erziehung, die die wachsenden Fähigkeiten des Kindes zu selbstständigem und verantwortungsbewusstem Handeln ebenso berücksichtigt, wie das Recht des Kindes, bei der religiösen Erziehung mitzubestimmen, oder die Forderung nach dem Abbau von Benachteiligung und für die Gleichberechtigung der Geschlechter. Das alles gilt nicht nur für Kinder, sondern auch für Jugendliche, und die gesetzlichen Rahmenbedingungen in diesem Bereich folgen in vielen Aspekten den Vorgaben der Kinderrechtskonvention.

4.2 Kinderrechte und Evaluation

Sowohl auf administrativer Ebene wie auch im wissenschaftlichen Bereich verfügt Deutschland über eine hoch entwickelte und auch international anerkannte Sozialberichterstattung. Angesichts der Tatsache, dass das Grundgesetz und das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) wie auch eine Reihe anderer gesetzlicher Bereiche die Kinderrechte explizit berücksichtigen oder auf sie Bezug nehmen, müsste Deutschland bei der Evaluation zur Verwirklichung der Kinderrechte und der Entwicklungstrends im internationalen Vergleich eine führende Rolle einnehmen, da die rechtlichen Voraussetzungen und die Voraussetzungen in der Infrastruktur der Wissenschaft eigentlich gegeben sind. Erstaunlicherweise ist das aber nicht der Fall, weil die Berichterstattung rein administrativ erfolgt.

In den USA ist das kindliche Wohlbefinden sowohl Teil der Sozialberichterstattung durch die amtliche Statistik (*Federal Interagency Forum on Child and Family* 2015) wie auch Gegenstand regelmäßiger Berichte großer Stiftungen (*Annie Casey Foundation* 2015). Die international vergleichende Berichterstattung und Evaluation der Kinderrechte in hoch entwickelten Industriegesellschaften, die UNICEF 2005 begonnen hat, wurde im Wesentlichen von englischen Kollegen entwickelt, und in der internationalen Diskussion finden sich nur wenige deutsche Autoren oder Autorinnen (*Adamson* 2010, 2013; *Ben-Arieh* 2006, *Minujin* 2012).

Über die Gründe lässt sich nur spekulieren. Ein Grund liegt möglicherweise darin, dass in der deutschen Forschung wie auch im politischen Bereich die begrenzte Bedeutung des Konzepts der relativen Armut für andere Lebensbereiche nicht dazu geführt hat, diese anderen Lebensbereiche und Dimensionen auch im Einzelnen zu benennen, sondern den Armutsbegriff einfach auszuweiten. Dafür ist der Begriff der Bildungsarmut (*Allmendinger/Leibfried* 2005) ein gutes Beispiel: Bildungsarm sind jene Menschen, die über weniger Bildungspatente als andere verfügen, was im Grundsatz ein ständisches Modell ist. Demgegenüber wird im Konzept des kindlichen Wohlbefindens nicht unbedingt die Zahl der Patente gemessen, sondern die Entwicklungskompetenzen des Kindes und Jugendlichen und seine Teilhabechancen an der gesellschaftlichen Entwicklung. Ein Modell von Bildungsarmut ist eher statisch und misst die Menge und die Veränderung von Patenten, genauso wie die relative Armut die Höhe verfügbarer Einkommen vergleicht. Dagegen zeigen kindliche Kompetenzen, ob sozial, mathematisch oder sprachlich, als Ausdruck der kindlichen Entwicklung, gemessen im internationalen Vergleich, viel besser als Bildungspatente, in welcher Weise eine Gesellschaft die Entwicklung ihrer Kinder fördert.

Konzepte wie Bildungsarmut sagen mehr über die Effizienz von Institutionen aus, weil ein hoher Output, gleichgültig wie er erreicht wird, das erfolgreiche Handeln dieser Institution dokumentiert, während die in diesem Beispiel gewählten Kompetenzen etwas über die Kinder selbst aussagen.

Insoweit geht es auch darum, dass die international vergleichenden Sozialwissenschaften wie auch die Sozialpolitikforschung dafür Sorge tragen, dass die Kinder nicht nur Objekte der Forschung sind, sondern dass sie als Subjekte und aktive Teilnehmer der Gesellschaft so ernst genommen werden, dass sich ihr Wohlbefinden auch in einer ökonomisch sehr gut entwickelten Gesellschaft wie Deutschland durchaus vom Wohlbefinden der Erwachsenen unterscheiden kann. Denn die verschiedenen Politiken für Kinder waren oder sind möglicherweise insgesamt weniger erfolgreich als manche Politiken für Erwachsene. An den Ergebnissen der internationalen Vergleiche, die UNICEF durchführt, lässt sich das auch gut im Einzelnen nachvollziehen.

Allerdings ist nicht zu verkennen, dass auch bei den internationalen UNICEF-Vergleichen bei vielen der untersuchten Dimensionen die Perspektive der Erwachsenen dominiert. Wenn *UNICEF* (2013) das materielle Wohlbefinden von Kindern misst, stehen das Konzept der relativen Armut (einkommensmäßige Deprivation), die Arbeitslosigkeit der Eltern und der Familienwohlstand im Fokus, und nur der Mangel an bestimmten Erziehungsmitteln weist auf Kinder hin (*Bradshaw/Hoelscher/Richardson* 2006). Bei einer solchen Konstruktion wird davon ausgegangen, dass sich die relative Armut im Familienhaushalt unmittelbar auf die Kinder auswirkt, doch wird überhaupt nicht reflektiert, ob nicht die Eltern, selbst wenn sie ökonomisch sehr knappe Ressourcen haben, alles daran setzen, die materielle Situation ihrer Kinder so zu sichern, dass diese im Zusammensein mit anderen Kindern trotzdem weniger Benachteiligung erleben als die Eltern.

Auch bei der Dimension Gesundheit (*UNICEF* 2013) werden lediglich das Geburtsgewicht, die Immunisierungsrate und die kindliche Todesrate bis zum 19. Lebensjahr erfasst. Das sind jedoch eher demographische Indikatoren, die wenig über die Einbindung der Kinder in die gesundheitliche Prävention aussagen, vor allem aber wenig Informationen darüber vermitteln, wie die Kinder und Jugendlichen eigentlich mit ihrer Gesundheit und ihrem Körper umgehen.

Im Erziehungsbereich wird Partizipation in verschiedene Quoten übersetzt, nämlich der Kinder in vorschulischer Erziehung, der Kinder, die zwischen dem 15. und 19. Lebensjahr noch die Schule besuchen, sowie der Kinder und jungen Erwachsenen, die weder in Ausbildung noch in einem beruflichen Training sind; dazu werden die durchschnittlichen PISA-Werte herangezogen.

Mit anderen Worten wird hier Teilhabe – mit Ausnahme der kindlichen Kompetenzen bei PISA – übersetzt als das quantitative Ausmaß der Integration von Kindern in staatliche Institutionen. Sowohl die UN-Kinderrechtskonvention wie auch das KJHG interpretieren die kindliche Partizipation jedoch völlig anders, dass sich nämlich die Partizipation von Kindern in Institutionen darin dokumentiert, dass die Kinder entsprechend ihrer eigenen Entwicklung über Inhalte und Wege der Partizipation in diesen Einrichtungen mitentscheiden können.

Die kindlichen Beziehungen zu den Eltern dokumentieren sich in diesen Vergleichen im Anteil der Ein-Elternfamilien und Stieffamilien, dem gemeinsamen Essen und dem gemeinsamen Reden mit den Eltern. Als Beziehungen zu Freunden wird lediglich erfragt, ob Kinder Freunde hilfreich finden. Hier wird zumindest über das Reden mit den Eltern und die Einschätzung der Freunde deutlich, dass eigentlich die Kinder selbst zu befragen sind.

In der subjektiven Dimension des kindlichen Wohlbefindens werden die selbst erlebte Gesundheit, die Lebenszufriedenheit, das Gefühl, Außenseiter zu sein, und Einsamkeit erfasst sowie die Einstellung zur Schule. Im Grundsatz ist das die einzige Dimension im UNICEF-Konzept, in dem die Kinder selbst ihre eigene Sicht der Dinge artikulieren können.

Beim Risikoverhalten wird neben dem Rauchen und dem Konsum von Alkohol und Drogen mit der Teenager-Schwangerschaft, dem Beginn sexueller Beziehungen und dem Kondomgebrauch vor allem das erfasst, was Erwachsene für Kinder gefährlich halten. Aber Verkehrsunfälle oder andere Unfälle, die für Kinder in diesem Alter ein viel höheres Lebensrisiko darstellen, kommen nicht vor. Körperliche Auseinandersetzungen und die Art der Ernährung schließen das Risikoverhalten ab.

Andere Report Cards (UNICEF 2013) verzichten teilweise sogar auf diese subjektiven Dimensionen und erfassen ganz in der Tradition der OECD nur das materielle Wohlbefinden, Gesundheit und Sicherheit, Erziehung, Risiken und Wohnverhältnisse.

Nun lassen sich diese Report Cards natürlich dafür kritisieren, dass die Auswahl der Indikatoren in der Zeit schwankt und die Kinder, selbst wenn es um ihr Wohlbefinden geht, in den meisten Dimensionen nur einen abgeleiteten Status des Wohlbefindens der Erwachsenen haben. Hier scheinen zwei zentrale Probleme der aktuellen Diskussion um das kindliche Wohlbefinden auf. Zum einen ist einfach zu akzeptieren, dass auch die internationale Forschung zum kindlichen Wohlbefinden, die die Kinder unmittelbar einbezieht, trotz vielfältiger Initiativen noch nicht so etabliert ist, dass sich im internationalen Diskurs ein Konsens darüber ergeben hätte, welche Dimensionen mit welchen Indikatoren sinnvollerweise wiederholt gemessen werden können, um ein einigermaßen sinnvolles Bild der Lebenschancen und Entwicklungsperspektiven von Kindern in vergleichender Perspektive in unterschiedlichen Ländern zu erarbeiten. Und das gilt nicht nur international, sondern auch im nationalen Kontext. Vielfältige Untersuchungen und viele Stiftungen sind in diesem Bereich engagiert (Bertram 2016a, 2016b) mit der Konsequenz, dass die Vielzahl und Vielgestaltigkeit auch in den miteinander konkurrierenden Konzepten wieder auftauchen. Und UNICEF als eine Nichtregierungsorganisation ist nicht stark genug und verfügt auch nicht über die erforderlichen Ressourcen, um große Stiftungen, etwa die in diesem Bereich sehr engagierte Jacobs Stiftung (Rees/Bradshaw/Andresen 2016), oder die Weltgesundheitsorganisation, die seit langem Wiederholungsbefragungen zur gesundheitlichen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen durchführt, zu motivieren, die Kräfte zu bündeln, um hier eine gewisse Abstimmung der Dimensionen und Indikatoren zu erreichen.

5 Kindliches Wohlbefinden, Kinderrechte und Kontrolle der Politik für Kinder

Wie schon skizziert, wurde in Deutschland gerade durch das KJHG ein gesetzlicher Rahmen geschaffen, der explizit auf die Kinderrechte Bezug nimmt und die Teilhabe aller Kinder an den sie betreffenden Angelegenheiten auch einfordert. Von diesen Rahmenbedingungen her ist Deutschland eigentlich vorzüglich geeignet, ein Konzept zur Evaluation der Politik für Kinder zu entwickeln, das die Lebenssituation von Kindern und die Verwirklichung der Kinderrechte im Einzelnen überprüft, und gleichzeitig auf Indikatoren

setzt, die die Kinder als Akteure einbeziehen, und gleichzeitig das staatliche Handeln in Bezug auf Kinder evaluiert.

Im Sinne der von *Zacher* (2010) geforderten international vergleichenden Sozialrechtsforschung setzt eine solche Initiative aber voraus, dass die Evaluationsmodelle von vornherein so konzipiert werden, dass solche Prozesse nicht auf Deutschland allein bezogen sind. Sie sollten vielmehr in Abstimmung mit anderen Ländern die Vergleichbarkeit bei der Realisierung von Kinderrechten im europäischen Kontext, und speziell für Deutschland die Evaluation von Maßnahmen der Jugendhilfe aus der Kinderperspektive ermöglichen.

Das klingt zunächst nach einer kaum zu leistenden Herausforderung. Doch bei aller Kritik an Europa und der europäischen Entwicklung bleibt auch festzuhalten, dass vor allem die großen internationalen Organisationen, nämlich die OECD mit ihren Datenbanken und Eurostat mit dem Europäischen Haushaltspanel und der recht systematischen Sammlung von administrativen Daten im europäischen Kontext, inzwischen einen Datenpool geschaffen haben, der möglicherweise ohne neue Erhebungen genau diese Form von Evaluation und Vergleichbarkeit ermöglicht. Auch sind inzwischen nicht nur in Deutschland, sondern auch im europäischen Ausland, vor allem in Großbritannien, eine Reihe von empirischen Forschungsvorhaben entstanden, die die Kinder selbst als Subjekte und nicht als Objekte der Forschung zu ihrer Lebenslage, ihren Lebensperspektiven und ihrer subjektiven Zufriedenheit befragen.

So stellt sich die Frage, ob nicht genau dazu die Jugendberichte genutzt werden sollten, um zu prüfen und möglicherweise auch entsprechend ein Modell zu konzipieren, das sowohl in Deutschland wie auch innerhalb Europas entsprechende Vergleichsmöglichkeiten zulässt. Das soll hier nur an einem Beispiel verdeutlicht werden. Das materielle Wohlbefinden wird in der Regel an die relative Armut des elterlichen Haushalts gebunden. Es sagt aber, wie schon kritisiert, wenig darüber aus, ob und inwieweit Kinder tatsächlich die Konsequenzen der materiell schwierigen Situation der Eltern mitbekommen, weil die Eltern die Möglichkeit haben, die zur Verfügung stehenden Mittel innerhalb des Haushalts im Wesentlichen kindzentriert auszugeben.

Eurostat hat 2009 und in Wiederholung 2013 in einzelnen Ländern (*Bertram* 2016a, 2016b) einen Katalog von Deprivationsfragen entwickelt, vom täglichen Essen von Fleisch und Gemüse bis zur Kleidung von Kindern, von den Partizipationsmöglichkeiten von Kindern an Schulausflügen und Schwimmveranstaltungen bis zum Wohnumfeld der Kinder. Daneben enthalten die international vergleichenden PISA-Studien nicht nur Analysen zur kindlichen Kompetenz, sondern auch sehr ausführliche Fragen zur kindlichen Lebensumwelt. Zudem hat Eurostat inzwischen einen Großteil seiner empirischen Untersuchungen so regionalisiert, dass die Möglichkeit besteht, die Lebensbedingungen von Kindern in Essen mit denen in Mailand zu vergleichen.

Das Dilemma liegt gegenwärtig also weniger darin, dass in den letzten Jahren nicht große und beeindruckende Datensätze in nationaler und internationaler Kooperation entstanden sind, sondern dass diese Datensätze eigentlich nur von einzelnen Wissenschaftlern, von Stiftungen unterstützt, genutzt werden oder in spezifischen Sonderveröffentlichungen der datenerhebenden Institutionen. Diese Institutionen nutzen nicht notwendigerweise das kindliche Wohlbefinden als eindimensionales Konzept zur Evaluation der Lebenssituation von Kindern und der Verwirklichung von Kinderrechten, was angesichts der Aufgabenstellung einer solchen Einrichtung nachvollziehbar ist. Nicht nachvollziehbar ist allerdings, dass es bisher auf nationaler und internationaler Ebene nicht gelungen

ist, auf diesen Möglichkeiten aufbauend ein Konzept zur Evaluation der Verwirklichung der Kinderrechte in Deutschland und darüber hinaus in Europa zu entwickeln.

Literatur

- Adamson, P.* (2010): The Children Left Behind: A League Table of Inequality in Child Well-Being in the World's Rich Countries. Online verfügbar unter: <https://ideas.repec.org/p/ucf/inreca/inreca619.html>, Stand: 29.06.2016.
- Adamson, P.* (2013): Child Well-Being in Rich Countries: A Comparative Overview. Online verfügbar unter: <https://ideas.repec.org/p/ucf/inreca/inreca683.html>, Stand: 29.06.2016.
- Allmendinger, J./Leibfried, S.* (2005): Bildungsarmut. Zum Zusammenhang von Sozialpolitik und Bildung. In: *Opielka, M.* (Hrsg.): Bildungsreform als Sozialreform. Zum Zusammenhang von Bildungs- und Sozialpolitik. – Wiesbaden, S. 45-60.
- Annie E. Casey Foundation* (2014): The 2014 KIDS COUNT Data Book – The Annie E. Casey Foundation. Online verfügbar unter: <http://www.aecf.org/resources/the-2014-kids-count-databook/>, Stand: 29.06.2016.
- Artelt, C./Baumert, J./Klieme, E./Neubrand, M./Prenzel, M./Schiefele, U.* u.a. (2001): PISA 2000: Zusammenfassung zentraler Befunde. – Berlin.
- Becker, G.S.* (1960): An Economic Analysis of Fertility. In: *Universities-National Bureau* (Hrsg.): Demographic and Economic Change in Developed Countries. – New York, S. 209-217.
- Becker, I./Hauser, R.* (2002): Zur Entwicklung von Armut und Wohlstand in der Bundesrepublik Deutschland – eine Bestandsaufnahme. – Berlin.
- Ben-Arieh, A.* (2006): Indicators of Children's Well-Being: Understanding their Role, Usage and Policy Influence. – New York.
- Bertram, H.* (2008): Deutschland – Mittelmaß für Kinder: Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland. – München.
- Bertram, H.* (2016a): Kinder in der Krise. Robert Bosch Stiftung. Manuskript. – Stuttgart.
- Bertram, H.* (2016b i.Vorb.): Fragt die Kinder. Kinderrechte und kindliches Wohlbefinden. – Opladen.
- Bertram, H./Krüger, H./Spiess, C.K.* (2006): Wem gehört die Familie der Zukunft? Expertisen zum Siebten Familienbericht der Bundesregierung. – Leverkusen.
- Bradshaw, J./Hoelscher, P./Richardson, D.* (2006): Comparing Child Well-Being in OECD Countries: Concepts and Methods, Innocenti Working Paper, IWP-2006-03. – Florenz.
- Brauer, C.M.* (1982): Kennedy, Johnson, and the War on Poverty. *The Journal of American History*, 69, S. 98-119.
- Bronfenbrenner, U.* (1979): *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design.* – Cambridge, MA.
- Bronfenbrenner, U.* (2002): Developmental Ecology Through Space and Time. A Future Perspective. In: *Moen, P./Elder, G.H. jr./Lüscher, K.* (Hrsg.): Examining Lives in Context. Perspectives in the Ecology of Human Development. – Washington, D.C., S. 619-647.
- Brooks-Gunn, J.* (2003): Do You Believe in Magic? What We Can Expect From Early Childhood Intervention Programs. *Social Policy Report*, XVII/2003, No. 1, S. 1-16.
- Brown-Collier, E.K.* (1998): Johnson's Great Society: Its Legacy in the 1990s. Review of Hans Bertram: Kindliches Wohlbefinden. *Social Economy*, 56, S. 259-276.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)* (1995): Fünfter Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. – Bonn.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)* (2006): Siebter Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven einer lebenslaufbezogenen Familienpolitik. – Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Prognos Endbericht. – Berlin.
- Butterwegge, C.* (2009): Armut in einem reichen Land: Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird. – Frankfurt/M.

- Butterwegge, C./Klundt, M./Belke-Zeng, M. (2008): *Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland*. – Wiesbaden.
- Chapple, S./Richardson, D. (2009): *Doing Better for Children*, OECD. – Paris.
- Cohen, R. (2002): *Dear Mrs. Roosevelt: Letters from Children of the Great Depression*. – North Carolina.
- Cremer, H. (2011): *Die UN-Kinderrechtskonvention. Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte*. – Berlin.
- Dahrendorf, R. (1965): *Bildung ist Bürgerrecht*. – Hamburg.
- Elder, G.H. jr. (1998): *Children of the Great Depression, 25th Anniversary Edition*. – Boulder.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. – Oxford.
- Federal Interagency Forum on Child and Family (2015): *Childstats.gov – America's Children 2015*. Online verfügbar unter: <http://www.childstats.gov/americaschildren/index2.asp>, Stand: 29.06.2016.
- Ginsberg, B./Solow, R.M. (1974): *The Great Society*. – New York.
- Grabka, M.M. (2010): *Eine Bestandsaufnahme: Kinder-/Armut*. In: *Deutschland. Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e.V. (AGF): Kinderarmut in Deutschland. Wo stehen wir am Ende des Europäischen Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung*. – Berlin.
- Health Care Financial Administration (HCFA) (2000): *Medicaid Recipients and Vendor Payments by Race*. Online verfügbar unter: <http://www.hcfa.gov/medicaid/2082-8.htm>, Stand: 14.07.2016.
- Heckman, J.J./Moon, S.H./Pinto, R./Savelyev, P.A./Yavitz, A. (2010): *The Rate of Return to the HighScope Perry Preschool Program*. *Journal of Public Economics*, 94, S. 114-128.
- Henderson, W. (2014): *50 Years after the Civil Rights Act: The Ongoing Work for Racial Justice in the 21st Century*. Online verfügbar unter: <http://www.civilrights.org/publications/reports/civil-rights-act-report-december-2014/50-years-after-the-civil.html>, Stand: 29.06.2016.
- Johnson, L.B. (1964): *Remarks in Athens at Ohio University*, May 7, 1964. Online verfügbar unter: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=26225>, Stand: 29.06.2016.
- Johnson, L.B. (1971): *The Vantage Point*. – New York.
- Jordan, B./Rostow, E. (1986): *The Great Society: A Twenty Year Critique*. – Austin.
- Lew, N. de (1995): *The First 30 Years of Medicare and Medicaid*. *Journal of the American Medical Association*, 274, 3, S. 262-267.
- McElvaine, R.S. (1983): *Down and Out in the Great Depression*. – Chapel Hill.
- McElvaine, R.S. (1993): *The Great Depression: America, 1929-1941*. – New York.
- Minujin, N. (2012): *Global Child Poverty and Well-Being: Measurement, Concepts, Policy and Action*. – Chicago.
- Murray, C. (2015): *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. – New York.
- OECD (2009): *Doing Better for Children*. – Paris.
- Pant, H.A. (2013): *Wer hat einen Nutzen von Kompetenzmodellen? Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 16, S. 71-79.
- Pant, H.A./Stanat, P./Schroeders, U./Roppelt, A./Siegle, T./Pöhlmann, C. (Hrsg.) (2013): *IQB-Ländervergleich 2012: Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I*. – Münster.
- Picht, G. (1964): *Die deutsche Bildungskatastrophe*. – Freiburg.
- Rainwater, L./Smeeding, T.M. (1995): *Doing Poorly: The Real Income of American Children in a Comparative Perspective*. *Luxembourg Income Study. Working Paper No. 127*.
- Rainwater, L./Smeeding, T. (2003): *Poor Kids in a Rich Country: America's Children in Comparative Perspective*. – New York.
- Rebello, P.B./Brooks-Gunn, J. (2001): *The Role of Family Literacy Environments in Promoting Young Children's Emerging Literacy Skills*. *New Directions for Child and Adolescent Development*. – San Francisco.
- Rees, G./Bradshaw, J./Andresen, S. (2016): *Children's Views on their Lives and Well-Being in 16 Countries: A Report on the Children's World's Survey of Children Aged 8 Years Old, 2013-2015*. *Children's Worlds Project (ISCWeB)*. – York.
- Schelsky, H. (1957): *Die nivellierte Mittelstandsgesellschaft*. – München.
- Schleicher, A./Tamassia, C. (2000): *Measuring Student Knowledge and Skills: The PISA 2000 Assessment of Reading, Mathematical and Scientific Literacy*. Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/edu/school/programme-for-international-student-assessment-pisa/measuring-student-knowledge-and-skills-the-pisa-2000-assessment-of-reading-mathematical-and-scientific-literacy-publications-2000.htm>, Stand: 29.06.2016.

- Schweinhart, L.J./Barnes, H.V./Weikart, D.P.* (1993): Significant Benefits: The High/Scope Perry Pre-school Study through Age 27. – Ypsilanti.
- Schwesig, M.* (2014): Übereinkommen über die Rechte des Kindes. – Berlin.
- Shonkoff, J./Phillips, D.* (Hrsg.) (2000): From Neurons to Neighborhoods. The Science of Early Childhood Development. – Washington D.C.
- Stock, G./Bertram, H./Fürnkranz-Prskawetz, A./Holzgreve, W./Kohli, M./Staudinger, U.M.* (Hrsg.) (2012): Zukunft mit Kindern. Fertilität und gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland, Österreich und der Schweiz. – Frankfurt/M.
- TARKI Social Research Institute* (2010): Child Poverty and Child Well-Being in the European Union. – Budapest.
- Tillmann, K.-J.* (2004): Was ist eigentlich neu an PISA? Zum Verhältnis von erziehungswissenschaftlicher Forschung, öffentlicher Diskussion und bildungspolitischem Handeln. Neue Sammlung, 44, S. 477-486.
- UN-Kinderrechte* (1990): Convention on the Rights of the Child, CRC. – New York.
- Unger, I.* (1996): The Best of Intentions: The Triumphs and Failures of the Great Society Under Kennedy, Johnson, and Nixon. – New York.
- UNICEF Deutschland* (o.J.): Konvention über die Rechte des Kindes. – Köln.
- UNICEF* (2013): 'Child Well-Being in Rich Countries: A Comparative Overview'. Innocenti Report Card 11, UNICEF Office of Research. – Florence.
- Wiesner, R.* (2011): SGB VIII. – München.
- Zacher, H.* (2010): Universale Menschenrechte und die Wirklichkeit der globalen Welt – Das Beispiel der Kinderrechte. Humboldt-Forum Recht, 2, S. 22ff.
- Zigler, E./Styfco, S.J.* (2004): The Head Start Debates. – Baltimore.
- Zigler, E./Styfco, S.J.* (2010): The Hidden History of Head Start, Development at Risk Series. – Oxford.