

Hochschule Darmstadt
Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik

Walter Hanesch

Kommunale Armutsberichterstattung
zu Kinderarmut

Anhörung Armutsrisiko von Kindern und Familien,
Mainz 24.11.2008

Übersicht

- Kinderarmut als sozialstaatliche Herausforderung
- Empirie der Kinderarmut
- Armutspolitik und Kinderarmut
- Kommunale Armutsberichterstattung zu Kinderarmut

Kinderarmut als sozialstaatliche Herausforderung 1

- Armut in Deutschland wird kontrovers diskutiert
 - Existenz von Armut ist zwar heute anerkannt
 - Aber Ursachen z.T. in Fehlverhalten der Betroffenen gesehen
- Kinderarmut anders bewertet:
 - Kinder nicht Verursacher, sondern Opfer der Armut
 - Breiter Konsens, dass Kinderarmut vermieden werden muss
 - Dennoch ist Kinderarmut in Deutschland hoch und wird nicht entschieden genug bekämpft
- Kinderarmut als
 - Widerspruch zum sozialstaatlichen Anspruch der Chancengleichheit und Teilhabechancen
 - Aber auch als Gefahr, dass gesellschaftliche Begabungsreserven nicht ausgeschöpft werden

Kinderarmut als sozialstaatliche Herausforderung 2

- Armut in Deutschland ist heute weniger absolute, sondern relative Armut (Ausschluss von der Teilhabe am normalen gesellschaftlichen Leben)
- Armut ist zugleich extreme Ausprägung sozialer Ungleichheit („Armut im Wohlstand“)
- Armutskonzepte
 - Einkommens- und Vermögensarmut
 - Niedriger Konsum- und Lebensstandard
 - Armut als Kumulation von Unterversorgungslagen
 - Zeitliche Verlaufsmuster der Armut (Armutskarrieren)
 - Armut als Gefahr dauerhafter sozialer Ausgrenzung und Benachteiligung
 - Armut als Mangel an Teilhabe- und Verwirklichungschancen
 - Individuelle Fähigkeiten
 - Strukturelle Bedingungen
- Notwendigkeit,
 - Armut als multidimensionales Phänomen zu sehen,
 - vor allem für Kinderarmut reicht finanzielle Dimension nicht aus
 - Wichtig: Welche Folgen hat die Armut für die betroffenen Kinder?

Empirie der Kinderarmut 1

- Armut von Kindern und Jugendlichen ist in Deutschland überdurchschnittlich hoch (DIW-Gutachten für 3. AuRB):
 - Haushalte mit Kindern waren in 2006 deutlich überdurchschnittlich von Armut betroffen
 - Alle Haushalte 18,3%
 - Zwei Erwachsene mit drei u.m. Kindern 26,3%
 - Alleinerziehende 35,3%
 - Im Zeitraum seit 1998 hat sich die Kinderarmut kontinuierlich von 16,4 auf 26,3% erhöht!
 - Im Jahr 2006 wuchs jedes vierte Kind im Alter bis 14 in Armut auf (26,3%)
 - Rund zwei Millionen Kinder oder jedes sechste Kind lebte in einem Haushalt, der auf Grundsicherung/Sozialhilfe angewiesen war (ca. 17%)
- Das Armutsrisiko ist um so größer, je niedriger die Bildung der Eltern und je prekärer die Erwerbssituation der Eltern
- Länger andauernde Einkommensarmut
 - beeinträchtigt Bildungschancen für Kinder
 - Dadurch Gefahr der Reproduktion von Armut

Empirie der Kinderarmut 2

- Warum ist Einkommensarmut in Haushalten mit Kindern besonders hoch?
- Ein erhöhtes Einkommensrisiko tritt auf durch
 - Einen erhöhten Ausgabenbedarf je nach Zahl und Alter der Kinder
 - Eine verringerte Erwerbsbeteiligung der Eltern (vor allem bei Alleinerziehenden)
 - Eine Diskrepanz zwischen Mehrausgaben und zurückbleibenden Einkommen
 - Der Familienleistungsausgleich sichert kein ausreichendes Einkommen für Familien mit Kindern
 - Deutschland ist nach wie vor gekennzeichnet durch eine Privatisierung des Kinderrisikos
- Auch durch das gegenwärtige Leistungsniveau der Grundsicherung bzw. Sozialhilfe wird kein Leben frei von Armut gewährleistet. Dies gilt vor allem für Kinder:

	» Haushaltsvorstand (100%)	Haushaltsangehörige Alter 0 – 13 (60%)	Haushaltsangehörige Alter ab 14 (80%)
– ALG II-Regel- leistung/Sozialgeld /HLU-Regelsatz	351 E	211 E	281 E

Empirie der Kinderarmut 3

- In einer Längsschnittuntersuchung hat das ISS/ Frankfurt gezeigt, dass die Einkommensarmut bei Familien mit Kindern zu vielfältigen Einschränkungen führt:
 - In der materiellen Grundversorgung (Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs)
 - In der kulturellen Lage (Versorgung mit Bildungs- und Kulturgütern)
 - In der sozialen Lage (Einbettung in soziale Gruppenzusammenhänge) und
 - In der psychosozialen und gesundheitlichen Lage
- Insgesamt tragen diese Wirkungen dazu bei,
 - dass arme Kinder ein geringeres Selbstwertgefühl und ein geringeres Vertrauen in ihre Fähigkeiten haben
 - Gefahr eines Teufelskreises: Weil sie sich wenig zutrauen, haben sie wenig Erfolg, sind schnell verunsichert etc...
- Die Einschränkungen werden umso gravierender, je länger die Armut andauert und je weniger es den Eltern gelingt, die Auswirkungen von den Kindern fernzuhalten

Empirie der Kinderarmut 4

Was fördert das Aufwachsen von Kindern im Wohlergehen? Zu den **Schutzfaktoren** zählen u.a.

■ Individuelle Faktoren, z.B.

- Kognitive Ressourcen
- Selbstsicherheit, Selbstachtung
- Individuelle soziale Kompetenzen
- Interesse und Aufmerksamkeit

■ Familiäre Faktoren, z.B.

- Stabile und gute emotionale Beziehung zu Eltern in den ersten Jahren
- Positives Familienklima
- Regelm. gemeins. Familienaktivitäten
- Kindzentrierter Alltag
- Frühe Eigenverantwortung, aber Eltern als „moralische Instanz“
- Problemlösungskompetenz der Eltern
- Gefühl der Eltern, ihre (Armut-) Situation zu bewältigen
- Berufstätigkeit der Eltern

■ Außerfamiliäre Faktoren, z.B.

- Unterstützung durch Dritte (Familie, Freunde, Nachbarschaft)
- Erholungsräume für Kinder + Eltern
- Vertraute Institutionen/Fachkräfte, die professionelle Hilfen eröffnen
- Möglichkeit zum Erproben, Lernen und zur personalen Entwicklung von Kompetenzen (Vereine, Jugendhilfe)
- Früher KiTa-Besuch
- Gelingende Schulische Integration
- Schulische Förderung und Erfolge
- Gelingende soziale Integration in Peers

■ Keine Armut der Familie

- Ein ausreichendes Einkommen
- Keine Überschuldung

Empirie der Kinderarmut 5

- Insgesamt ist festzuhalten: die Armut in Familien ist bedingt durch eine Vielzahl von Faktoren, insbes. durch
 - Arbeitslosigkeit und geringe Erwerbsintegration der Familien/Mütter
 - Geringes Erwerbseinkommen, geringe Sozialleistungen, fehlende Unterhaltszahlungen
 - Bildungsdefizite, Sprachdefizite und Mangel an Alltagskompetenz
 - Fehlen einer unterstützenden Infrastruktur an sozialen Einrichtungen und Diensten
- Besonders erschreckend sind die Auswirkungen auf die Bildungsbeteiligung:
 - Arme Kinder treten verspätet in das Bildungssystem ein
 - ... haben schlechtere Noten und bleiben häufiger sitzen
 - ... wechseln seltener in weiterführende Bildungsgänge/Schulen

Empirie der Kinderarmut 6

- Vor allem wenn Einkommensarmut und geringe elterliche Bildung zusammentreffen, sind die Chancen der Kinder schlecht, einen qualifizierten Bildungsabschluss zu erreichen!
- Dabei kommt vor allem Phasen des Übergangs eine kritische Bedeutung zu:
 - Übergang Elternhaus – Schule
 - Übergang in weiterführende Bildungsgänge
 - Übergang Schule – Berufsausbildung - Beruf
- Größte Gefahr der Kinderarmut:
 - Benachteiligung beim Berufsstart führt zu
 - dauerhafter Benachteiligung in Berufs-, Einkommens- und Lebenskarriere

Armutspolitik und Kinderarmut 1

- Der Kampf gegen Armut ist primär Aufgabe des Bundes. Aber auch Länder und Gemeinden sind verpflichtet, eine aktive Rolle in der Prävention und Überwindung von Armut zu übernehmen
- Die Wirksamkeit der Politik gegen Armut in Deutschland wird bis heute entscheidend dadurch beeinträchtigt,
 - Dass keine übergreifende, integrierte Strategie für den Kampf gegen Armut entwickelt wurde
 - Dass keine Klarheit darüber besteht, welche Rolle die verschiedenen Ebenen und Akteure in der Armutsbekämpfung spielen sollen und welchen Beitrag sie leisten können
 - Dass das föderale Mehrebenensystem dazu genutzt wird, die Verantwortung den jeweils anderen Ebenen und Akteuren zuzuweisen

Armutspolitik und Kinderarmut 2

- Aufgabe der Kommunen ist es gemäß § 1 KJHG,
 - Junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern und dazu beizutragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen
 - Dazu beizutragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen
- Mit der wachsenden Zahlen armer Personen und Haushalte hat sich der Aufgaben- und Handlungsdruck für die Kommunen in Bezug auf die Armutsprävention erhöht. Dies gilt in besonderer Weise für das Problem der Kinderarmut
- Aufgrund der engen Ressourcenlage sind die Kommunen allerdings darauf angewiesen, dass sie in ihren Anstrengungen durch Bund und Länder unterstützt werden
- Wegen der Multidimensionalität von Armut ist die Armutsprävention eine Querschnittsaufgabe. Auch die Bekämpfung von Kinderarmut erfordert einen ressortübergreifenden Ansatz
- Dabei können nahezu alle Fachressorts mit eigenen Maßnahmen daran mitwirken, dem Auftreten von Kinderarmut entgegenzuwirken (Soziales, Jugend, Gesundheit, Beschäftigung, Wirtschaft, Wohnen, Bildung etc.)

Armutspolitik und Kinderarmut 3

- Ansatzpunkte für eine Politik gegen Kinderarmut
 - Ausbau der Erwerbsbeteiligung und der Erwerbseinkommen der Eltern insbes. durch
 - Integration in Erwerbsarbeit (arbeitsmarktpolitische Eingliederungsmaßnahmen)
 - Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (insbes. Kinderbetreuung)
 - Stabilisierung der Einkommenslage durch sozialpolitische Transfers
 - Erhöhung der kinderbezogenen Sozialtransfers für die Familie/Kinder
 - Erhöhung der Sozialhilfe- und Grundsicherungsleistungen
 - Umfassende Förderung von Kindern im Erziehungs- und Bildungssystem
 - Förderung der Kinder im Bildungssystem / Kooperation Schule – Jugendhilfe
 - Ausbau unterstützender sozialer Dienste für Eltern und Kinder
 - Sozialraumbezogene Interventionen zur Stabilisierung der Wohn- und Lebenslage in benachteiligten Quartieren
 - Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldbedingungen
 - Familienbegleitende Hilfen insbes. für Familien mit Migrationshintergrund
 - Umfassende Beratung und Hilfe
 - Von der Budgetberatung/Schuldnerberatung bis zu Beratung in psycho-sozialen Krisensituationen
- Notwendig ist eine Gesamtstrategie, die insbes. Maßnahmen der Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Familien und Jugendhilfepolitik einschließt

Kommunale Armutsberichterstattung zu (Kinder-)Armut 1

- Vor diesem Hintergrund liegt die doppelte Aufgabenstellung einer kommunalen Armutsberichterstattung in der:
 - Bereitstellung von Informationen für eine breitere (Fach-) Öffentlichkeit über die Entwicklung der Lebensbedingungen der Bevölkerung (insbes. von Familien mit Kindern) in der Gemeinde
 - Bereitstellung einer empirisch fundierten Planungs- und Entscheidungsgrundlage für Politik und Verwaltung für eine vorausschauende, präventiv ausgerichtete Sozialpolitik
- Dafür erforderlich
 - Informationen über die Entwicklung und Verteilung der Ressourcen- und Lebenslagen auf Gemeindeebene wie in den Gemeindebezirken als Grundlage für eine zielgenaue Politik
 - Informationen über die Wirkung der eingesetzten Programme und Instrumente zur Prävention bzw. Überwindung von (Kinder-)Armut und benachteiligten Lebenslagen.

Kommunale Armutsberichterstattung zu (Kinder-)Armut 2

- Die Möglichkeiten einer Kommunalen Armutsberichterstattung sind im Vergleich zur Bundes- und Landesebene eingeschränkt, da viele Datenquellen wegen der zu geringen Stichprobengrößen für Gemeinden nicht oder nur begrenzt auswertbar sind
- Die amtliche Statistik liefert zwar wichtige Informationen, bestimmte Aspekte der Lebenssituation der Bevölkerung sind aber nur unzureichend erfasst. Vor allem kann die Kumulation von (Unter)Versorgungslagen mit den verfügbaren Statistiken nicht ausgewiesen werden
- Schließlich können für bestimmte Dimension des Armutsproblems (z.B. extreme Armut wie Wohnungslosigkeit) mit den üblichen Erhebungen keine aussagekräftige Informationen gewonnen werden und erfordern spezielle Erhebungsformen
- Im folgenden sollen zentrale Inhalte einer kommunalen Armutsberichterstattung kurz skizziert werden

Kommunale Armutsberichterstattung zu (Kinder-)Armut 3

1 Ressourcenlage

- Entwicklung Einkommensverteilung, Einkommensarmut, Einkommensreichtum
- Entwicklung der sog. bekämpften Armut (insbes. Sozialhilfe und Grundsicherung Arbeitsuchende, Asylbewerberleistungsgesetz)
- Verschuldung/Überschuldung
- Sozialpolitische Interventionen und ihre Wirkungen

2 Lebens- und Unterversorgungslagen

- Verteilung von Versorgungslagen, insbes. Unterversorgungslagen in den Bereichen Bildung/Ausbildung, Beschäftigung/Arbeitslosigkeit, Wohnungsversorgung, Gesundheitsversorgung, evtl. Kumulationen
- Sozialpolitische Interventionen und ihre Wirkungen

3 Lebenslage ausgewählter Bevölkerungsgruppen

- Das Zusammenwirken verschiedener Lebenslageaspekte bei ausgewählten Bevölkerungsgruppen (z.B. Familien mit Kindern, Kinder und Jugendliche, Ältere, Arbeitslose, Erwerbstätige, Migranten, Wohnungslose)
- Sozialpolitische Interventionen und ihre Wirkungen

Kommunale Armutsberichterstattung zu (Kinder-)Armut 4

4 Sozialräumliche Ungleichheit

- Auswertungen zu zentralen Dimensionen der Ressourcen- und Versorgungslage nach Gemeindebezirken (und Sozialräumen): Kleinräumliche Verteilung der Einkommenslage, der Arbeitsmarktlage, der Bildungsversorgung, der Wohnungsversorgung etc
- Sozialpolitische Interventionen und ihre Wirkungen

5 Erscheinungsformen der Armut: „Der Armut eine Stimme geben“

- Beschreibung konkreter Fallbeispiele aus der Sicht von Fachkräften der Freien Wohlfahrtspflege und von Selbsthilfeorganisationen

6 Kommentar der Gemeinde zum Armutsbericht

Kommunale Armutsberichterstattung zu (Kinder-)Armut 5

- Zur Steuerung des Armutsberichts sollten eine Steuerungsgruppe und ein Beirat eingerichtet werden
- Die Steuerungsgruppe (administrative Steuerung)
 - sollte eine laufende Abstimmung und Begleitung des Armutsberichts zwischen der Gemeinde und der beauftragten Forschergruppe leisten
- Der Beirat (politische Steuerung)
 - sollte an den konzeptionellen Vorentscheidungen wie an der Bewertung des Zwischen- und Endberichts zur Armutsberichterstattung beteiligt sein
 - Er umfasst einen erweiterten Kreis von Akteuren (Vertreter der beteiligten Dezernate, der Parteien in der Gemeindevertretung, der Sozialpartner, der Kirchen, der Liga der Freien Wohlfahrtspflege und der Selbsthilfeverbände)
- Beratung in der Gemeindevertretung
 - Die Ergebnisse des Armutsberichts sollten in der Gemeindevertretung und in den zuständigen Fachausschüssen beraten werden und als empirische Grundlage für politische Entscheidungen herangezogen werden

Kommunale Armutsberichterstattung zu (Kinder-)Armut 6

- In der Sozialraumanalyse Mainz 2005 sind wichtige, allerdings noch unvollständige Auswertungen zu Unterversorgungslagen vorgelegt worden. Diese Erhebung sollte künftig ergänzt und fortgeschrieben werden
- Darüber hinaus sollten gerade beim Thema Kinderarmut Daten der amtlichen Statistik sowie Verwaltungsdaten öffentlicher und freier Träger durch qualitative Studien ergänzt werden (Expertenbefragungen, biografische und sozialraumbezogene Fallstudien, etc.)
- Mindestens ebenso wichtig wie das Produkt einer kommunalen Armutsberichterstattung ist der Berichtsprozess. Er soll dazu beitragen,
 - einen kontinuierlichen öffentlichen Diskurs zu diesem skandalösen Thema zu führen und
 - Lösungsmöglichkeiten auf örtlicher wie auf überörtlicher Ebene zu entwickeln und umzusetzen
- Der Bericht sollte einfließen in einen kommunalen Aktionsplan gegen (Kinder-)Armut, der regelmäßig fortzuschreiben ist