

SFS

Sozialökonomische
Forschungsstelle

volkshilfe.

Kinderarmut in Österreich

Kurzfassung

Oktober 2013

AutorInnen:

Verena Fabris

Sonja Faltin

Erich Fenninger

Andrea Reisinger

Tom Schmid

Jochen Schulte

Kinderarmut in Österreich

Kurzfassung

Die hier vorgelegte Studie wurde im Auftrag und in Zusammenarbeit mit der Volkshilfe von der Sozialökonomischen Forschungsstelle erstellt und versucht eine kritische Bestandsaufnahme der Forschungslage bezüglich Armut und Armutsgefährdung von Kindern und Jugendlichen in Österreich. Deutlich wird, dass Kinder und Jugendliche in der österreichischen Sozialberichterstattung kaum als Subjekte wahrgenommen werden, sondern als Teil armutsbedrohter Haushalte oder gar als Ursache für Armutsbedrohung von Haushalten. Einige wenige Studien in der jüngsten Vergangenheit versuchen, diesem Defizit entgegen zu arbeiten.

Politik gegen Armut und Armutsbedrohung von Kindern und Jugendlichen in Österreich ist ebenfalls nur abgeleitete Politik, abgeleitet aus anderen Politikzielen, etwa dem der Familienpolitik oder der Alterssicherungspolitik.

Armut ist mehr als Einkommensarmut

Annäherungen zum Thema Armut erfolgen meistens über das Thema Geldarmut. Damit sind mehrere Probleme verknüpft. Zunächst ist Armut mehr als Geldarmut. Insbesondere auch, wenn von Kindern als eigenständigen Subjekten ausgegangen wird, ist die Bestimmung eines Maßes von Ausgrenzung und Exklusion allein am Einkommen der Eltern zu kurz gegriffen. Es müssen Dimensionen mit einbezogen werden, die etwas über Teilhabe- und Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen aussagen können.

Auch die Erfassung von Einkommensarmut über das Einkommen der Haushalte lässt einige Fragen offen: Wie ist das Einkommen innerhalb des Haushaltes verteilt? Welche Rolle spielen Familienmitglieder, die nicht im gemeinsamen Haushalt wohnen? Durch die Konzentration auf Privathaushalte wird außerdem ein Teil der besonders von Armut und Ausgrenzung betroffenen Personengruppen (Personen, die in Heimen, Anstalten, Gefängnissen, Asylunterkünften etc. wohnen oder wohnungslos sind) nicht erfasst.

Definition Kinderarmut

Zur Definition des „Phänomens Kinderarmut“ sind nach Holz/Puhlmann (2005:7) folgende Grundregeln zu beachten:

1. Die Definition muss vom Kind ausgehen. Dabei sind die subjektive Wahrnehmung als auch die Lebenssituation der unterschiedlichen Altersgruppen zu berücksichtigen.
2. Gleichzeitig muss der familiäre Zusammenhang und die Gesamtsituation des Haushaltes berücksichtigt werden.
3. Eine Armutsdefinition für Kinder und Jugendliche ist notwendigerweise mehrdimensional.

4. Gleichzeitig darf Armut von Kindern nicht als Sammelbegriff für deren benachteiligende Lebenslagen verwendet werden.

Folgende Dimensionen müssen beachtet werden:

Dimension 1: soll die materielle Situation des Haushaltes erfassen und deckt die oben erwähnte Berücksichtigung der Gesamtsituation des Haushaltes ab.

Die Dimensionen 2-5 dienen der Erfassung der Lebenslage des Kindes.

Dimension 2: erfasst die materielle Versorgung des Kindes wie zum Beispiel Wohnen, Nahrung und Kleidung.

Dimension 3: erfasst die „Versorgung“ im kulturellen Bereich, womit zum Beispiel die kognitive Entwicklung, sprachliche und kulturelle Kompetenzen und insbesondere die Bildung gemeint sind.

Dimension 4: erfasst die Situation im sozialen Bereich und umfasst soziale Kontakte und soziale Kompetenzen.

Dimension 5: erfasst die psychische und physische Lage und somit den Gesundheitszustand. (Vgl. Holz/Puhlmann 2005:7)

Aus den möglichen Einschränkungen in den Dimensionen lassen sich folgende 3 Lebenslagentypen ableiten:

- Von „Wohlergehen“ wird gesprochen, wenn in den zentralen Dimensionen keine Einschränkungen vorliegen.
- Eine „Benachteiligung“ liegt dann vor, wenn in 1 oder 2 Dimensionen „Auffälligkeiten“ festzustellen sind
- „Multiple Deprivation“ liegt bei Einschränkungen in mindestens drei verschiedenen Dimensionen vor. (Vgl. Holz, Laubstein, Sthamer 2012:10)

Eine UNICEF Studie von 2007 hat sechs Dimensionen genannt, die für Armut und Armutsgefährdung von Kindern und Jugendlichen relevant sind:

- Materieller Wohlstand
- Gesundheit und Sicherheit
- Wohlstand in Bildung und Erziehung
- Beziehungen in der Familie und mit Gleichaltrigen
- Verhaltensweisen und Risiken
- Subjektiver Wohlstand

Die Dimension „Wohnen und Umgebung“ wird in der UNICEF Studie von 2013 als zusätzliche Dimension aufgenommen.

Die empirische Erfassung dieser Bereiche liegt in Österreich in unterschiedlicher Qualität vor. Beispielhaft stellt die hier vorgelegte Studie die beiden Indikatorengruppen

- Geldarmut von Kindern und Jugendlichen
- Kinder- und Jugendlichengesundheit

dar, weil beide empirisch relativ gut aufbereitet sind und einen ersten Blick auf Haushalte mit Kindern erlauben. Aus methodischen Gründen nicht erfasst (weil von Mikrozensus und EU SILC nicht erreicht) sind hier jedoch Kinder und Jugendliche, die in so genannten „Anstaltshaushalten“ (Heime, Internate) leben. Auch hier sind also nur empirische Annäherungen möglich.

Geldarmut von Kindern und Jugendlichen in Österreich

Die Armutsgefährdungsquote der Kinder und Jugendlichen bis einschließlich 17 ist in Österreich mit 15,4% höher als die der Gesamtbevölkerung (13%). Mit einer Armutsgefährdungsquote von 15,4% in 2011, was 234.000 von Armut gefährdeten Kindern und Jugendlichen bis 17 entspricht, liegt die Quote wie bei den Erwachsenen deutlich unter dem EU-Durchschnitt (20,5%); jedoch hinter Ländern wie Norwegen (knapp unter 10%) Dänemark (knapp über 10%), Schweden, Zypern, Slowenien und der tschechischen Republik.

Über den Zeitverlauf von 2005 bis 2011 zeigt sich, dass die Armutsgefährdung von Kinder und Jugendlichen bis 17 annähernd konstant bei 15% geblieben ist. Es ist weder ein deutlicher Trend zur Verschlechterung noch ein Trend zur Verbesserung erkennbar.

In der UNICEF-Studie von 2013 „Measuring child poverty“, in der neben dem materiellen Wohlstand Dimensionen wie Gesundheit und Sicherheit, Bildung, Verhalten und Risiken sowie Wohnen und Umgebung untersucht wurden, liegen die Niederlande klar an erster Stelle, gefolgt von den nordischen Ländern Finnland, Island, Norwegen und Schweden. Österreich rangiert auf Platz 18 von 29 Ländern.

Armutsgefährdung im Zusammenhang mit Erwerbssituation

Die Quote der armutsgefährdeten Kinder und Jugendlichen in österreichischen Haushalten mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität liegt mit 71% deutlich über die Quote der Haushalte mit nicht-armutsgefährdeten Kindern und Jugendlichen (29%).

Die hohe Armutsgefährdungsquote aller Ein-Eltern-Haushalten von 25% führt bei Wegfall der Erwerbstätigkeit der Frau und in diesem Fall damit zum Wegfall der Einkommensquelle aus Erwerbstätigkeit für den gesamten Haushalt zu einer Armutsgefährdungsquote von 57%.

Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung im Zusammenhang mit der Haushaltszusammensetzung

Ein Merkmal für Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung, das besonders häufig in der Kinderarmutsberichterstattung aufscheint, ist die höhere Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung aufgrund der Zusammensetzung des Haushaltes. So sind Haushalte mit 3 oder mehreren Kindern mit einer Quote von 28% und Ein-Eltern-Haushalte mit einer Quote von 36% deutlich stärker von Armut und sozialer Ausgrenzung (Einkommensarmut, Einschränkung in zentralen Lebensbereichen und/oder geringe Erwerbsintensität) bedroht.

Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in Österreich

In Österreich sind 293.000 Jugendliche bis 17 Jahre (19%) von Ausgrenzung oder Armut betroffen, das heißt, sie leben entweder in einem Haushalt, dessen Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle liegt, einem Haushalt, der in mehreren zentralen Lebensbereichen (Wohnung angemessen warm halten können, unerwartete Ausgaben tätigen können, abgetragene Kleidung ersetzen können, es bestehen Zahlungsrückstände etc.) eingeschränkt ist oder in einem Haushalt mit geringer Erwerbsintensität.

28% der Kinder und Jugendlichen bis 17 leben in Haushalten, die keine unerwartete Ausgaben über 950 € tätigen können. Mehr als jedes 4. Kind lebt in einem Haushalt, der es sich nicht leisten kann, Urlaub zu machen, und mehr als jedes 10. Kind lebt in einem Haushalt, der nicht einmal im Monat Freunde oder Verwandte einladen kann.

(alle Zahlen aus. EU SILC 2011)

Kindergesundheit

Ökonomischer Status und Bildungs- und beruflicher Status der Familie

Es zeigt sich, dass sich Personen unter der Armutsgefährdungsschwelle tendenziell schlechter fühlen bzw. sich durch Behinderungen beeinträchtigt sehen, als Personen aus der höchstens Einkommensklasse.

Auch in Bezug auf den beruflichen Status der Eltern zeigt sich, dass Vollbeschäftigte bzw. hoch qualifizierte Menschen ein eindeutig höheres subjektives Wohlbefinden (90%) an den Tag legen, als Nicht-Beschäftigte (64%). Ähnlich verhält es sich mit der Korrelation zwischen Bildungsniveau und Lebenserwartung. Hier zeigt sich, dass Personen mit Pflichtschulabschluss eine geringere Lebenserwartung aufweisen, als AkademikerInnen. (Vgl. Habl 2009:174)

Gesundheitsverhalten/Ernährung

Das Gesundheitsverhalten von Kindern wird stark von den Eltern geprägt, deren Verhaltensformen dann übernommen werden. Ein wesentlicher Faktor für die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen ist ihre Ernährungssituation und ihr Ernährungszustand. Falsche Ernährung oder Mangelernährung von Kindern und Jugendlichen wirken sich nicht nur auf ihren aktuellen Gesundheitszustand und ihr subjektives Wohlbefinden aus, sondern setzt wesentliche Rahmenbedingungen für zukünftige gesundheitliche Entwicklungen bzw. chronische Erkrankungen (siehe z.B. Gapp 2011 am Beispiel des Gesundheitszustandes eines Musterungsjahrganges in Oberösterreich).

Unter- oder Übergewicht und daraus entstehende chronische Erkrankungen (Magersucht, Bulimie Adipositas sowie die daraus entwachsenden chronischen Erkrankungen wie Diabetes, Herz- und Kreislauferkrankungen etc.) werden oft bereits im Kinder- oder Jugendalter begründet.

Gesundheitliche Weichenstellungen können viel dazu beitragen, ob deprivierende Lebenssituationen entstehen bzw. verstärkt werden oder nicht. Aufgabe der Politik ist daher ein ganzheitlicher Gesundheitsansatz, der nicht nur aktive Elternunterstützung leistet, sondern gleichfalls die Kinder in den Fokus von Interventionen nimmt und somit eine allumfassende Gesundheitsförderung garantiert.

Befunde aus der Praxis

Es wurden sechs SozialarbeiterInnen auf Jugendämtern (aus den Städten Wien und Wiener Neustadt sowie aus den Bezirksverwaltungsbehörden von Gmünd, Rohrbach und Tulln) mittels narrativer Interviews befragt. Nachfolgend sind ihre Erfahrungen zusammengefasst:

Materieller Wohlstand

Geldarmut ist aus Sicht der PraktikerInnen der Jugendwohlfahrt nur eine Dimension von armutsbedingten Problemlagen. Besonders wird hier auf multiple Problemlagen von MigrantInnen verwiesen.

PraktikerInnen bemängeln die Zugangshürden zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung und fordern eine Minimierung der Barrieren und mehr professionelle Unterstützung, z.B. in Form von Case Management.

Gesundheit und Sicherheit

PraktikerInnen bestätigen aus ihren Beobachtungen den wissenschaftlich festgestellten Zusammenhang zwischen sozioökonomischem Status und Gesundheitszustand, wobei sie sowohl von physischen als auch psychischen Beeinträchtigungen berichten.

Psychiatrische Diagnosen, aggressives Verhalten, Übergewicht, schlechte Mundhygiene etc. seien Besonderheiten, die vermehrt bei armutsgefährdeten Kindern zu beobachten sind.

Als Ursache machen PraktikerInnen vor allem den Umstand verantwortlich, dass in armutsgefährdeten Familien durch den Stress, den die finanzielle Überforderung bedeutet, wichtige Aspekte der Lebensführung in den Hintergrund treten.

Wohlstand in Bildung und Erziehung

Auch in diesem Bereich bestätigen die Erfahrungen der PraktikerInnen, dass der Bildungsweg der Kinder maßgeblich vom Bildungsstatus der Eltern abhängig ist. Hinzu kommt, dass in Österreich nach wie vor ein großer Teil des Lernens und Übens zu Hause passiert. Sind hier die Rahmenbedingungen nicht ideal (z.B. kein ruhiger Platz zum Lernen) verschlechtern sich die Bildungschancen.

MigrantInnen sind aus Sicht der PraktikerInnen besonders von Bildungsarmut betroffen.

Beziehungen in der Familie und mit Gleichaltrigen

PraktikerInnen sprechen von sozialer Exklusion von Kindern und Jugendlichen aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen, z.B. für die Mitgliedschaft in einem Verein oder die Teilnahme an Schulausflügen. Ein weiterer Grund für Exklusion sind prekäre Wohnverhältnisse, die verhindern, dass FreundInnen nach Hause eingeladen werden. Für die Aufnahme in der Klassengemeinschaft ist nach Auffassung der PraktikerInnen der Besitz von Markenartikeln und Prestigeobjekten wie Handys mit zunehmendem Alter von Bedeutung. Fehlen Markenartikeln werde ein negativer sozialer Status in der Gruppe determiniert. Kinder würden oft mit negativen Coping-Strategien reagieren, indem sie die Aufmerksamkeit durch „Stören“ (psychische Auffälligkeiten, Aggressionen, physische Gewalt gegen andere Kinder) auf sich ziehen würden.

Aktivitäten der Volkshilfe gegen Kinderarmut

Die Volkshilfe betreibt zahlreiche integrative Kinderbetreuungseinrichtungen, hat arbeitsmarktpolitische Projekte für ausgrenzungsgefährdete Jugendliche, bietet Lernunterstützung und Familienintensivbetreuung.

Familien in Not wird schnell und unbürokratisch mit einer finanziellen Unterstützung geholfen. In den Jahren 2011 bis 2012 konnten 1664 Haushalte, in denen 1685 Kinder lebten, mit einem durchschnittlichen Betrag von 231 EUR unterstützt werden, um Miet- und Energierückstände zu begleichen, Dinge des täglichen Lebens wie Lebensmittel zu kaufen oder notwendige Anschaffungen zu tätigen.

Im Rahmen der „Schulstartaktion“ wurden 2012 LIBRO-Gutscheine im Wert von EUR 50.000 an einkommensschwache Familien verteilt.

Empfehlungen an die Forschung

Einerseits muss die quantitative Darstellung der Lebens- und Armutslagen von Kindern und Jugendlichen in Österreich erheblich verbessert werden; neben der abgeleiteten Darstellung von Kindern und Jugendlichen als Familienmitglieder (und damit quasi als „Armutsriskanten“) bedarf es einer Erhebung bei den Betroffenen selbst. Hier müsste EU SILC entsprechend erweitert werden, es sollte aber auch entsprechende sekundäranalytische Auswertung anderer großer Datensätze (etwa der gesetzlichen Sozialversicherungen) geben, um die Dimensionen der Armutsbedrohung und Armutsbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen konkret erfassen zu können. Ebenso wäre es notwendig, den „blinden Fleck“ empirisch zu schließen, der dadurch entsteht, dass in „Anstaltshaushalten“ lebende Personen (also auch Kinder und Jugendlichen) in der Armutforschung durch EU SILC, aber auch durch den Mikrozensus nicht erfasst werden.

Aber auch die Existenz zusätzlicher qualitative Studien ist notwendig. Orientierung sollte das Lebenslagenkonzept von Bourdieu, der ressourcenorientierte Armutsbegriff von Ilse Arlt und der Capability Ansatz sein. Auch der „prekäre Wohlstand“ und die Situation, die in unseren Interviews als Situation von „reichen Kindern in armen Haushalten“ bezeichnet wurde, müsste durch qualitative Studien erhellt werden.

Ansätze für die Forschung lassen sich nach Aussagen der ProfessionistInnen der Sozialen Arbeit in folgenden Punkten finden:

- Durchführung einer Evaluation über die gesetzten Interventionen. Was hat sich verändert, welche Ansätze haben den betroffenen Kindern geholfen, welche Strategien waren hinderlich etc.?
- Empirische Grundlagenforschung im Bereich des Erlebens von Kinderarmut
- Empirische Grundlagenforschung im Bereich „Psychische Kindergesundheit“
- Empirische Analyse, die Nutzungsbedingungen von gesundheitsrelevanten Handlungsspielräumen mit verfügbaren ökonomischen, sozialen und kulturellen Ressourcen in den Blick nimmt (inkl. einer Ausdifferenzierung von Ressourcen, Capabilities und Achievements)

Am Ende der Studie wird vorgeschlagen, nach dem Vorbild der ISS Studie in Deutschland in einer breiten Langzeitstudie Lebenslagen und Gefährdungslagen von Kindern und Jugendlichen mit dem Fokus auf die Betroffenen als Subjekte ihres Lebens durchzuführen. Diese Studie sollte im Ausgangsstadium einen Jahrgang von etwa 1000 Kindern im ersten

Lebensjahr erfassen und diese Kohorte bis zu ihrem 27. Geburtstag begleitend immer wieder befragen.

Empfehlungen an die Politik

Kinder müssen sowohl in der Armutsberichterstattung als auch in der Armutspolitik als eigenständige Subjekte betrachtet werden.

Es braucht eine integrative Armutsstrategie, die über finanzielle Transfers hinausgeht und an den individuellen Lebenslagen anknüpft mit dem Ziel der (Wieder-)Herstellung wirtschaftlicher und sozialer Handlungsfähigkeit. Eine integrative Strategie sieht die Beteiligung unterschiedlicher politischer AkteurInnen auf Bund-, Länder- und Gemeindeebene sowie die Beteiligung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher AkteurInnen vor. Nicht zu vergessen ist die Einbeziehung Betroffener in die Entwicklung und Implementierung von Maßnahmen.

Monetäre Sicherung

Finanzielle Transfers haben eine armutslindernde Wirkung. Folgende Verbesserungsmöglichkeiten werden vorgeschlagen:

- Erhöhung der Richtsätze in der bedarfsorientierten Mindestsicherung, kritische Hinterfragung der Anspruchsvoraussetzungen
- Berücksichtigung der Ausgabenseite bei der Gewährung von Beihilfen
- Förderungen und Beihilfen sollen zu einer Bringschuld des Staates werden und mit Rechtsansprüchen versehen sein.

Bildungspolitik

Bildungspolitik kann maßgeblich dazu beitragen, ungleichen Startbedingungen von armutsbetroffenen Kindern entgegen zu wirken. Notwendig ist dafür:

- Ausbau des Angebots an Krippen- und Kindergartenplätzen, Ausweitung ganztägiger Schulformen, um Benachteiligungen im Lernkontext (beengter Wohnraum, keine Unterstützung durch die Eltern etc.) ausgleichen zu können
- Gemeinsame Schule der 10-14-jährigen, um der frühen Selektion entgegen zu wirken
- Ausbau der Schulsozialarbeit, rechtliche Verankerung von Schulsozialarbeit

Familienpolitik

Verbesserungen werden vor allem in Bezug auf das Unterhaltsrecht vorgeschlagen.

- Reform des Unterhaltsrechts: Recht auf Unterhaltsvorschuss, auch wenn der Unterhalt aller Wahrscheinlichkeit nach vom Unterhaltspflichtigen nicht zurück gefordert werden kann; Unterhaltsvorschuss bis zum 21. Lebensjahr, um auch den Besuch einer höher bildenden Schule (bspw. Universität) gewährleisten zu können; gesetzlich festgelegter Minimalrichtsatz und/oder Mindestbetrag für Unterhaltsvorschüsse und für die jeweilige Altersstufe des Kindes

Arbeitsmarktpolitik

Die Einkommens- und Beschäftigungssituation des Haushaltes spielt eine wesentliche Rolle, mit ihr ist nicht nur die Existenzsicherung verbunden, sondern auch Aspekte der sozialen Teilhabe.

- Verbesserung der Rahmenbedingungen für existenzsichernde Erwerbsarbeit, vor allem für Frauen: Mindestlohn, familienfreundliche Arbeitszeiten
- Ausweitung der Nachmittagsbetreuung, um den Eltern die Möglichkeit zu geben, einer geregelten Arbeit nachzugehen

Sozialpolitik

Sozial- und Jugendarbeit sind die Grundpfeiler einer Sozialpolitik, die Armutsbekämpfung und Armutsprävention leisten will. Bedeutsam sind sowohl frühzeitige Interventionen als auch nachgehende Arbeit

Die Beratung und die Betreuung sollten von der sozialen Betreuung in Krisensituationen bis hin zur Resozialisierung straffälliger Jugendlicher sichergestellt werden

- Mehr Ressourcen und mehr Kompetenzen an die Jugendämter in den Städten, um eine adäquate Betreuung garantieren zu können
- Ausbau semistationärer Einrichtungen mit psychosozialen Betreuungsangeboten, um eine Heimunterbringung zu vermeiden