

Abstract

Was tun EU-Städte gegen Armut?
Kommunale Strategien und Maßnahmen zur Reduktion von Armut

Institut für Management Accounting

Johannes Kepler Universität Linz

A-4040 Linz, Altenbergerstraße 69

Univ. Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Dorothea Greiling (dorothea.greiling@jku.at)

Melanie Schinnerl, MSc (melanie.schinnerl@jku.at)

Michaela Walch, BSc BSc (michaela.walch@jku.at)

in Kooperation mit dem

Institut für Volkswirtschaftslehre

Johannes Kepler Universität Linz

o. Univ. Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Friedrich Schneider (friedrich.schneider@jku.at)

und dem

Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik

Johannes Kepler Universität Linz

Ass. Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Christine Stelzer-Orthofer (christine.stelzer-orthofer@jku.at)

sowie dem

Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs

MMag.^a Heidrun Maier (heidrun.maier-dekruiff@voewg.at)

In den meisten EU-Staaten lebt der Großteil der armen Personen in ländlichen Gebieten. Die größten Differenzen gibt es derzeit in Rumänien und Bulgarien. Laut Eurostat waren 2014 in der EU 50,488 Millionen StadtbewohnerInnen (oder 24,4%) von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. Die Vergleichswerte für kleinere Städte und Vororte betragen 33,985 Mio. (22,2 %) und 37,416 Mio. (27,1 %) für ländliche Gebiete (Eurostat 2016). Allerdings ist gemäß der EU-SILC Daten (STATISTIK AUSTRIA, EU-SILC 2015) in sechs EU-Staaten die Gefährdung durch Armut und soziale Ausgrenzung im Mehrjahrestrend in Städten durchschnittlich um mehr als 5 Prozentpunkte höher als im ländlichen Raum. Dies betrifft die EU-Staaten Belgien, Dänemark, Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und Österreich. Spitzenreiter bei der Differenz ist hier Österreich. Im Zeitraum von 2010 bis 2015 zeigt sich eine Differenz zwischen 9,7 Prozentpunkte (2009) und 14,2 Prozentpunkte (2014). 2015 lag die Differenz bei 11 Prozentpunkten. Nach den Kriterien der EU-SILC Daten waren 2015 24,9 % der städtischen Bevölkerung in Österreich von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. An zweiter Stelle kommt Belgien mit Differenzwerten zwischen 9,7 Prozentpunkten (2010) und 12,6 Prozentpunkten (2012) mit einem Wert von 10,6 Prozentpunkten in 2015. Absolut waren dies 29,7 % der städtischen Bevölkerung. Hinsichtlich der Entwicklung in Großbritannien lag der Wert 2010 bei 6,6 Prozentpunkten und in 2015 bei 7,4 Prozentpunkten oder 27,4 % der städtischen Bevölkerung. Die Niederlande sind ebenfalls ein Land, das seit 2010 im Durchschnitt über 5 % erreicht. Der aktuelle Wert in 2015 liegt bei 8,5 Prozentpunkten mit einem entsprechenden städtischen Bevölkerungsanteil von 20,9 %. In Dänemark zeigen sich Differenzwerte von über 5 Prozentpunkten seit 2012 mit einem Anteil von 24,3 % der städtischen Bevölkerung in 2015 und einer Differenz von 8,5 Prozentpunkten. In Deutschland werden entsprechende Werte ebenfalls immer wieder seit 2012 erreicht. 2015 lag die Differenz bei 7,4 Prozentpunkten. Der städtische Bevölkerungsanteil betrug 24,3 %. Auffällig ist anhand der Analyse, dass vor allem hochentwickelte west-europäische Städte intensiv bei der Armutsbekämpfung gefordert werden.

In der Armutsbekämpfung sind zunehmend die Städte gefragt, da eine explizite und implizite (Teil-)Verlagerung auf die kommunale Ebene stattfindet. Armut im urbanen Raum ist in den sechs westeuropäischen EU-Staaten, auf die sich das Forschungsprojekt fokussiert, in den vergangenen Jahren eine besondere Herausforderung mit substantiellen ökonomischen und budgetären Auswirkungen und Wohlfahrtsimplikationen geworden. Städte sind heute intensiver gefordert als dies vor der Finanz- und Staatsschuldenkrise der Fall war. Zwar gelten europäische Städte laut Eurostat als attraktive und innovative Orte für Investitionen, Personen und Dienstleistungen, jedoch besteht laut der Eurostat-Auswertung aus dem Jahr 2015 „(...) häufig ein Paradox, denn einige der erfolgreichsten Städte in der EU weisen mit die höchsten Werte bei sozialer Ausgrenzung und Einkommensunterschieden auf. Zwar bieten Städte im Allgemeinen das umfassendste Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten, einige Städte weisen jedoch mit die höchsten Arbeitslosenquoten auf.“¹

Bezogen auf Städte ist von einer Polarisierung der Lebensverhältnisse, einem Auseinanderdriften zwischen reichen und armen Regionen und Städten, einer Ghettobildung und von Herausforderungen durch eine zunehmende demografische, ethnische, kulturelle, soziale und ökonomische Segregation die Rede (Kronauer und Siebel 2013, Ähnelt 2011, Friedrichs 2011, Neu u.a. 2011,). Diese zunehmenden sozialräumlichen Segregationstendenzen in den Städten führen zu ökonomischen Herausforderungen und einem steigenden Kostendruck bei den Kommunalbudgets in Zeiten finanzieller angespannter Haushaltslagen (EUKN 2014).

Der Trend von einer Lokalisierung der armutsbekämpfungsbezogenen Sozialpolitik, ohne eine gleichzeitige Lokalisierung der Budgetmittel und gesetzgeberischen Kompetenzen, stellt die Kommunen nicht nur vor substantielle ökonomische Herausforderungen. Es bestehen zudem demographische Herausforderungen durch eine zunehmende räumliche Ausdifferenzierung der Altersstruktur in Stadt und Umland. Die soziale Herausforderung manifestiert sich in einer kleinräumigen Polarisierung sozialer Lagen bei gleichzeitiger Erosion traditioneller familiärer Lebensformen und der Nachbarschaftshilfe (Neu u.a. 2011). Als kulturelle Herausforderung bezeichnen Neu u.a. (2011) die schwindende lokale Integration und lokale Identifikationen, die das

¹ Eurostat: Statistiken über europäische Städte. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_European_cities/de (Stand: 22.03.2017. 12:24 Uhr)

Entstehen neuer kulturell deprivierter und sozial entsolidarisierter Arbeitslosenmilieus beschleunigen. Die Integration einer wachsenden Anzahl an MigrantInnen der ersten und zweiten Generation unter den Bedingungen einer wachsenden kleinräumigen nationalitätenbezogenen Segregation ist eine wachsende Herausforderung, die seit 2013 an Intensität zugenommen hat. Unter Wohlfahrtsgesichtspunkten verursachen diese Segregationstendenzen substantielle volkswirtschaftliche Kosten und erhöhen den kommunalen Kostendruck, insbesondere im Bereich der Sozialbudgets. Die Herausforderungen für die Kommunen sind in diesem Politikfeld gewachsen. Die strengeren kommunalen Verschuldungsgrenzen und geringeren Wirtschaftswachstumsraten schränken heute die kommunalen Möglichkeiten stärker ein, als dies zu Zeiten einer expansiven Wohlfahrtsstaatspolitik der Fall war (Johansson und Panican 2016, Österreichischer Städtebund 2014).

Dieser knappe Problemaufriss macht deutlich, warum eine Untersuchung mit dem Fokus, wie Städte mit dieser Herausforderung umgehen, heute ein gesellschaftlich und ökonomisch relevantes Thema ist. Im Rahmen dieses Projekts sollen international vergleichend in jenen sechs westeuropäischen EU-Staaten, in denen die Armut in Städten im Mehrjahrestrend größer als auf dem Land ist, kommunale Armutsbekämpfungsansätze unter dem Aspekt der ökonomischen Nachhaltigkeit untersucht werden. Mit diesem international vergleichenden Fokus ermöglichen wir einen Blick über den nationalen Tellerrand hinaus.

Ziel des Forschungsprojektes ist es, ökonomisch erfolgreiche kommunale best practice Beispiele zu identifizieren und zu analysieren. Die Armutsbekämpfung ist heute eine komplexe Aufgabe in Multiakteursnetzwerken. Um über eine inflationäre oder populärwissenschaftliche Kennzeichnung als „best practices“ hinauszugehen, adressiert das Projekt folgende Forschungsfragen:

1. Wie wird der kommunale Erfolg bei der Armutsreduktion gemessen?
2. Was sind zentrale Armutsursachen und die ökonomischen Herausforderungen bei der kommunalen Armutsbekämpfung?
3. Wie gestaltet sich die Interaktion der Netzwerkakteure in den ökonomisch erfolgreichen kommunalen Ansätzen?
4. Was sind die Charakteristika ökonomisch nachhaltiger kommunaler Strategien und Maßnahmen?

IV. Angewandte Forschungsmethoden

Die Interdisziplinarität des Forschungsprojekts erfordert ein Multi-Methoden-Design, das neben der systematischen Literaturanalyse auch eine umfangreiche Dokumentenanalyse sowie Experteninterviews umfasst. Konkret werden in Österreich und ausgewählten Städten der fünf anderen EU-Staaten Fallstudien zur ökonomischen Performanz von kommunalen Armutsbekämpfungsansätzen durchgeführt. Anhand von sowohl deduktiv als auch induktiv identifizierter Merkmale werden die Ansätze in den einzelnen Städten miteinander verglichen. Fallstudien mit einer offenen Herangehensweise ermöglichen es in Fällen, in denen nur ein eingeschränktes theoretisches Wissen vorliegt, komplexe soziale Phänomene zu untersuchen. Bei dem Forschungsprojekt wird neben den Politikfeldinhalten (Output und Outcome) der Blick auf die jeweiligen institutionellen, ressourcenmäßigen und strukturellen Faktoren gelenkt, um Schlussfolgerungen für hemmende oder förderliche Strukturen für eine ökonomisch nachhaltige kommunale Armutsbekämpfung abzuleiten.

Bis zum Zeitpunkt der Konferenz im Oktober 2018 sollen bereits erste Ergebnisse aus Österreich vorliegen.

Literaturverzeichnis

- Ähnelt, R. (2011), Trends- und Ausmaß der Polarisierung in deutschen Städten, in: Hanesch, W. (Hrsg.), Die Zukunft der „Sozialen Stadt“, Wiesbaden, S. 63-80.
- Aigner, C., Schmid, T., Troy, C. D. (2014), Armutsberichterstattung von Ländern und Gemeinden, in: Dimmel, N., Schenk, M. und Stelzer-Orthofer, C. (Hrsg.), Handbuch Armut in Österreich, 2. Auflage, Innsbruck, Wien und Bozen, S. 143.155.
- Alkire, S. et al. (2015), Multidimensional poverty measurement and analysis, Oxford.
- Breitfuss A. u.a. (2005), Städtestrategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Arbeiterkammer Wien, Wien.
- Bogumil, J. und Jann, W. (2009), Verwaltung und Verwaltungswissenschaften in Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Bönker, F. (2011), Kommunalisierung der Sozialpolitik?, Die Entwicklung der sozialpolitischen Rolle der Kommunen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Schweden, in: Hanesch, W. (Hrsg.), Die Zukunft der „Sozialen Stadt“, Wiesbaden, S. 97-114.
- Dawid E. und Heitzmann, K. (2015), Österreichische Nichtregierungsorganisationen in der Armutsbekämpfung: Entwicklungen, Leistungen, Lücken, Projektbericht WU Wien, Wien.
- Dimmel, N., Schenk, M. und Stelzer-Orthofer, C. (Hrsg.), (2014), Handbuch Armut in Österreich, 2. Auflage, Innsbruck, Wien und Bozen.
- Esping-Andersen, G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- European Commission (2013), The urban and regional dimension of the crisis – Eighth progress report on economic, social and territorial cohesion. European Commission, DG Regional and Urban Policy, Brüssel.
- European Urban Knowledge Network EGTC, (2014), The Inclusive City, Approaches to combat urban poverty and social exclusion in Europe, The Hague, Netherlands.
- Eurostat (2016), Pressemitteilung 104/2016 (30. Mai 2016), Städteagenda für die EU, Brüssel.
- EU SILC (2015), Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, 14.04.2016, Wien.
- Fink, A. (2014), Conducting Research Literature Reviews – From the Internet to Paper, Los Angeles.
- Friedrichs, J. und Triemer, S. (2009), Gespaltene Städte?: Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Friedrichs, J. (2011), Ethnische und soziale Segregation in Großstädten, in: Hanesch, W. (Hrsg.), Die Zukunft der „Sozialen Stadt“, Wiesbaden, S. 49-62.
- Greiling, D. (2014), Qualität und Transparenz von NPOs: Pflichtübung oder Chance?, in: Zimmer, A. und Simsa, R. (Hrsg.), Forschung zur Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement, Wiesbaden, S. 231-244.
- Greiling, D. and Stötzer, S. (2015), Performance Accountability as a Driver for Changes in Nonprofit-Government Relationships: An Empirical Insight from Austria, in: Voluntas, Vol. 26, No. 5, S. 1690-1717.
- Haan, J. De und Sturm, J.-E. (2016), Finance and Income Inequality, A review and new evendince, Mimeo, ETH Zürich, Zürich.
- Halmer, S. (2016), Armut in der Europäischen Union – Länder, Regionen, Städte, hrsg. von der Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, Wien.
- Hanesch, W. (2011), Soziale Spaltung und Armut in den Kommunen und die Zukunft des „lokalen Sozialstaates“, in: Hanesch, W. (Hrsg.), Die Zukunft der „Sozialen Stadt“, Wiesbaden, S. 7-46.
- Häußermann, H. und Kronauer, M. (2009), Räumliche Segregation und innerstädtisches Ghetto, in: Stichweh, R. und Windhof, P. (Hrsg.), Inklusion und Exclusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit, Wiesbaden, S. 157-173.
- Hoeller, P. (2012), Less income Inequality and more growth: Are they compatible, OECD Economics Department working paper, No. 927, Paris.
- Holz, G. (2011), Ansätze kommunaler Armutsprävention – Erkenntnisse aus der AWO-ISS-Studie „Kinderarmut“, Wien.
- Huster, E.-U., Boeckh, J. und Mogge-Grotjahn, H. (Hrsg.) (2012), Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung, Wiesbaden.
- Johansson, H. und Panican, A. (2016), Combating Poverty in Local Welfare Systems, London.
- Kazepov, Y. (2010), Rescaling Social Policies: Toward Multilevel Governance in Europe, Ashgate.
- Kazepov, Y. (2013), Die neuen Grenzen sozialer (Stadt-)Bürgerschaft: Die Stadt in den Mehr-Ebenen Governance-Strukturen Europas, in: Kronauer, M. und Siebel, W. (Hrsg.), Polariserte Städte, Frankfurt und New York, S. 219-241.

- Kingdon, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston.
- Kingdon, J. W. (2013), *Agendas, Alternatives and Public Policies: updated edition with an epilogue on health care*, New York
- Kirchgässner, G. (2016), *Entwicklung, Rechtfertigungsversuche, Ursachen und Auswirkungen zunehmender Ungleichheit: eine Übersicht*, working paper SIAW-HSG, 9/16, St. Gallen.
- Kronauer, M. und Siebel, W. (2013), *Die Aktualität der Polarisierungsthese für die Stadtforschung*, in: Kronauer, M. und Siebel, W. (Hrsg.), *Polarisierte Städte, Frankfurt und New York*, S. 9-24.
- Leibfried, S. (1991), *Towards an European welfare state?: On integrating poverty regimes in the European Community*, Bremen.
- Mayring, P. (2015), *Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken*, 12. Auflage, Weinheim.
- Mogge-Grotjahn, H. (2012), *Gesellschaftliche Ein- und Ausgrenzung – Der soziologische Diskurs*, in: Huster, E.-U., Boeckh, J. und Mogge-Grotjahn, H. (Hrsg.) (2012), *Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung*, Wiesbaden, S. 45-59.
- Neu, M., Strohmeier, K. P. und Kersting, V. (2011), *Sozialberichterstattung als Grundlage für eine kommunale Politik gegen Segregation*, in: Hanesch, W. (Hrsg.), *Die Zukunft der „Sozialen Stadt“*, Wiesbaden, S. 219-239.
- Neurath, O. (1931), *Empirische Soziologie: Der wissenschaftliche Gehalt der Geschichte und Nationalökonomie*, Wien.
- Prigge, R. und Böhme, R. (2012), *Lokale Armutsbekämpfung und deutschen Großstädten: Strategien und Wirksamkeit der Konzepte*, Referat IWA-Colloquium, Universität Bremen.
- OECD (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris.
- Reiter, R. (2017), *Sozialpolitik als Gegenstand der Politikfeldanalyse*, in: Reiter, R. (Hrsg.), *Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Sicht*, Wiesbaden, S. 1-49.
- Sabatier, P. A. (1987), *Knowledge, Policy-oriented Learning, and Policy Change: an Advocacy Coalition Framework*, in: *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8. Jg., No. 4, S. 649-692.
- Sabatier, P. A. (1998), *The advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe*, in: *Journal of European Public Policy*, 5. Jg, No. 1, S. 98-130.
- Sabatier, P. A. und Weible, C. (2007), *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*, in: Sabatier, P.A. (Hrsg.), *Theories of Policy Processes*, 2. Auflage, Boulder, S. 189-220.
- Schoibl, H. und Stöger, H. (2014), *Armutsfälle Wohnen: Wohnen und Armutsrisiken*, in: Dimmel, N., Schenk, M., und Stelzer-Orthofer, C. (Hrsg.) (2014), *Handbuch Armut in Österreich*, 2. Auflage, Innsbruck, Wien und Bozen, S. 309-319.
- Sen A. (1999), *Development as Freedom*, New York.
- Sen, A. (2000), *Social exclusion: Concept, Application and Scrunity*, Manila.
- Sen, A. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam.
- Stelzer-Orthofer, C. (2014), *Sozialstaaten und Mindestsicherung in der Europäischen Union: Befunde der komparativen Wohlfahrtsstaatsforschung*, in: Dimmel, N., Schenk, M. und Stelzer-Orthofer, C. (Hrsg.), *Handbuch Armut in Österreich*, 2. Auflage, Innsbruck, Wien und Bozen, S. 14-27.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom*, London.
- Wollmann, H. (2013), *Öffentliche Dienstleistungen zwischen munizipalem und privaten Sektor: Comeback der Kommunen?*, in: Kronauer, M. und Siebel, W. (Hrsg.), *Polarisierte Städte, Frankfurt und New York*, S. 242-271.
- Zimmermann, K. (2011), *Der Beitrag des Programms „Soziale Stadt“ zur Sozialen Stadtentwicklung*, in: Hanesch, W. (Hrsg.), *Die Zukunft der „Sozialen Stadt“*, Wiesbaden, S. 181-202.

Internet Quellen:

- Europäische Kommission: *Armut und soziale Ausgrenzung*, URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=de> (Stand: 03/2016), aufgerufen am: 10.03.2017.
- Eurostat (2017), *Statistic explained: Materielle Deprivation*, URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Material_deprivation/de, aufgerufen am: 13.03.2017.
- Österreichischer Städtebund: *Presseaussendung 17.10.2014, Tag gegen Armut*, URL: <https://www.staedtebund.gv.at/themenfelder/soziales/soziales-und-pflege.html>. Difu (Hrsg.), (2008), *Statusbericht 2008 zum Programm soziale Stadt*, Berlin, aufgerufen am: 17.03.2017.
- World Alliance of Cities Against Poverty (2017), URL: <http://wacapnetwork.org/city-experiences/europe/>, aufgerufen am 07.03.17.