

# **Was tun EU-Städte gegen Armut?**

**Kommunale Strategien und Maßnahmen zur Reduktion städtischer Armut**

**Erste Einblicke aus Österreich**

Kongress Momentum 18

Track #9: Wohlfahrt und Daseinsvorsorge im Spiegel der Klassenverhältnisse

Eingereicht von

**Melanie Schinnerl, MSSc**

**Michaela Walch, BSc., BSc.**

**Univ.-Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Dorothea Greiling**

## 1. Einleitung

Spätestens mit der im März 2000 von den EU-Regierungschefs in Lissabon beschlossenen »Strategie für Wachstum und Beschäftigung«, besser bekannt als Lissabon-Strategie, die zum Ziel hatte, innerhalb eines Jahrzehnts einen Wirtschaftsraum zu schaffen, „der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem großen [!] sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Halmer 2016, S.8), erfuhren die Problemlagen Armut und soziale Ausgrenzung zunehmend Aufmerksamkeit auf Ebene der Europäischen Union. Doch weder die Lissabon-Strategie, noch das »Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung« im Jahr 2010 konnten den Erfolg verzeichnen, der wünschenswert gewesen wäre. So folgte die im Jahr 2010 beschlossene Strategie der EU-Mitgliedstaaten „für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ (Statistik Austria 2018), welche als eines der fünf Kernziele<sup>1</sup> den Bereich Armut und soziale Ausgrenzung thematisiert, mit dem Ziel der Armutsbekämpfung. Es wird angestrebt, die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Personen in Europa bis zum Jahr 2020 um mindestens 20 Millionen zu senken, in der nationalen Umsetzung entspricht dies einer Zahl von 235.000 Personen in Österreich (Bundeskanzleramt 2018).

Armutsbekämpfung ist in den EU-Staaten eine nationale Aufgabe. Auf EU-Ebene kommt das Verfahren der Offenen Koordinierung als nicht-regulatives Integrationsinstrument zum Einsatz, das auf wechselseitigen Erfahrungsaustausch, freiwilliges Benchmarking und Best-Practice-Learning setzt (Krabina 2013).

In der Armutsbekämpfung sind zunehmend die Städte gefragt, da eine explizite und implizite (Teil-)Verlagerung auf die kommunale Ebene stattfindet. Aus dieser Tatsache heraus wurde das an der Johannes Kepler Universität in Linz durchgeführte Forschungsprojekt „Was tun EU-Städte gegen Armut? Kommunale Strategien und Maßnahmen zur Reduktion von Armut“ initiiert. In Punkt 2 erfolgt eine Kurzdarstellung dieses Forschungsprojekts hinsichtlich der Ziele und Forschungsfragen sowie der eingesetzten Methodik. Der Schwerpunkt des Beitrags liegt auf der in Punkt 3 enthaltenen Präsentation erster empirischer Ergebnisse aus Österreich. Im Anschluss daran werden vorläufige Schlussfolgerungen gezogen.

## 2. Kurzvorstellung des Forschungsprojekts

Im Rahmen des von der Österreichischen Nationalbank durch den Jubiläumsfonds seit dem 1. März 2018 geförderten zweijährigen Forschungsprojekts wird das Ziel verfolgt, "städtische Armut" in ausgewählten europäischen Städten aus sechs Nationen näher zu untersuchen. Im Rahmen des Projekts sollen international vergleichend in jenen sechs westeuropäischen EU-

---

<sup>1</sup> Die vier weiteren Ziele fokussieren den Bereich Beschäftigung, den Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation, Bereich Wandel und Energie sowie den Bildungsbereich.

Staaten (Österreich, Belgien, Dänemark, Deutschland, Niederlande und Vereinigtes Königreich), in denen die Armut in Städten im Mehrjahrestrend größer als auf dem Land ist, kommunale Armutsbekämpfungsansätze unter dem Aspekt der ökonomischen Nachhaltigkeit untersucht werden.

Inhaltlich adressiert das Projekt folgende **Forschungsfragen**:

- Wie wird der kommunale Erfolg bei der Armutsreduktion gemessen?
- Was sind zentrale Armutsursachen und mit welchen ökonomischen Herausforderungen sind die Kommunen bei der kommunalen Armutsbekämpfung konfrontiert?
- Wie gestaltet sich die Interaktion der Netzwerkakteure in den ökonomisch erfolgreichen kommunalen Ansätzen?
- Was sind die Charakteristika ökonomisch nachhaltiger kommunaler Strategien und Maßnahmen?

Bei dem Forschungsprojekt wird neben den Politikfeldinhalten der Blick auf die jeweiligen institutionellen, ressourcenmäßigen und strukturellen Rahmenbedingungen gerichtet, um Schlussfolgerungen für hemmende oder förderliche Strukturen für eine ökonomisch nachhaltige kommunale Armutsbekämpfung abzuleiten.

Von der Anlage her, erfordert die Bearbeitung der Forschungsfragen eine interdisziplinäre Herangehensweise. Methodisch wird ein Multi-Methoden-Design angewendet, bestehend aus einer systematischen Literaturanalyse, einer umfangreichen Dokumentenanalyse sowie aus ExpertInneninterviews. Konkret werden in Österreich und ausgewählten Städten der fünf anderen EU-Staaten<sup>2</sup> Fallstudien zu lokalen Armutsbekämpfungsansätzen durchgeführt. Anhand von sowohl deduktiv als auch induktiv identifizierten Merkmalen werden die Ansätze in den einzelnen Städten miteinander verglichen. Während in den anderen EU-Staaten sich der empirische Teil auf ausgewählte Kommunen beschränkt, wird in Österreich ein Stakeholder-Ansatz verfolgt, mit InterviewpartnerInnen auf der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene.

### **3. Erste Ergebnisse**

Hinsichtlich des Bearbeitungsstandes liegen bisher erste empirische Ergebnisse aus Österreich vor welche anschließend vorgestellt werden, wobei einschränkend angemerkt sei, dass die Forschungsfragen damit bisher noch nicht zur Gänze abgedeckt sind. Gemäß der Anlage der Datengenerierung in Österreich in Form eines Multistakeholder-Dialogs wurden bis zur Abgabe des Papers am 12. September 2018 Interviews in 28 Organisationen in

---

<sup>2</sup> Zu den untersuchten Städten zählen in Österreich Graz, Innsbruck, Linz und Wien. In Deutschland fokussiert die Untersuchung die Städte Berlin, Duisburg, Köln und Leipzig; in Großbritannien Birmingham, Glasgow, London und Norwich; in Belgien Antwerpen, Brüssel, Gent und Liège; in den Niederlanden Amsterdam, Maastricht, Rotterdam und Utrecht; und in Dänemark Aarhus und Kopenhagen.

Österreich geführt, zudem haben wir zwei Fragebögen (aus Linz und Graz) erhalten. Die Interviewergebnisse wurden transkribiert und mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring, mithilfe der Kodiersoftware MAXQDA ausgewertet. Die Kategorienbildung erfolgte sowohl deduktiv, anhand der Inhalte des Interviewleitfadens, als auch induktiv.

Die insgesamt 32 InterviewpartnerInnen lassen sich organisatorisch wie folgt zuordnen: neun Interviews auf kommunaler Ebene (Kernverwaltung oder ausgelagerte Betriebe), wobei drei aus Wien kamen, ein Landesunternehmen, zwei Interviews auf Bundesebene (Verwaltung und ausgelagerter Betrieb), sieben NGOs/Verbände und fünf NPOs sowie vier Interviews aus dem Wissenschaftsbereich.

### **3.1. Definition und Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung**

In Bezug auf die erste Forschungsfrage, hinsichtlich der kommunalen Erfolgsmessung bei der Armutsreduktion, kann bislang festgehalten werden dass, abgesehen von kursorischen Hinweisen auf projektbezogene Ergebniskontrollen, die Thematik der Erfolgsmessung von den InterviewpartnerInnen nur sehr marginal thematisiert wurde. Jedoch haben sich alle InterviewpartnerInnen explizit mit der Definition von Armut auseinandergesetzt. Hierbei besteht ein Konsens, dass in Europa der relative Armutsbegriff herangezogen werden muss. Armut bezeichnet im Allgemeinen einen Zustand des Mangels, wird in Abhängigkeit historischer und geografischer Bedingungen unterschiedlich definiert, und kann in vielen verschiedenen Bereichen auftreten (Brodbeck 2005, S.59).

Seitens der Kommunen kristallisierte sich in den Interviews bezüglich der Definition eine klare Tendenz hinsichtlich einer einfach handhabbaren Arbeitsdefinition heraus. Als arm werden die BezieherInnen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS), die eine zentrale Säule im sozialen Netz bildet, eingestuft. Ergänzend wurde vereinzelt auf Personen ohne festen Wohnsitz und jenen, die institutionell untergebracht sind, hingewiesen. Letztere würden von der EU-SILC Statistik nicht erfasst.

Auf der Ebene der wissenschaftlichen ExpertInnen ist die am häufigsten herangezogene Definition jene von EUROSTAT, welche im Rahmen von EU-SILC verwendet wird. Diese ermittelt Armut und soziale Ausgrenzung anhand der AROPE (at-risk-of-poverty and social-exclusion)-Indikatoren, die neben dem Aspekt der Armutsgefährdung (gegeben bei einem personenbezogenen Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60% des nationalen Medianeinkommens) auch das Ausmaß der materiellen Deprivation und die Erwerbsintensität eines Haushalts beinhaltet. Dabei werden alle Personen einmalig gezählt, auch wenn sie in mehreren AROPE-Indikatoren vertreten sind (EUROSTAT 2018). Trotz einer durchgängig kritischen Sichtweise, wird die EUROSTAT-Definition als hilfreich angesehen. Bezogen auf den Untersuchungsgegenstand Kommune wurde auf die fehlende Aufschlüsselung der EU-SILC Daten auf die österreichischen Kommunen (mit Ausnahme von Wien) hingewiesen. Dass keine tiefere Aufschlüsselung in Österreich erfolge sei

---

einerseits ein Ressourcenproblem und andererseits liege es auch an der Stichprobengröße für die EU-SILC Erhebung. Als weiterer Kritikpunkt wurde von wissenschaftlicher Seite die Betrachtungsebene angesprochen, da ausschließlich die Haushaltsebene in den Blick genommen wird. Somit bleibt verborgen, wie die Ressourcenverteilung innerhalb der Haushalte ist. Ein weiterer Kritikpunkt bildete, dass Unterschiede in den Ausgabestrukturen im Stadt-Land-Vergleich ausgeklammert würden. Während die Wohnkosten im urbanen Raum höher seien, fällt der Transportkostenanteil im ländlichen Raum tendenziell höher aus. Ergänzend wurde kritisiert, dass die EUROSTAT-Definition den Vermögensaspekt ausklammere.

Als verzerrender Aspekt wurde den interviewten StatistikexpertInnen im Hinblick auf die Armutsgefährdung von älteren Personen erwähnt, dass bei einem bestimmten Teil das Pflegegeld zum Einkommen zählt, obwohl das Pflegegeld die Funktion hätte Pflegedienstleistungen zu finanzieren.

Ein durchgängiges Thema in den Interviews bildete, dass es zu kurz greife Armut rein monetär zu erfassen. Die Beliebtheit dieses Indikators liege vor allem an der Einfachheit sowie in der internationalen Vergleichbarkeit, wobei hinsichtlich dieses zweiten Aspektes einschränkend auf die Problematik einer eingeschränkten Vergleichbarkeit der Länder hingewiesen wurde. Es wurde angeregt, die rein monetäre Erfassung von Armut, in Tradition der Armutsforschung, mit der Erfassung an Möglichkeiten zu verbinden. Eine isolierte Sicht auf Teilaspekte (z.B. die Einkommensarmutsgrenze oder Deprivation) würde zu kurz greifen, denn so würden einzelne Gruppen wie z.B. Menschen mit Behinderung, die aber in einem Haushalt mit ausreichend finanziellen Mitteln leben, in Hinblick auf die Deprivation, fälschlicherweise miteinbezogen werden. Aus diesem Grund wäre eine Kombination von Mangel an Gütern mit der Erfassung eines Mangels an Möglichkeiten zu verbinden ein guter Weg, der auch global einsetzbar wäre, auch wenn sich die Einkommen und Möglichkeiten unterscheiden. Von gleicher Seite wurde mit Blick auf die Ungleichheit im Allgemeinen außerdem angeregt, unter Bezugnahme auf eine Studie von Fessler et al. (2016), den Mittelschichtsbegriff weiter zu differenzieren, da es eine obere und untere Mittelschicht gibt. Diese beiden Gruppen unterscheiden sich hinsichtlich des Armutsgefährdungspotentials. Während die obere Mittelschicht über zusätzliche Vermögensressourcen verfügt, die sie monetarisieren kann, besteht diese Möglichkeit bei der unteren Mittelschicht nicht.

Hinsichtlich der methodischen Weiterentwicklung regten die interviewten StatistikexpertInnen an, im Hinblick auf die Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung eine Verschränkung von qualitativen und quantitativen Methoden vorzunehmen.

### **3.2. Ursachen, Risikogruppen & Folgen von Armut und sozialer Ausgrenzung**

Armut lässt sich nicht monokausal erklären, Ursachen von Armut ergeben sich aus einem Zusammenspiel verschiedener Aspekte und den Wechselwirkungen zwischen allen drei

---

Ebenen – Mikroebene (Individuum), Mesoebene (Unternehmen, Behörden, Gemeinden) und Makroebene (globale politische/wirtschaftliche Verflechtungen). Aus diesem Grund bedient sich die Armutsforschung zunehmend eines Mehrebenenmodells (Burger 2010).

Innerhalb der Literatur zur Ursachenforschung gibt es einerseits eine Argumentationslinie, welche die armen Individuen als selbst verantwortlich für ihre Armut sieht, während ein zweiter Erklärungsansatz Armut durch strukturelle Kräfte in der Gesellschaft hervorgerufen und reproduziert begreift. Diese beiden „miteinander konkurrierenden Ansätze werden manchmal als ‚selbstverschuldete‘ und ‚systemverschuldete‘ Erklärungsansätze bezeichnet“ (Giddens et al. 2009, S.518). Unabhängig davon ob selbstverschuldet oder systemverschuldet, spiegeln sich im Rahmen der Interviews hinsichtlich Ursachen (Verlust des Arbeitsplatzes, Trennung/Scheidung, Krankheit, geringe Bildung, etc.) als auch bei den Risikogruppen (Arbeitslose, MigrantInnen, Geringqualifizierte, AlleinerzieherInnen, gesundheitlich eingeschränkte Personen etc.), jene Aspekte wider, die auch in der Literatur als Hauptursachen und -risikogruppen genannt werden (Armutskonferenz 2015; Habl et al. 2014; Kirchgässner 2016).

Von einer Mitarbeiterin aus dem BMASGK kam der Hinweis, dass Österreich zu jenen Ländern in der Bismarcktradition gehöre. Die Absicherungen gegen Risiken wie Alter, Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit erfolgt dominant durch das System der Sozialversicherung. Der Verlust des Arbeitsplatzes bzw. (Langzeit)Arbeitslosigkeit wurde in den Interviews sehr häufig als Armutsursache genannt. Ein besonderes Risiko der fehlenden Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bestehe dabei bei älteren Arbeitslosen. Im Zuge dessen wurde in zahlreichen Interviews die „Aktion 20.000“, ein Förderprogramm für den Arbeitsmarkt mit der Zielgruppe der älteren Arbeitslosen, als positive Maßnahme hervorgehoben, welche jedoch durch die aktuelle Regierungsposition mit Ende 2017 ausgesetzt wurde. Des Weiteren wurde auch oft die Armut trotz Erwerbstätigkeit angesprochen, hervorgerufen durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Die steigende Anzahl der working poor als Mindestsicherungsaufstocker wurde ebenfalls thematisiert.

Eine weitere zentrale Ursache für Armut steht in Verbindung mit der Herkunft der Menschen. Migration wurde als zweithäufigster Grund in den Interviews thematisiert. In diesem Zusammenhang wurden vor allem Drittstaatsangehörige (aus Osteuropa und Nicht-EU-Staaten), Flüchtlinge sowie Roma und Sinti als Risikogruppen erwähnt.

Bei diesen beiden Ursachenbündel, (fehlende Voll-)Erwerbstätigkeit und Herkunft, spielt laut mehreren Befragten sehr häufig eine dritte Komponente mit – die Bildung. Geringe Bildung (max. Pflichtschulabschluss) hängt sowohl mit Arbeitslosigkeit zusammen als auch mit den in Frage kommenden (einfachen) Tätigkeiten, die wiederum das Risiko für Armut erhöhen. Hinzu komme, dass die vertikale Durchlässigkeit des Bildungssystems in Österreich eine Herausforderung sei, was dazu führe, dass Armut vererbt wird. Auch im reichen Österreich

ist Kinderarmut eine gesellschaftliche Realität. Der Alltag und die Teilhabechancen dieser Kinder unterscheiden sich fundamental von den nicht-armutsbetroffenen Kindern. Teilweise wiesen die InterviewpartnerInnen darauf hin, dass das Ausmaß der Kinderarmut im Vergleich zur Altersarmut tendenziell unterschätzt würde.

Als ein weiterer Aspekt wurde die Familienkonstellation angesprochen – hier wurden einerseits kinderreiche Familien als Risikogruppe identifiziert, andererseits wurde die Gruppe der Alleinerziehenden aufgrund des Einzelverdienstes thematisiert.

Geschlechtsspezifisch wurden sehr eindeutig die Frauen als Risikogruppe hervorgehoben. In Verbindung mit der Lebensform wurden vor allem alleinlebende ältere Frauen als Risikogruppe erwähnt.

Als weitere Ursache wurde das Alter angesprochen. Insbesondere erfolgte ein Verweis auf die MindestpensionistInnen als Risikogruppe.

Ergänzend wurden als Armutursachen auf individueller Ebene Krisen (z.B. Trennung/Scheidung), Suchtproblematiken und die Überschuldung genannt. Als Risikogruppe wurde in einem Interview auch die Gruppe der Studierenden erwähnt.

Wirft man einen Blick auf die Risikogruppen so sieht man, dass Städte genau diese Gruppen vermehrt anziehen. Gründe dafür sind etwa die höhere Anzahl an institutionalisierten Hilfeangeboten, die höhere Anonymität beim Bezug der BMS, sowie die Rahmenbedingungen die in der Stadt oftmals besser sind (z.B. Anzahl und Öffnungszeiten der Kinderbetreuung).

Auf Makro-Ebene wurde als Ursache neben strukturellen Veränderungen (Digitalisierung, Globalisierung, etc.) punktuell auch das Versagen der neoliberalen Wirtschaftsdeologie mit zunehmender Schere zwischen Arm und Reich angesprochen.

Es bestehen nicht immer unidirektionale Ursache-Wirkungsketten. So wurde seitens mehrerer Interviewpartner kritisch hinterfragt, ob Krankheit arm mache oder ob Armut krank mache? Das gleiche gilt beispielsweise auch für die Bildung und teilweise auch für das Wohnen.

Bei den Folgen von Armut wurden insbesondere Wohnen und Gesundheit angesprochen.

Der Bereich Wohnen als Herausforderung des urbanen Raumes wurde in den Interviews sehr oft thematisiert. Dies erfolge in Bezug auf drei Aspekte, erstens in Bezug auf den Zugang zu (leistbarem) Wohnen<sup>3</sup>, zweitens in Bezug auf die (schlechten) Wohnverhältnisse und drittens, auf die wohl extremste Folge von Armut, die Wohnungslosigkeit.

---

<sup>3</sup> So mussten ÖsterreicherInnen, wie es aus dem "Erschwinglichkeitsindex" des Online-Portals ImmobilienScout24 (2018) hervorgeht, im Jahr 2017 35% des Haushaltsnettoeinkommens für die Deckung der Wohnkosten (Eigenheim oder Miete) veranschlagen, darin noch nicht enthalten sind die Neben- und Betriebskosten. Mit dem Erschwinglichkeitsindex (EIMX) wird das Verhältnis der regionalen Kaufkraft pro Haushalt und der Wohnkosten in allen österreichischen Bezirken analysiert. Den höchsten Wohnkostenanteil hat dabei Kitzbühel, wo 73% des Haushaltsnettoeinkommens für das Wohnen aufgewendet werden müssen, am wenigsten (12%) des Haushaltsnettoeinkommens muss in Zwettl (NÖ) aufgewendet werden.

Gesundheit (chronische Erkrankungen; in den letzten Jahren vor allem auch psychische Erkrankungen) wurde vorrangig als Folge von Armut thematisiert. Typische Armutserkrankungen laut wissenschaftlichem Experten sind Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes, Erschöpfungsdepression, Erkrankungen des Bewegungsapparats und nervöse Erkrankungen sowie Kopfweh, gefolgt von Zahnproblemen. Armut habe zudem auch einen Einfluss auf die Lebenserwartung. Der Unterschied hinsichtlich der Lebenserwartung zwischen den Reichsten und den Ärmsten liege derzeit laut Aussagen eines wissenschaftlichen Experten bei 7-8 Jahren in Österreich.

Aus psychologischer und gesellschaftspolitischer Sicht wurden auch die Angewiesenheit auf Unterstützung (BMS, Wohn- und Heizkostenbeihilfen, etc.) und die damit verbundene Abhängigkeit und Demutshaltung angesprochen.

Inhaltlich fällt auf, dass in den Interviews Armutsursachen und Armutsfolgen einen breiten Raum einnahmen, während die ökonomischen Herausforderungen der kommunalen Armutsbekämpfung kaum thematisiert wurden, abgesehen von der Notwendigkeit einer finanziellen Kontinuität auf Projektebene.

### **3.3. Herausforderungen der Zukunft**

Die Interviews wurden seitens der ExpertInnen im Kontext von Forschungsfrage 2 auch dazu genutzt allgemeine Herausforderungen der Zukunft anzusprechen.

- **(Leistbarer) Wohnraum**

Als wohl häufigste, sich in der Zukunft noch weiter verschärfende kommunale Herausforderung wurde in den Interviews der Zugang zu leistbarem Wohnen erwähnt. Insbesondere die kommunalen VertreterInnen wiesen auf die Herausforderung der wachsenden Städte hin, mit fehlenden Neubauf Flächen und daraus resultierenden hohen Grundstückspreisen. Besonders dramatisch wurde dabei die Situation in Innsbruck eingestuft.

Zur Bewältigung der Herausforderung sei vor allem der soziale Wohnbau gefragt, denn auf den höherpreisigen privaten Wohnungsmarkt auszuweichen ist für viele Menschen in Armut keine Alternative. Im Vergleich zu Deutschland, in dem die Wohnungsgemeinnützigkeit seit 1986 abgeschafft wurde, habe Österreich eine gute Ausgangsage, was den sozialen Wohnbau betrifft. Insbesondere von den Wiener InterviewpartnerInnen wurde auf die lange sozialdemokratische Tradition des sozialen Wohnbaus hingewiesen. Wien wurde als internationales best practice-Beispiel angeführt, von dem andere wachsende EU-Städte lernen können.

Hemmend für den gesellschaftlich notwendigen weiteren Ausbau des sozialen Wohnbaus wurde, neben fehlenden Flächen, die sehr hohe Regulierungsdichte bei Bauprojekten



eingestuft und angeregt die Standards (beispielsweise bei der Bereitstellung von Parkmöglichkeiten oder hinsichtlich der Ausstattung) zu senken.

- **Demographische Entwicklung**

Hinsichtlich der demographischen Entwicklung wurden in den Interviews insbesondere zwei Aspekte thematisiert: einerseits die besonderen finanziellen Herausforderungen für das Pensionssystem wenn die Babyboomer-Generation in Pension geht, und andererseits die immer höher steigende Lebenserwartung mit den daraus resultierenden steigenden Bezugsdauern. Aus diesem Grund gingen die InterviewpartnerInnen davon aus, dass die Altersarmut zukünftig in Österreich ein zentrales Thema wird. Die Situation für die Mehrzahl der heutigen PensionistInnen wurde im Vergleich zu anderen Staaten als noch vergleichsweise gut eingestuft. Im Alter gibt es schon jetzt in Österreich eine Tendenz zur Rückkehr aus dem Umland in den urbanen Kernraum. Daraus resultieren unter anderem besondere Herausforderungen für die Stadtentwicklung, wenn es beispielsweise um Barrierefreiheit geht.

- **Klimawandel**

Laut eines Interviewpartners aus der Wissenschaft ist eine, in Österreich mit Armut nicht unmittelbar in Verbindung gebrachte weitere Herausforderung der Klimawandel. Während man in Österreich beim Thema Kälte weitestgehend gut aufgestellt ist (Notschlafstellen, Wärmestuben, Kältetelefon etc.) ist man auf die Hitze in unseren Breiten nicht vorbereitet. Besonders für Obdachlose ist dies eine Herausforderung (vor allem in Verbindung mit Alkohol und/oder Drogen). So wurden dieses Jahr in Wien bereits Kälteräume eingerichtet, um Menschen vor der Dehydratation zu schützen. Vor allem für die Sozialarbeiter, aber auch für die Stadtplanung werden die Folgen des Klimawandels in den nächsten Jahren eine zunehmende Herausforderung werden.

- **Digitalisierung**

Ein Aspekt der als Herausforderung in den Interviews teils positiv, teils negativ und teils als unvorhersehbar galt, ist jener der Digitalisierung. Hier wurde vor allem von mehreren Seiten die Frage gestellt zu welchen Umbrüchen die Digitalisierung in der Arbeitswelt führt und welche spezifischen Auswirkungen dies auf die Gruppe der Geringqualifizierten hat.

- **Sonstige Rahmenbedingungen**

In mehreren Interviews wurden auch noch weitere Rahmenbedingungen wie etwa die derzeitige Diskussion um die Abschaffung der Notstandshilfe, oder die angekündigte Umgestaltung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung als Herausforderung erwähnt. In vielen Interviews war eine Verunsicherung seitens der Verbände, Kommunen und NGOs hinsichtlich der Implementierung des Regierungsprogrammes der Bundesregierung, sowie

---

die daraus resultierenden bundeslandbezogenen Regelungen, erkennbar. Weiters wurden auch die bereits erfolgten und geplanten Kürzungen im Sozialbereich und beim AMS seitens der österreichischen Bundesregierung als Herausforderung angesprochen. Diese Einsparungen mit der Beschäftigung Ehrenamtlicher zu kompensieren wird weitestgehend kritisch betrachtet.

### **3.4. Netzwerkarbeit**

Eine weitere Forschungsfrage beschäftigt sich mit der Gestaltung der Interaktionen der NetzwerkakteurInnen für eine erfolgreiche Armutsreduktion. Diese erfordere als Multiebenenaufgabe eine koordinierte Vorgehensweise, sowohl zwischen den staatlichen Ebenen als auch innerhalb der kommunalen Ebene.

Über die Beziehungen zwischen den AkteurInnen kann gesagt werden, dass die Zusammenarbeit seitens einzelner Akteure in den Interviews historisch als gut aber dennoch mehrheitlich als verbesserungswürdig eingestuft wurde. Die Armutskonferenz wurde als ein Vehikel (auf nationaler Ebene) zum gegenseitigen (Informations-)Austausch gesehen. Außerdem seien viele gemeinsame Projekte entstanden, welche es in dieser Form ohne die Armutskonferenz nicht gegeben hätte. Von Seiten unterschiedlicher NGOs und NPOs wurde allerdings einschränkend angemerkt, dass die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene durchaus ausbaufähig sei. Das New Public Management (NPM) mit seinem Fokus auf Wettbewerb statt Kooperation im Sozialbereich sei hier wenig zielführend gewesen. Kooperation, statt Konkurrenz wäre hier der bessere Weg.

Eine effektive Armutsbekämpfung erfordere die gesellschaftliche Innovationskraft von NGOs, was einen entsprechenden Freiraum zum Ausprobieren von Neuem voraussetze. Der Manageralismus des NPM sei dabei tendenziell innovationshinderlich.

Insbesondere die kommunalen InterviewpartnerInnen wiesen zudem darauf hin, dass die Abstimmung der Städte mit den Umlandkommunen in verschiedenen Bereichen verbesserungsbedürftig sei (z.B. beim sozialen Wohnbau, bei den Angeboten für Asylsuchende, bei Projekten zur Wohnungslosigkeit).

In den Interviews wurde sehr oft der Ressourcen-Aspekt, sowohl in finanzieller als auch zeitlicher Hinsicht angesprochen. Es wird bemängelt, dass die entsprechenden Ressourcen für die Netzwerkarbeit fehlen.

Hinsichtlich der Einbindung des ehrenamtlichen Bereiches bei der Armutsbekämpfung gibt es divergente Meinungen. Einerseits wird auf die fehlende (professionelle) Expertise von Freiwilligen und die Grenzen der Ehrenamtlichkeit zur Kompensation von Budgetkürzungen bei den NPOs hingewiesen, andererseits wird die besondere Position (eine Ankerfunktion) angesprochen, die ein Professionist nicht einnehmen kann und darf. Im Vergleich zu Hauptamtlichen, können Ehrenamtliche weiter gehen und Freundschaften aufbauen, während jedoch Hauptamtliche eine professionelle Distanz bewahren müssen.

---

### **3.5. Was braucht es im Rahmen der Armutsbekämpfung?**

Oberhalb der Projektebene wurden in den Interviews vier Punkte für eine erfolgreiche Armutsreduktion immer wieder thematisiert.

- **Unterstützung und Selbstbefähigung**

Es braucht (weiterhin) unterstützende Angebote für Menschen in Armut. Dazu zählen neben Geldleistungen (BMS, Beihilfen etc.) auch Sachleistungen (z.B. Mobilitätspass, Kulturpass, Energieunterstützung etc.). Daneben braucht es auch Dienstleistungen wie z.B. Beratungsstellen an die sich Personen in schwierigen Situationen wenden können, ebenso braucht es Projekte (siehe best practice-Beispiele) die sich mit dem Thema Armut beschäftigen. Wichtig ist dabei auch, dass diese Angebote nicht nur in den großen Städten wie Wien, Linz, Graz und Innsbruck existieren sondern auch andere Regionen implementiert sind.

Die InterviewpartnerInnen betonen zudem, dass man die Aktivierung der Fähigkeiten der betroffenen Personen selbst – die Hilfe zur Selbsthilfe – nicht vergessen darf. Dieser Aspekt der Selbstorganisation der Armutsbetroffenen hat erst in den letzten Jahren zunehmende Bedeutung erfahren.

- **Prävention(smaßnahmen)**

In den Interviews kristallisierte sich heraus, dass man sich in Hinblick auf die Problemlage Armut zunehmend auf die Prävention fokussieren sollte. Der von den InterviewpartnerInnen angesprochene Schwerpunkt lag dabei auf dem frühkindlichen Bereich, der early prevention. Eine zweite Schwerpunktsetzung bei den präventiven Maßnahmen fokussierte den Schnittpunkt Schule-Beruf, dort sei ebenso wichtig durch entsprechende Maßnahmen bzw. Programme der Arbeitsintegration anzusetzen.

- **Soziale Mobilität**

Ein befragter Experte aus der Wissenschaft beschreibt dies in seinem Interview sehr anschaulich: es braucht >>ein Netz vor dem dunklen Keller, das wäre die Existenzebene, damit niemand in den dunklen Keller fällt. [...] Dann braucht es aber auch [...] Aufzüge, oder durchlässige Stiegen, damit man in dem Haus auch die Stiegehäuser durchschreiten kann. Das wären dann die Chancen, Chancengerechtigkeit oder jedenfalls Instrumente, die sichern, dass nicht schon die Geburt entscheidet, in welchem Stockwerk ich mein Leben zu verbringen habe. [Aber] nicht alle können Stiegen steigen, wenn ich einen Rollstuhl habe, braucht es Aufzüge, damit ich [mich] anders [...] in diesem Haus bewegen kann<< – es braucht die Möglichkeit Armut zu durchbrechen. Während der dunkle Keller für die sozialen Auffangnetze steht, verdeutlichen die Stiegen und Aufzüge die Möglichkeit des sozialen

Aufstiegs. Hierbei wird vor allem die Zielgruppe der Kinder angesprochen, dort soll Chancengleichheit dazu beitragen die vererbte Armut zu durchbrechen.

### **3.6. Best practice-Beispiele**

Im Hinblick auf die best practice-Beispiele, welche durch die Interviewpartner ermittelt wurden, sind drei Linien erkennbar.

Einerseits gibt es sowohl auf kommunaler als auch auf nationaler Ebene die Fokussierung auf wohnungslose Personen, die sogenannte sichtbare Armut. Projekte in diesem Zusammenhang sind etwa „Wärmestuben“, „Notschlafstellen“ oder das „Kältetelefon“, welche in ganz Österreich vertreten sind. Weitere Projekte die auf diese Gruppe fokussieren sind etwa das „Help Mobil“<sup>4</sup> (mobile medizinische Notversorgung von wohnungslosen Menschen) oder das Projekt „Krankenzimmer“ (medizinische Nachbetreuung für wohnungslose Personen). Die seitens eines Linzer Verbandes initiierte Kampagne zur „Verdrängung aus dem öffentlichen Raum“ wurde sogar international prämiert. Auf europäischer Ebene hat sich das Konzept der Touren und Aktivitäten zum Thema Obdachlosigkeit, in unterschiedlichsten Variationen und durch unterschiedliche NGOs und NPOs, etabliert.

Eine zweite Linie zielt im Sinne des investiven Sozialstaates auf die Kinder und Jugendlichen. In Bezug auf die Zielgruppe Kinder existieren Projekte wie „Kinderzukunft“ (durch gezielte Aktivitäten werden Chancen für Kinder geschaffen), „Leerer Bauch“ (ermöglicht den Kindern in der Volks-, Kooperativen Mittelschule sowie im Sonderpädagogischen Zentrum eine tägliche Mahlzeit) und auf nationaler Ebene des Projekt „Frühe Hilfen“ (Gesamtkonzept von Maßnahmen zur Gesundheitsförderung bzw. gezielten Frühintervention in Schwangerschaft und früher Kindheit). Bei den Jugendlichen wird durch diverse Projekte die Integration in den Arbeitsmarkt gefördert. Existierende best practice-Beispiele sind hier etwa die österreichweit vertretenen Produktionsschulen (Angebot für Jugendliche und junge Erwachsene nach Beendigung ihrer Schulpflicht, die Unterstützung für ihre weitere schulische oder berufliche Ausbildung suchen), das Projekt „LearnFit“ mit dem die Stadt Linz der Jugendarbeitslosigkeit entgegenwirken will sowie ein Projekt in Wien namens „Back to the Future“ mit dem Fokus auf junge BMS-BezieherInnen.

Wie bereits dargestellt, wurde drittens auf die Errungenschaften des sozialen Wohnbaus, insbesondere in Wien, hingewiesen.

## **4. Vorläufige Schlussfolgerungen**

Lässt man die Interviewergebnisse Revue passieren, zeigt sich im Hinblick auf die Definition und die Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung dahingehend eine Diskrepanz, dass

---

<sup>4</sup> Teilweise haben Projekte mit identischem Fokus und gleicher verantwortlicher Organisation unterschiedliche Bezeichnungen.

eine umfangreiche, über monetäre Mittel hinausgehende Definition gefordert wird, jedoch die konkrete Operationalisierung sehr im Abstrakten bleibt und auf die Einfachheit der finanziellen Erfassung verwiesen wird.

Bezüglich der Armutursachen ist festzuhalten, dass in den Interviews vorrangig die Mikro-Ebene thematisiert wurde, gleichzeitig aber die isolierte Betrachtung einzelner Armutursachen als nicht zielführend angesprochen wurde. Als durchgängige kommunale Herausforderung wurde der Problembereich des leistbaren Wohnens angesprochen, sowie der Umgang mit der sichtbarsten Form von Armut, der Wohnungslosigkeit. Die Erwerbstätigkeit und die frühkindliche Bildung gelten als wichtige Stellschrauben.

Ein zentraler Aspekt, um Armut als (kommunale) Querschnittsaufgabe zu etablieren, ist die Netzwerkarbeit. In Bezug auf die Netzwerkarbeit ist seitens vieler InterviewpartnerInnen ein Wunsch nach Verbesserung zu erkennen, wobei ressourcentechnische Beschränkungen sowie derzeitige Unsicherheit hinsichtlich des Vorgehens der Bundesregierung dabei als Hemmnisse hervorgehoben wurden. In zwei Interviews wurde dabei auch erwähnt, dass die Betroffenen als Expertise miteingebunden werden sollten – nach dem Motto „mit den Betroffenen sprechen, anstatt über die Betroffenen“.

Hinsichtlich des Sozialstaatsmodells ist in den Interviews eine Hinwendung zum Modell des investiven Sozialstaats erkennbar. Damit geht eine Betonung der Prävention einher. Die Prävention sollte dabei möglichst früh ansetzen, sprich bei den Kindern. Bildung ist ein wesentlicher Faktor, mit dem Gedanken der Chancengleichheit für alle von Beginn an. Im Kern des Social Investment-Gedankens geht es um eine möglichst optimale Ausbildung bzw. Entwicklung des „Humankapitals“ und damit um die Beförderung von Wissen, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kompetenzen, welche für den Eintritt in den Arbeitsmarkt bzw. für die Beschäftigung selbst als immer wichtiger erachtet werden und auch im Hinblick auf zukünftige arbeitsmarktbezogene Rahmenbedingungen eine Rolle spielen. Kinder, betrachtet als Arbeitskräfte der Zukunft, werden im Sozialinvestitionsstaat als zentrale Zielgruppe hervorgehoben (Olk 2007). Der Fokus auf den frühkindlichen Bereich verfolgt vorrangig das Ziel qualifizierte Arbeitskräfte der Zukunft zu „produzieren“, in Zuge dessen wird versucht Armut so früh wie möglich zu vermeiden sowie der Vererbung von Armut vorzubeugen oder diese zu durchbrechen. Einen wichtigen Stellenwert hat dabei die Kinderbetreuung<sup>5</sup>, welche der Forderung nach Frühförderung nachzukommen hat. Diese Investitionen sind jedoch erst langfristig sichtbar.

Dieser Paradigmenwechsel spiegelt sich auch bei den von den InterviewpartnerInnen erwähnten best practice-Beispielen wider. Während sämtliche Initiativen auf die

---

<sup>5</sup> Der investive Sozialstaat arbeitet sehr stark mit Dienstleistungen, vor allem im Bereich der Kinderbetreuung, dabei darf aber der monetäre Aspekt nicht gänzlich vergessen werden warnt ein Experte aus dem wissenschaftlichen Bereich, dies könnte bis zur Existenzbedrohung der Menschen führen – >>ein Sozialstaat hat mehrere Funktionen, aber er muss immer Existenz und Chancen sichern. <<

Fokusgruppe Kinder und auch Jugendliche bis 25 zielen, wurde die Gruppe der älteren Arbeitslosen bei den Präventionsmaßnahmen in keinem Interview thematisiert. Allgemein fällt angesichts des hohen Stellenwerts der Armutsursache „Arbeitslosigkeit“ auf, dass vor allem Projekte für Arbeitslose über 25 fehlen.

## 5. Literaturverzeichnis

- Armutskonferenz** (2015): Armut in Österreich. Erwerbslos, alleinerziehend, working poor, zugewandert. Online verfügbar unter <http://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/hintergruende-erwerbslos-alleinerziehend-working-poor.html>, zuletzt geprüft am 07.09.2018.
- Brodbeck, K.-H.** (2005): Ökonomie der Armut. In: Sedmak, C. (Hg.): Option für die Armen. Die Entmarginalisierung des Armutsbegriffs in den Wissenschaften. Freiburg/Basel/Wien: Herder. S.59-80.
- Bundeskanzleramt** (2018): Kernziele der „Europa 2020“-Strategie für Europa und Österreich. Online verfügbar unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/kernziele-europa-2020>, zuletzt geprüft am 10.09.2018.
- Burger, S.** (2010): Kann eine Akademikerin arm sein? HEUREKA 5/10. Online verfügbar unter [https://www.falter.at/heureka/FALTER\\_201011241607360019/kann-eine-akademikerin-arm-sein](https://www.falter.at/heureka/FALTER_201011241607360019/kann-eine-akademikerin-arm-sein), zuletzt geprüft am 24.03.2018.
- Eurostat** (2018): At risk of poverty or social exclusion (AROPE). Online verfügbar unter [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion\\_\(AROPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE)), zuletzt geprüft am 07.09.2018.
- Fessler, P.; Lindner, P.; Schürz, M.** (2016): Household Finance and Consumption Survey 2014: first results for Austria (second wave). In: Monetary Policy & the Economy Q2/16.
- Giddens, A.; Fleck, C.; Egger de Campo, M.** (2009): Soziologie. 3., überarbeitete, aktualisierte Auflage. Graz/Wien: Nausner & Nausner Verlag.
- Greiling, D.** (2014): Öffentliche Aufgabenerfüllung durch öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen: (K)ein Auslaufmodell. In: Martin Knoke (Hg.): Das Publicness-Puzzle. Öffentliche Aufgabenerfüllung zwischen Staat und Markt. 1. Aufl. Lage: Jacobs, S.35-52.
- Habl, C.; Braunegger-Kallinger, G.; Haas, S.; Ladurner, J.; Renner, A.; Winkler, P.** (2014): Armut und Gesundheit. In: Dimmel, N.; Schenk, M.; Stelzer-Orthofer (Hrsg.) (2014): Handbuch Armut in Österreich. Zweite, vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag. S.240-267
- Halmer, S.** (2016): Armut in der Europäischen Union - Länder, Regionen, Städte. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung.
- ImmobilienScout24** (2018): Erschwinglichkeitsindex. Wo können sich Österreicher das Wohnen am ehesten leisten? Online verfügbar unter: <https://www.immobilienscout24.at/unternehmen/presse/presseaussendungen/2018/27-02-2018-Erschwinglichkeitsindex.html>, zuletzt geprüft am 09.09.2018.
- Krabina, B.** (2013): Der Vergleich macht Sie sicher. Best-Practice-Lernen im öffentlichen Sektor. Grundlagen für Politik und Verwaltung. KDZ Forum Public Management, 1, S.8-10.
- Kirchgässner, G.** (2016), Entwicklung, Rechtfertigungsversuche, Ursachen und Auswirkungen zunehmender Ungleichheit: eine Übersicht, working paper SIAW-HSG. 9/16, St. Gallen.
- Olk, T.** (2007). Kinder im Sozialinvestitionsstaat. Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation, 27, S.43-57.
- Statistik Austria** (2018): Tabellenband EU-SILC 2017. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Online verfügbar unter [https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/8/6/7/CH3434/CMS152628665014\\_8/tabellenband\\_eusilc\\_2017\\_20180426.pdf](https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/8/6/7/CH3434/CMS152628665014_8/tabellenband_eusilc_2017_20180426.pdf), zuletzt geprüft am 03.08.2018.