

Armutsmessung in Zeiten von Vielfachkrisen

Eignen sich die klassischen Armutsmaße zur Erfassung und Adressierung der Armutsbetroffenen?

*Christoph Badelt und Karin Heitzmann**

ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Beitrag zeigen wir, dass die traditionellen Armutsmaße nicht geeignet sind, ein adäquates Bild der sozialen Probleme zu zeichnen, die durch die jüngsten Krisen, vor allem durch die Inflation, verstärkt wurden. Vielmehr müsste ein breiteres Indikatorsystem zur Armutsmessung verwendet werden. Da dieses in der Praxis nur auf Stichprobenbasis dargestellt werden kann, steht die Sozialpolitik vor dem Dilemma, dass ein geeignetes Armutsmaß nicht gleichzeitig als Kriterium für automationsunterstützte Entscheidungen über die Förderung bestimmter Einzelpersonen dienen kann. Genau dies wäre allerdings für eine Sozialpolitik, die Unterstützungen zielgerichtet an Armutsbetroffene richten möchte, notwendig. Auch könnte Treffsicherheit nur in Einzelfallentscheidungen erzielt werden, wie sie in der Sozialarbeit (z. B. im Sozialhilfewesen) gefällt werden. Da es aber aus vielfältigen Gründen problematisch wäre, Sozialpolitik stärker in die Sozialarbeit zu verschieben, wird es wichtiger, durch eine präventive Sozialpolitik die Zahl jener Menschen, deren Grundbedarfe durch konventionelle Maßnahmen der (Sozial-)Politik nicht gesichert werden können, möglichst klein zu halten.

SCHLÜSSELBEGRIFFE

Armut, Armutsmessung, Armutspolitik

JEL-CODES

I32

DOI:

10.59288/wug493.200

* **Christoph Badelt:** Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Sozialpolitik, Präsident des Fiskalrats
Kontakt: christoph.badelt@wu.ac.at
Karin Heitzmann: Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Sozialpolitik und Forschungsinstitut Economics of Inequality (INEQ)
Kontakt: karin.heitzmann@wu.ac.at

1. Problemstellung

Die aktuellen Krisen haben das Thema der Armut und Armutsgefährdung in der österreichischen Gesellschaft wieder ins Zentrum des politischen Interesses gerückt – zu Recht: Während vor COVID die Armutsgefährdung als ein zwar nicht gelöstes, aber doch irgendwie bewältigbares Problem galt, hat der Wegfall der Erwerbsmöglichkeiten aufgrund von behördlich angeordneten Schließungen von Geschäften oder Arbeitsplätzen gleichsam über Nacht Gruppen der Bevölkerung mit Armut konfrontiert, die dem Thema vorher nicht ausgesetzt waren. Und in der auf COVID folgenden Inflationskrise finden sich immer mehr Menschen in einer Lebenssituation wieder, in der es ihnen nicht möglich ist, den gewohnten Alltag mit ihrem Einkommen zu finanzieren. In beiden Konstellationen war und ist der Ruf nach der Politik, Armut zu verhindern, naheliegend.

Damit die Politik Armut wirksam bekämpfen kann, müssen allerdings zwei Grundvoraussetzungen erfüllt sein: Es muss klar sein, wer von Armut betroffen ist und wie Armut am effektivsten bekämpft werden kann. Gerade in Krisenzeiten ist es allerdings schwierig, verlässliche und aktuelle Informationen zur Armut zu erhalten, um Armutsmaßnahmen treffsicher gestalten zu können.

In diesem Beitrag beschäftigen wir uns mit drei wichtigen Aspekten dieser Problematik:

- Erstens zeigen wir im Kapitel 2 auf, dass die traditionell verwendeten Armutsmaße kein adäquates Bild der realen sozialen Probleme, die durch die vielfältigen Krisen der letzten Jahre entstanden sind, zeichnen. Damit erfüllen sie eine wichtige Funktion der Armutsmessung nicht mehr ausreichend, nämlich Armut realitätsnah abzubilden.
- Zweitens stellen wir im Kapitel 3 die These auf, dass in der Fachdiskussion zur Armutsmessung an eine für die praktische Sozialpolitik wichtige Dimension des Problems noch zu wenig gedacht wurde: Inwiefern ermöglichen es die Armutsindikatoren, Hilfsmaßnahmen an die „richtigen“ Adressat:innen zu richten? Diese Identifikation ist wichtig, weil die Politik eine Orientierung braucht, um zielgerichtete Unterstützungsleistungen zur Verhinderung bzw. zur Bekämpfung der Armut zu formulieren bzw. umzusetzen.
- Schließlich leiten wir im Kapitel 4, basierend auf unseren Überlegungen zu den Stärken und Schwächen der bisher verwendeten Armutsmaße, erste Vorschläge für eine alternative Armutsmessung sowie für eine darauf basierende Neuorientierung der Anti-Armut-Politik ab.

Um das Problemfeld zu strukturieren, ist es zunächst sinnvoll, drei verschiedene Zugänge zur armutspolitischen Diskussion zu unterscheiden.

1.1 Armut in der sozialpolitischen Grundsatzdiskussion

In der Literatur zur Theorie der Sozialpolitik (z. B. Alcock et al. 2008, Badelt/Österle 2001, Barr 2020, Nullmeier 2019) werden üblicherweise drei Grundanliegen definiert, deren Erfüllung die Sozialpolitik dienen soll:

- Verhinderung bzw. Reduktion von absoluter Benachteiligung von Menschen durch Sicherung eines geeigneten Mindestlebensstandards für alle Mitglieder einer Gesellschaft (Sicherheitsziel)
- Verhinderung bzw. Reduktion von relativer Benachteiligung gesellschaftlicher Gruppen durch Abbau von Ungleichheiten, somit durch horizontale und vertikale Umverteilung (Gerechtigkeitsziel)
- Gewährleistung bzw. Förderung von sozialer Integration aller Mitglieder der Gesellschaft, etwa durch Regulierungen (z. B. Gleichstellung im Rechtssystem) oder durch Bereitstellung sozialer Dienstleistungen (z. B. Bildung, Gesundheits- oder Pflegeleistungen etc.)

Die Vermeidung von Armut ist ein Thema, das sich in allen drei Grundanliegen der Sozialpolitik wiederfindet. Allerdings wird dabei jeweils ein unterschiedliches Verständnis von Armut unterstellt. Nimmt man das erste der oben angeführten Grundanliegen, dann steht meist die Garantie von Mindestlebensstandards und damit ein Konzept der absoluten Armut im Vordergrund. Der Sozialstaat ist demnach dafür verantwortlich, dass für jeden Menschen die Befriedigung seiner Grundbedürfnisse gesichert ist, vor allem auch dann, wenn sich jemand in einer Notlage befindet, die es ihm oder ihr nicht erlaubt, selbst für die Befriedigung dieser Bedürfnisse zu sorgen. Damit stellt sich die Frage, wie diese Grundbedürfnisse streitfrei festgelegt werden können. Die Antwort darauf verlangt nach einer Definition von Armut, weil der Terminus eine Situation beschreibt, in der die Erfüllung der Grundbedürfnisse nicht gegeben ist.

Am einfachsten ist es, die inhaltliche Beschreibung der Grundbedürfnisse zu umgehen, indem ein Geldbetrag, also ein Mindesteinkommen, bestimmt wird, das ausreichen soll, um die Befriedigung der Grundbedürfnisse durch Konsum zu sichern. Dies kann im Marktsystem geschehen, aber auch durch Zahlung von Tarifen für öffentliche Leistungen (z. B. für den öffentlichen Verkehr). Ergänzend werden üblicherweise manche Bedürfnisse durch unentgeltlich gewährte Sachleistungen seitens des Staats (z. B. Gesundheitswesen, Bildung) befriedigt.

Am häufigsten wird in der politischen Diskussion das auch in der europäischen Statistik etablierte monetäre AROP-Armutmaß¹ verwendet, wonach Haushalte als armutsgefährdet gelten, wenn deren (gewichtetes) Pro-Kopf-Einkommen weniger als 60 % des Medianeinkommens der Haushalte eines Landes beträgt. Da dieser Indikator ein relatives Armutmaß darstellt, hat er streng genommen nichts mit dem Anspruch, dass Mindestbedürfnisse erfüllt sein müssen, zu tun. Vielmehr steht dabei das zweite oben angeführte Grundanliegen der Sozialpolitik im

1 AROP steht in der EU-Terminologie für „at risk of poverty“.

Fokus; es geht daher um relative Armut, die im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung in einem spezifischen Jahr bewertet und gemessen wird. Nach der letztverfügbaren EU-SILC-Erhebung beträgt in Österreich (2022) die am AROP-Indikator orientierte Armutsgrenze für Einpersonenhaushalte € 1.392 pro Monat; für größere Haushalte ist sie entsprechend höher.

1.2 Politische Verwendung von Armutskonzepten

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass die in der Tagespolitik verwendeten Armutsbegriffe (bzw. Armutskonzepte) uneinheitlich und zumindest implizit auch widersprüchlich sind. Wenn z. B. die Prävalenz von Armut als ungelöstes politisches Problem gezeichnet werden soll, dann beziehen sich die Debatten in der Regel auf die Armutszahlen, die sich als Ergebnis einer Messung mittels des AROP-Indikators – also eines relativen Armutmaßes – ergeben. Demnach wären etwa in Österreich (2022) 15 % der Haushalte armutsgefährdet, das entspricht geschätzten 1,3 Millionen Personen. Besonders dramatisch stellt sich die Zahl der solcherart armutsgefährdeten Kinder dar, die in den betroffenen Haushalten leben. Es liegt nahe, die Zahl von 316.000 armutsgefährdeten Kindern (unter 18 Jahren) als ein Problem zu zeichnen, das dringend gelöst werden muss – es dürfe eben überhaupt keine armutsgefährdeten Kinder geben (Volkshilfe Österreich o. J.).

So naheliegend diese politische Forderung ist, so schwierig wäre es, sie zu erfüllen, bedenkt man, dass es bei der zugrunde liegenden relativen AROP-Armutdefinition nur in statistischen Ausnahmefällen eine Gesellschaft ohne Armut geben kann (vgl. Kapitel 2.1), sodass das solcherart beschriebene Problem in der Praxis nahezu unlösbar wird. Es liegt nahe, derartige Forderungen eher in den Bereich der politischen Stimmungsmache zu verweisen. Diese mag politisch positiv oder negativ bewertet werden.

Erinnert man sich an das oben angeführte erste sozialpolitische Grundanliegen, nämlich die Sicherung der Erfüllung von Mindestbedürfnissen, dann liefert die praktische Sozialpolitik einige Hinweise darauf, bei welcher Einkommenshöhe die politischen Entscheidungsträger implizit eine absolute Armutsgrenze sehen. Die besten Beispiele dafür liefern der Ausgleichszulagenrichtsatz in der Sozialversicherung oder auch die davon abgeleiteten Mindest- bzw. Höchstsätze in der Mindestsicherung bzw. der Sozialhilfe. Denn die Festlegung solcher Geldbeträge bedeutet nichts anderes als die Definition einer monetären Grenze, die beschreibt, wie viel Geld ein:e Leistungsbezieher:in jedenfalls braucht, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können. De facto läuft dies auf die Festlegung von absoluten Armutsgrenzen hinaus.

Der Ausgleichszulagenrichtsatz wurde im Zuge der Pensionserhöhungen der letzten Jahre immer wieder stärker angehoben als die Pensionen insgesamt. Politisch mag man dies als Ausdruck einer Art schlechten Gewissens der Politik interpretieren, nämlich dahin gehend, welche Mindesteinkommen Teilen der Bevölkerung zugemutet werden. Dass diese Richtsätze so etwas wie politisch festgelegte Armutsgrenzen sind, wird damit aber noch deutlicher.

Diese Konstellation zeigt die latente Widersprüchlichkeit der politischen Debatte zur Armut auf. Denn während einerseits wortreich die „Abschaffung der Armut“ zur politischen Forderung oder gar zum politischen Programm erhoben wird, liegt andererseits die Höhe der als Mindeststandards konzipierten staatlichen Transferzahlungen deutlich unter der Grenze der (relativen) Armut gemäß dem AROP-Indikator. Bezieht man auch noch die Referenzbudgets der Schuldnerberatung in die Betrachtung mit ein (vgl. Kapitel 2.2) – und damit den Versuch, anhand von praktischen Beispielen zu berechnen, wie viel Geld jemand zur Führung eines menschenwürdigen Lebens tatsächlich braucht –, dann wird die Weite des Feldes dessen, was man mit gutem Grund als „armutsgefährdet“ bezeichnen kann, deutlich (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Beispiele von Mindeststandards in Österreich, 2021–2023

| Konzepte | Alleinstehende/Ein-Personen-Haushalt | Ein-Eltern-Haushalt mit einem Kind | Paar mit zwei Kindern |
|---|--------------------------------------|------------------------------------|-----------------------|
| Richtsatz für die Ausgleichszulage, 2023 | € 1.110,26 | € 1.281,57 | € 2.094,18 |
| Mindeststandard Wiener Mindestsicherung, 2023 | € 1.053,64 | € 1.338,12 | € 2.149,42 |
| AROP-Indikator, für 2021 (EU-SILC 2022) | € 1.392 | € 1.810 | € 2.924 |
| Referenzbudget der Schuldnerberatung, 2022 | € 1.487 | € 2.307 | € 3.819 |

Quellen: ASB Schuldnerberatungen GmbH (2022); oesterreich.gv.at (o. J.); Stadt Wien (o. J.); Statistik Austria (2023, 4); Anmerkung: Unterschiede zwischen den einzelnen Kennzahlen, z. B. wird die Ausgleichszulage 14-mal jährlich ausbezahlt, der angegebene Wert ist noch inkl. Krankenversicherungsbeiträge, die Mindestsicherung wird nur 12-mal ausbezahlt; der AROP-Indikator basiert auf äquivalisierten verfügbaren Einkommen, Mindestsicherung und Ausgleichszulage sind tatsächliche Einkommen.

Die in der Tabelle ausgewiesenen Zahlen sind zwar nur mit Einschränkungen vergleichbar, das grundsätzliche Dilemma ist aber nicht zu leugnen: Viele politische Forderungen nach Abschaffung der Armut sind inkonsistent und in diesem Sinn wohl auch nicht immer ehrlich, weil damit je nach statistischer Bezugsgröße völlig unterschiedliche Einkommenswerte angesprochen sind. So ist die Armutsdefinition nach dem AROP-Konzept zwar konzeptuell vernünftig und sachlich gut begründbar, und die Abschaffung der Armut nach diesem Referenzstandard mag wünschenswert sein – sie ist aber politisch kaum realisierbar. Denn als relatives Einkommensmaß ist die AROP-Quote kaum auf 0 zu drücken (vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2.1). Dazu kommt, dass die Höhe der ausbezahlten Transferleistungen jenseits der Mindestgrenzen, z. B. bei den Alterspensionen, für große Teile der Bevölkerung unterhalb der AROP-Armutsgrenze liegt. So betrug etwa die durchschnittliche Höhe der Alterspensionen von Frauen in Österreich im Jahr 2021 1.264 Euro. Nach Abzug der Krankenversicherung ergibt sich ein Nettowert von 1.199 Euro, der der AROP-Armutsgrenze für Alleinstehende von 1.392 Euro gegenüberzustellen wäre. Die Quintessenz: Ein „armutsfester“ Sozialstaat müsste nicht nur die diversen Mindestgrenzen der Sozialsysteme deutlich höher ansetzen, sondern darüber hinaus auch wesentliche Teile des Pensionssystems reformieren, um z. B. Altersar-

mut zu vermeiden. Dies würde Kosten verursachen (Eraslan 2022), deren Übernahme durch die öffentlichen Budgets als unwahrscheinlich anzusehen ist. Alle langfristigen Budgetprognosen (z. B. Bundesministerium für Finanzen 2022; Fiskalrat 2021) zeigen, dass sich schon aus rein demografischen Gründen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten eine beträchtliche Schere zwischen Staatsausgaben und Staatseinnahmen auftut, die schon die Finanzierung der gegenwärtigen Sozialleistungen zu einer echten Herausforderung macht. De facto gibt es damit eine Abkopplung der realen Politik von dem in Wissenschaft und professioneller Statistik definierten Armutskonzept.

1.3 Armutsmessung: die Zuspitzung der Situation durch die aktuelle(n) Krise(n)

Die aufgezeigten Inkonsistenzen in der Sozialpolitik zur Sicherung von Grundbedürfnissen bzw. zur Bekämpfung von relativer Armut stellen ein bekanntes Problem dar, dessen langfristige Lösung nicht einfach ist. Das Problem wird herausfordernder, wenn aufgrund externer Krisenerscheinungen (wie der COVID-Pandemie oder der hohen Inflation) die Armut ansteigt bzw. sich die wirtschaftliche und soziale Situation von armutsgefährdeten Menschen verschlechtert, eine solche Verschlechterung in den Armutskennzahlen allerdings gar nicht oder nur teilweise und überdies mit großer zeitlicher Verzögerung zu erkennen ist. Damit fehlt der Politik eine wichtige Orientierungsgröße zur Gestaltung krisenbedingter Sozialpolitik. Ein scheinbar statistisches Problem wird zu einem schwerwiegenden Problem der Sozialpolitik, ja noch mehr: zu einem schwerwiegenden Problem der Menschen, die von den Krisen besonders stark betroffen sind.

Am deutlichsten wird dieses Dilemma bei den Auswirkungen der aktuell hohen Inflation auf einkommensschwache Haushalte. Wenn, wie im Falle des AROP-Indikators, aber auch bei rechtlichen Festlegungen von Mindesteinkommen, ausschließlich Einkommensgrößen für die Definition von Armut verwendet werden, dann kann dies die wirtschaftliche Situation von Haushalten, die unter der Inflation leiden, nicht zum Ausdruck bringen. Denn die Inflation zeigt ihre Wirkungen in einer Steigerung der Ausgaben, die nötig sind, um (Grund-)Bedürfnisse zu erfüllen. Auch wenn es Evidenz dafür gibt, dass Menschen mit niedrigem Einkommen besonders unter der Inflation leiden,² eignen sich lediglich am Einkommen orientierte Maße nicht zur Abgrenzung von potenziellen Zielgruppen für sozialpolitische Unterstützungen in der aktuellen Inflationskrise. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass auch eine wachsende Zahl von Menschen, die ein Einkommen oberhalb der Einkommensarmutsgrenze beziehen, durch Inflation in eine schwierige wirtschaftliche Situation gebracht werden und daher förderungswürdig sein könnten. Weil die Betroffenheit bis in die Mitte der Einkommenschichten reicht, muss über die Abgrenzung von Armutsbetroffenen und Nicht-Armutsbetroffenen neu nachgedacht werden.

² Vgl. dazu etwa EBAI (2023, 36).

Die österreichische Wirtschafts- und Sozialpolitik hat sich sowohl in der COVID-Krise als auch in der aktuellen Inflationskrise dazu bekannt, alles zu tun, um Menschen, die von den Krisen besonders stark betroffen sind, zu unterstützen. Wo auch immer die Grenze zur „Unterstützungswürdigkeit“ liegen mag, es sollten jedenfalls jene Personen erreicht werden, die andernfalls in eine prekäre wirtschaftliche Situation geraten würden – z. B., weil sie sich ihre alltäglichen Ausgaben nicht mehr leisten können. Die Identifikation dieser Zielgruppe war und ist aber nicht einfach. So ist es naheliegend, dass „vulnerable Gruppen“ (vgl. dazu auch Fuchs/Thaler 2018), also Bezieher:innen von Mindesteinkommen (z. B. Ausgleichszulage, Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe, Notstandshilfe, Studienbeihilfe etc.) zum Kreis der Geförderten zählen müssten. Diese Personengruppen sind auch in den entsprechenden Verwaltungsdaten gut erfasst. Aber darüber hinaus erweist sich die Identifikation der Betroffenen als Herausforderung.³ Erstens gibt es kaum für diesen Zweck geeignete Messkonzepte zur Beschreibung der Personengruppen, zweitens eignen sich die in der Regel auf Stichprobendaten basierenden Informationen zu Armutsbetroffenen nicht zu einer rechtlich eindeutigen Abgrenzung von Förderungsberechtigten (vgl. Kapitel 3.2).

Durch diese Konstellation entsteht ein mehrfaches Dilemma: Zum einen wird der Politik die mangelnde Fokussierung von Fördermaßnahmen vorgeworfen, weil große Geldbeträge an große Bevölkerungsschichten (manchmal an alle Einwohner:innen) ausgeschüttet wurden. Das beste Beispiel einer solchen „Gießkannenpolitik“ war etwa der „Teuerungsbonus“ bzw. der erhöhte Klimabonus, der an alle Einwohner:innen ausbezahlt wurde (Kosten etwa 2,8 Mrd. Euro). Zum anderen werden die Klagen immer lauter, dass eine große Zahl von in Not befindlichen Menschen bzw. Haushalten überhaupt keine oder eine zu geringe Unterstützung erhalten würden und sich deshalb an Sozialorganisationen wenden müssten, um ihren Alltag zu finanzieren.

Die in diesem Sinn nicht ausreichende – oder falsch adressierte – Sozialpolitik ist nicht die Folge budgetärer Zwänge. Zwar wurde das von der Regierung zu Beginn der COVID-Krise verkündete Motto „Koste es, was es wolle“ im Lauf der Zeit immer weniger verwendet, doch gab es seit der COVID-Krise eine in der Geschichte des Landes einmalige Expansion der Staatsausgaben, zuerst im Dienste der Pandemie, unmittelbar darauf folgend auch als Reaktion auf die Inflation (Fiskalrat 2022). Und während bei den COVID-Förderungen (bei allen Schwierigkeiten der konkreten Zuordnung) ein größerer Teil der Fördermaßnahmen an die Unternehmen floss, umfassten die Zahlungen an Haushalte insgesamt doch ein Volumen von etwa 23,4 Mrd. Euro.⁴

3 Ein Beispiel dafür, wie dies zumindest zum Teil gelingen kann, findet sich in den – nach Bundesländern unterschiedlichen – Kriterien, anhand deren entschieden wird, wer Anspruch auf den Kunst- und Kulturpass hat (<https://www.hungeraufkunstundkultur.at/>).

4 Berechnet für die Zeit von 2020 bis einschließlich 2022 (interne Berechnungen des Büros des Fiskalrats). Bei den Maßnahmen, die explizit zur Milderung der Folgen der Teuerung eingeführt wurden, betrug die Förderungssumme für Haushalte im Jahr 2022 etwa 5,4 Mrd. Euro, mehr als das Zehnfache des Betrags, den Unternehmen erhielten. Im Jahr 2023 wird sich dieses Verhältnis (wegen des geplanten Energiekostenzuschusses 2) ins Gegenteil verkehren.

Eine Sozialpolitik, die teuer ist und dennoch eine große Zahl an Menschen mit unzureichender Hilfe zurücklässt, muss so rasch wie möglich verändert werden. Zu diesem Zweck braucht es zunächst ein taugliches Konzept zur empirischen Erfassung von Armut und zur Identifikation der Armutsbetroffenen. Entsprechende Informationen zu sammeln und zur Verfügung zu stellen ist eine wesentliche Voraussetzung für eine in der Verwaltungspraxis umsetzbare Sozialpolitik, die es ermöglicht, den Armutsbetroffenen zielgerichtete Hilfestellungen zu geben, sei es durch Geldleistungen oder durch Sachleistungen. In der Folge wollen wir versuchen, einen Beitrag zur Lösung dieses Anliegens zu leisten.

2. Konzepte der Armutsmessung und ihre Tauglichkeit zur Beschreibung der akuten Problemlagen

Definitionen von Armut bzw. Konzepte der Armutsmessung sind wichtige Themen in der Sozialpolitik, wird die Vermeidung von Armut doch generell als eines der elementarsten Ziele der Sozialpolitik gesehen. Daher dienen die Zahl der Armutsgefährdeten bzw. die Quote der von Armut betroffenen Personen oder Haushalte⁵ auch als Maße für den Erfolg oder Misserfolg der nationalen Sozial- und Wirtschaftspolitik. Die Maßzahlen sind auch international von großer Bedeutung, weil sich z. B. die globalen Wohlfahrtsziele der Vereinten Nationen (SDGs) unter anderem auf die Vermeidung von Armut beziehen. Innerhalb der EU wird unter anderem der bereits erwähnte AROP-Indikator für den Vergleich zwischen den Mitgliedsländern verwendet; er ist aus diesem Grund von Eurostat standardisiert.⁶ Darüber hinaus arbeitet die Europäische Kommission an der Entwicklung von absoluten Armutmaßen, die auch zum internationalen Vergleich geeignet sein sollen.⁷

In der Fachliteratur gibt es einerseits viel Information dazu, was „Armut“ denn eigentlich sei (vgl. z. B. Böhler 2021; Jacobs 1995; Sedmak 2021),⁸ und andererseits ausführliche Bewertungen verschiedener Messkonzepte der Armut (z. B. Atkinson 2019; Lister 2021; Ravallion 2016). Allerdings stellt sich in den aktuellen Wirtschaftskrisen mit ihrer hohen Inflation die Diskus-

-
- 5 Eine besondere Herausforderung in der Armutsmessung ist die Verteilung von Ressourcen innerhalb eines Haushaltes. In der Regel gehen die herkömmlichen Armutsmessmethoden davon aus, dass z. B. Einkommen innerhalb eines Haushaltes gepoolt und dann gleich verteilt wird. Das bedeutet, dass im Ergebnis alle Mitglieder eines Haushaltes arm sind – oder eben nicht. Dass es Unterschiede innerhalb von Haushalten gibt, wird verschleiert. Zwar existieren alternative Messmethoden (Knittler/Heuberger 2018; Schwarz 2021; Siebert 2021), die haben sich in der traditionellen Armutsberichterstattung allerdings bislang nicht durchgesetzt.
 - 6 Österreich bzw. die österreichische Armutsforschung profitieren von den diesbezüglichen Fortschritten innerhalb der EU. Denn erst seit dem EU-Beitritt Österreichs existieren eine regelmäßige Datenbasis und eine Berichterstattung zu den relevanten Armutskennzahlen für dieses Land (vgl. z. B. Tálos/Badelt 1999). Zudem werden auf EU-Ebene (allerdings unverbindliche) Ziele zur Reduktion von Armutsgefährdung und sozialer Ausgrenzung formuliert (z. B. EU-2020-Ziele; EU-2030-Ziele), die für alle Mitgliedsländer leitend sind.
 - 7 Vgl. dazu das ABSPO-Projekt (Measuring and monitoring absolute poverty) bei Menyhert et al. (2021).
 - 8 Böhler (2021, 49) verweist auf folgende Dimensionen von Armut, die unterschieden werden können: die materielle Dimension (Mangel an materieller Ausstattung), die praktische Dimension (Verhaltensmuster), die soziale Dimension (Zugang zu Netzwerken, Institutionen und Infrastrukturen), die politische Dimension (Zugang zu Macht), die Umweltdimension (Zusammenhang zwischen Armut und Umwelt), die physische Dimension (gesundheitliche Aspekte), die kulturelle Dimension (Identität und Diskriminierung), die psychologische Dimension (Gefühle und Selbstbewusstsein), die ideologische Dimension (bei der Wahrnehmung und Analyse von Armut).

sion in einem besonderen Licht dar. In diesem Kapitel analysieren wir daher die traditionellen Konzepte der Armutsmessung hinsichtlich ihrer Tauglichkeit, in den gegenwärtig bestehenden Krisen Armut umfassend und problemadäquat darzustellen. In Kapitel 3 stellen wir uns dann die Frage, unter welchen Voraussetzungen solche Maße in der Praxis auch zur Identifikation förderungswürdiger Personen oder Haushalte geeignet sind.

Generell sollten Armutsmaße so klar sein, dass bei konkreten Personen oder Haushalten eine eindeutige Abgrenzung zwischen Armutsbetroffenen und Nicht-Armutsbetroffenen vorgenommen werden kann. Auch sollte der Armutsindikator aus der Armutstheorie bzw. -empirie abgeleitet werden und damit so „wirklichkeitsgetreu“ wie möglich sein.

2.1 Einkommensbezogene Maße

Wie im Kapitel 1 dargestellt, ist das in der Politik am meisten verwendete AROP-Armutmaß ein Maß, das sich am Pro-Kopf-Haushaltseinkommen orientiert. In der Literatur wird ein derartiges (relatives) Armutsmaß vor allem für hoch entwickelte („reiche“) Länder als geeignet angesehen, weil man üblicherweise davon ausgeht, dass in solchen Ländern die Grundbedürfnisse für alle Bevölkerungsmitglieder gesichert sind, sodass Verteilungsfragen mehr Relevanz bekommen (z. B. Saltkjel/Malmberg-Heimonen 2020).

Der AROP-Indikator fokussiert auf die verfügbaren Einkommen in einem Haushalt und ist ein relatives Maß. Streng genommen ist die Maßzahl vor allem eine Kennzahl zur Beschreibung der personellen Einkommensverteilung. Daher könnte es nach dieser Definition nur in statistischen Sonderfällen eine Welt ohne Armut geben. Durch die laufende Einkommensbeobachtung im Rahmen von EU-SILC liegen zu diesem Maß auf Stichprobenbasis regelmäßig Daten für alle europäischen Länder vor. Im Prinzip wäre es auch möglich, Haushaltseinkommen in Verwaltungsdaten zu erfassen, wenngleich damit eine Reihe von praktischen⁹ und datenschutzrechtlichen Problemen verbunden sind.¹⁰

Relevant für die Berechnung des AROP-Indikators sind erstens das Medianeinkommen in einem Land und zweitens die Verteilung in der unteren Einkommenshälfte, da bei 60 % des Medianeinkommens die Armutsgrenze festgelegt wird. Um Haushalte mit unterschiedlicher Haushaltsgröße und -zusammensetzung miteinander zu vergleichen, werden zudem Äquivalenzskalen verwendet. Zwar können Äquivalenzrelationen empirisch geschätzt werden, viele damit verbundene Festlegungen sind jedoch letztlich politische Entscheidungen. Werden sie verändert (z. B. die Verwendung des Mittelwerts statt des Medians, die Festlegung der Armuts-

9 Ein wichtiges praktisches Problem ist auch die Zeitverzögerung bei Verwaltungsdaten zum Einkommen, insbesondere bei den Selbstständigen.

10 Zu den Vor- und Nachteilen von Stichprobenerhebungen im Vergleich zu Registerdaten vgl. Kapitel 3.2. Die österreichische Bundesregierung arbeitet unter der Leitung von Staatssekretär Tursky seit Längerem an dem Versuch einer Verschneidung von Einkommensdaten und Meldedaten, um im Rahmen von Registerdaten gewichtete Pro-Kopf-Einkommen berechnen zu können.

grenze bei 50 % oder 70 % des Mittelwerts sowie „steilere“ bzw. „flachere“ Äquivalenzskalen), dann verändern sich auch die Ergebnisse im Hinblick auf die Zahl und Zusammensetzung der Armutsbetroffenen (Ravallion 2016, 219 ff.).

Auch wenn die gewählten Parameter zur Armutsabbildung akzeptiert werden, kann die gewählte Definition bedingen, dass bei einem Anstieg des Medianeinkommens von einem Jahr auf das nächste Haushalte erstmals als armutsgefährdet ausgewiesen werden, selbst wenn sich ihr verfügbares Einkommen im Jahresvergleich nicht verändert hat. Auch würde die Armutsgefährdungsquote gleich bleiben, wenn die Einkommen aller Haushalte in der Bevölkerung gleichermaßen erhöht werden würden. Schließlich wäre es für die Abschaffung der Armut nach dem AROP-Indikator notwendig, dass 50 % aller Haushaltseinkommen eine Einkommenshöhe zwischen der Armutsgrenze und dem Medianeinkommen aufweisen.

Abgesehen von den geschilderten theoretisch denkbaren Konstellationen ist nach der Logik des AROP-Indikators eine Erhöhung des Haushaltseinkommens immer noch das beste Mittel, um Armutsgefährdung zu reduzieren. Das ist auch an sich plausibel. Allerdings zeigt die aktuelle Teuerungskrise die Schwächen des Konzepts deutlich auf, weil dieses Maß außer Acht lässt, welche und wie viele Ausgaben mit dem durch das Armutsmaß dargestellten Einkommensbetrag finanziert werden können. Genau darauf kommt es aber in der aktuellen Situation an, weil die Inflation bei gleichbleibendem (nominellen) Einkommen die Ausgabenmöglichkeiten eines Menschen reduziert, wodurch die Erfüllung von (materiellen) Grundbedürfnissen beeinträchtigt werden kann.

Um dies am Beispiel der stark gestiegenen Wohnkosten zu illustrieren: Solange die Einkommensverteilung gleich bleibt, ändert sich die ausgewiesene Zahl und Zusammensetzung der Armutsbetroffenen nach dem AROP-Indikator trotz der gestiegenen Wohnkosten vor allem für Mieter:innen nicht. Zudem spiegeln sich die Effekte politischer Unterstützungsmaßnahmen je nach Ausgestaltung nicht oder nur teilweise in einer Veränderung der AROP-Quote wider. Würde beispielsweise eine Mietpreisobergrenze eingeführt, die zu einer langfristigen Entlastung im Hinblick auf die Wohnkosten führen würde, dann hätte diese Maßnahme keine Auswirkung auf die Armutsbetroffenheit nach dem AROP-Indikator. Wird hingegen ein einmaliger Sozialtransfer an einkommensschwache Haushalte gezahlt, um die höheren Mieten zu finanzieren, dann kann dies (je nach Auszahlungsmodus) zu einer Reduktion der Armutsgefährdung im entsprechenden Jahr führen, obwohl sich die finanzielle Situation des Haushalts mittelfristig wegen der dauerhaft höheren Wohnkosten verschlechtern würde.

Das gleiche Problem wie beim AROP-Indikator tritt auf, wenn man als (implizites) absolutes Armutsmaß jenen Geldbetrag verwendet, der Menschen durch Mindesteinkommensähnliche rechtliche Regelungen zugesprochen wird, also z. B. durch den Ausgleichszulagenrichtsatz in der Sozialversicherung oder die Mindest- bzw. Höchstsätze in der Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe. Im Sinne der Armutsforschung sind das politisch festgelegte Armutsschwellen, die in der politischen Praxis relative Armutsmaße wie den AROP-Indikator ersetzen (vgl. Kapitel

1.2). Allerdings spielen auch hier Ausgaben zumindest kurzfristig keine Rolle.¹¹ Die Inflation betrifft daher die Leistungsempfänger:innen massiv, ohne dass dies in Veränderungen des gewählten Armutsmaßes zum Ausdruck käme.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass relative Armutsmaße zwar aus der Perspektive gesellschaftspolitischer Ambitionen sinnvoll sind – es geht darum, Menschen vor einer Situation zu bewahren, in der sie sich deutlich weniger leisten können als der Durchschnitt in einem Land bzw. in der ihr Zugang zu bestimmten Alltagsaktivitäten deutlich stärker beeinträchtigt ist als bei ihren Mitmenschen. In einer Notlage, die durch steigende Preise verursacht wird, rückt allerdings die (Nicht-)Befriedigung von materiellen Grundbedürfnissen stärker in den politischen Fokus. Anekdotische Evidenz, vor allem aus den Erfahrungen der Sozialberatungen der Sozialwirtschaft (z. B. Pflügl 2022) sowie aus den von ihnen betriebenen Sozialmärkten (z. B. wien.orf.at 2022), deutet darauf hin, dass aktuell immer mehr Menschen Schwierigkeiten bei der Sicherung ihrer Grundbedürfnisse haben – ein Zustand, den man nur als alarmierend bezeichnen kann. Untermuert wird dies durch aktuelle Befragungen, etwa durch die Statistik Austria (Mühlböck et al. 2023, Mühlböck et al. 2022a, Mühlböck et al. 2022b, Mühlböck et al. 2022c) oder die GÖG, die insbesondere auf die zunehmende Deprivation von Kindern verweist (Aigner et al. 2023). Damit rückt die Problematik der Abdeckung von Grundbedürfnissen – und damit die Bekämpfung bzw. Vermeidung von absoluter Armut – immer stärker ins Zentrum der Überlegungen der aktuellen Armutspolitik.

2.2 Ausgabenstandards

Das durch die Inflation bewirkte spezifische Armutsproblem muss anhand der Ausgabenmöglichkeiten beschrieben werden, die ein ökonomisch schwacher Haushalt tätigen kann. Im Prinzip könnte man den AROP-Indikator auch für die Konsumausgaben der Haushalte in einer Volkswirtschaft berechnen. Auch ist es möglich, durch ökonometrische Verfahren aus Einkommensdaten Schlüsse auf die entsprechenden Ausgabenvolumina zu ziehen. Die Aussagekraft ist allerdings nach wie vor beschränkt, weil man dann wieder nur ein Maß für die relative Verteilung der Konsumausgaben erhält, jedoch keine Information über die Befriedigung von Bedürfnissen und somit über die „Kaufkraft“ dieser Ausgaben. Die Einwände gegen den relativen Charakter des Maßes blieben ebenfalls bestehen.

Aufgrund dieser Bedenken ist die Forderung nach einem absoluten (monetären) Armutsmaß, das sich auf Ausgabengrößen bezieht, naheliegend. Damit stellt sich die Frage, von wem und nach welchen Kriterien Grundbedürfnisse festgelegt werden könnten, die zweifellos erfüllt werden müssen; darüber hinaus geht es um die Festlegung von Preisen, die für den Konsum der notwendigen Güter angesetzt werden sollten.

11 Mittelfristig wird die seit 2023 gültige automatische Valorisierung etlicher Sozialleistungen die Inflation allerdings sehr wohl berücksichtigen (BMSGPK o. J.).

Die Umsetzung dieses als „Basic Needs Concept“ bezeichneten Ansatzes erfolgte in der ursprünglichen Fachdiskussion zum Thema in drei Schritten (Atkinson 2019, 37 ff.). Zunächst galt es, den Mindestbedarf für das physische Überleben zu definieren. Dies geschah über die Definition eines Kalorienbedarfs – absolut, aber auch in einer bestimmten Struktur der nötigen Nahrungsmittel. Im zweiten Schritt sollte dann durch Definition von konkreten Lebensmitteln und deren Bepreisung eine Art minimales Lebensmittelbudget errechnet werden, das im dritten Schritt durch die Festlegung eines Geldbetrags zur Anschaffung von anderen Gütern und Dienstleistungen (abseits von Lebensmitteln) zu ergänzen war. Wenngleich dieser Zugang aus dem späten 19. Jahrhundert stammt (Atkinson 2019), stellt die nüchterne Darstellung dieser drei Schritte die Grundproblematik eines Ansatzes zur Sicherung von Mindestbedürfnissen dar. Hinter allen auf diese Weise berechneten Geldbeträgen stehen Annahmen, was ein Mensch zur Führung eines angemessenen Lebens benötigt. Und wenn es auch nach heutigem Verständnis nicht nur um das physische Überleben, sondern um einen Mindeststandard auch in sozialer Hinsicht gehen muss, sind die Kriterien für die Festlegung der Grundbedürfnisse immer werturteilsbehaftet. Schlussendlich geht es also um politische Festlegungen – auf welcher Basis auch immer.

In der sozialpolitischen Praxis erfolgt die Beschreibung von ausgabenbezogenen Mindeststandards durch Referenzbudgets (Goedemé et al. 2015). Diese werden in Österreich nicht von der öffentlichen Statistik, sondern vom Dachverband der privaten (aber staatlich anerkannten) Schuldnerberatungen erarbeitet. Referenzbudgets werden als „Ausgabenraster“ definiert, „die aufzeigen, was an Einkommen zur Verfügung stehen muss, um einen angemessenen, wenn auch bescheidenen Lebensstil zu ermöglichen“ (ASB Schuldnerberatungen GmbH o. J.) – wobei bei der Festlegung in der Regel subjektive und werturteilsbehaftete Bewertungen miteinfließen. Da die ausgewiesenen Werte nach einzelnen Ausgabenkategorien gegliedert sind, kann die Plausibilität der errechneten Zahlen anhand der eigenen Erfahrung eingeschätzt werden. In methodischer Hinsicht sind sie allerdings einer „amtlichen“ Statistik nicht ebenbürtig, sondern dienen als Orientierungsgrößen für die politische Diskussion zur Armut (Wagner 2021 u. 2022).

Allerdings ist die prinzipielle Erkenntnis, dass Ausgabenlevels gemäß den Referenzbudgets zu höheren Mindeststandards führen als alle in der Politik verwendeten einkommensorientierten Standards (vgl. Tabelle 1), sehr plausibel und hat für die politische Diskussion hohe Relevanz. Denn es wird deutlich, dass die Mindesteinkommenshöhen, die in der Politik festgelegt werden, mit hoher Wahrscheinlichkeit zu niedrig sind.

Vom Grundanliegen her würde die Festlegung von Armutsgrenzen mittels Referenzbudgets dem Anspruch genügen, eine Gruppe von im aktuellen Fall förderungswürdigen Personen bzw. Haushalten zu definieren. Doch selbst wenn verlässliche Referenzbudgets (samt Offenlegung der verwendeten Kriterien) existierten, blieben einige Probleme ungelöst. Insbesondere stellen Referenzbudgets auf laufende Ausgabenlevels (pro Monat) ab. Diese können aber sehr unterschiedlich sein, je nachdem, in welcher Lebenssituation sich ein Haushalt gerade befindet, z. B. wie die Wohnsituation samt Verkehrsanbindung konkret aussieht, welcher Zu-

gang zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen besteht usw. Eine Antwort auf die in diesem Beitrag gestellte erste Herausforderung, wie Armut – auch unter Berücksichtigung sehr unterschiedlicher Lebensbedingungen – verlässlich und wirklichkeitsgetreu abgebildet werden kann, ist damit noch nicht gefunden.

2.3 Armut und Deprivation

Das sozialpolitische Anliegen, für jeden Menschen die Sicherung von Grundbedürfnissen zu garantieren, kann und muss nicht durch die Definition bestimmter monetärer Einkommens- oder Ausgabenlevels erreicht werden. Vielmehr gewinnen nicht monetäre Indikatoren an Bedeutung, die in der Literatur meist mit dem Konzept der Deprivation erfasst werden.

Ein wichtiges Beispiel zur Abbildung von Deprivation findet sich in der regelmäßigen EU-SILC-Armutsberichterstattung. Konkret werden aktuell 13 Grundbedürfnisse definiert, die im Wesentlichen eruieren, ob sich Haushalte bestimmte Ausgaben, die für deren Erfüllung als wesentlich angesehen werden, finanziell leisten können. Beispiele dafür sind ein jährlicher Urlaub, die pünktliche Bezahlung der Miete, das Heizen der Wohnung, das Ersetzen abgenutzter Kleidung, eine zufriedenstellende Internetverbindung oder regelmäßige Freizeitaktivitäten. Ein Teil der Kriterien wird auf Haushaltsebene, ein Teil auf Personenebene erfasst.

Die Indikatoren zur Deprivation bilden die wirtschaftliche und/oder soziale Notlage von Menschen umfassender ab als reine Einkommens- oder Ausgabenmaße. Deshalb sind die auf dieser Basis erstellten Schätzungen über die Zahl von armuts- oder ausgrenzungsgefährdeten Personen bzw. Haushalten von hoher Relevanz für die Sozialpolitik. Die Maße reagieren auch auf die Inflation, weil sich steigende Preise für Güter und Dienstleistungen, die der Erfüllung der festgelegten Grundbedürfnisse dienen, auch in höheren Prävalenzen bei den Deprivationskriterien zeigen.

Treffen mehr als sieben der 13 Deprivationskriterien gleichzeitig zu, dann wird von erheblicher materieller oder sozialer Deprivation gesprochen. In Österreich sind davon nach aktuellen Ergebnissen 201.000 Personen betroffen (Statistik Austria 2023). Die erhebliche materielle und soziale Deprivation wird im AROPE¹²-Indikator berücksichtigt, der neben der Armutsgefährdung auch Dimensionen materieller und immaterieller Deprivation sowie eine niedrige Erwerbsbeteiligung der Haushaltsmitglieder berücksichtigt. Für diesen Indikator werden somit relative und absolute Maßzahlen verknüpft. Weil der AROPE-Indikator allerdings ein aggregierter Indikator ist, zeigt sich im Ergebnis nicht, in welchen der betrachteten Dimensionen Benachteiligungen aufgetreten sind. Im Hinblick auf armutspolitische Maßnahmen ist dies eine Informationslücke, welche die Gestaltung treffsicherer Maßnahmen erschweren kann.

12 AROPE steht für „at risk of poverty or social exclusion“.

Die durch EU-SILC gelieferten Daten haben für die Verwendung durch eine auf einen aktuellen Krisenfall reagierende Sozialpolitik den Nachteil, dass sie erst mit großer Zeitverzögerung (etwa ein Jahr nach der Befragung) zur Verfügung stehen. Diesem Nachteil wird in Österreich durch die vierteljährliche Erhebung „So geht’s uns heute“ (Mühlböck et al. 2023; Mühlböck et al. 2022a; Mühlböck et al. 2022b; Mühlböck et al. 2022c) entgegengewirkt, die zeitnah Ergebnisse liefert. In dieser Erhebung werden sowohl einkommensbezogene Daten wie auch Indikatoren der materiellen Deprivation abgefragt. Tatsächlich zeigten insbesondere die jüngsten Befragungsrunden (Mühlböck et al. 2023; Mühlböck et al. 2022c), wie rasch sich die Inflation in einer Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage widerspiegelt.

Abfragen zu Deprivationsindikatoren stellen in der Regel auf subjektive Einschätzungen ab und nicht auf objektive Fakten. Bei subjektiven Einschätzungen ist nicht immer klar, wie stichhaltig die berichtete Benachteiligung tatsächlich ist (Atkinson 2019, 31 ff.). Wie stets bei „weichen“ statistischen Daten könnte dieser Kritik entgegengehalten werden, dass Veränderungen von Indikatorwerten über die Zeit hinweg aussagekräftig sind, selbst wenn die Interpretationsmöglichkeit für einen Einzelwert beschränkt ist. Umso mehr gilt das für Paneldaten, bei denen ein großer Teil der Befragten zwischen den Wellen gleich bleibt (wie dies bei EU-SILC sowie bei der „So geht’s uns heute“-Befragung der Fall ist). Dennoch ist beispielsweise die Aussage, „sich etwas nicht leisten zu können“, immer auch ein Spiegelbild von Präferenzen bzw. Interpretationen der befragten Personen, die nicht bekannt sind. Ein Beispiel: Sich einen Urlaub nicht leisten zu können sagt nichts darüber aus, welche Art von Urlaub der:die Befragte im Sinn hat und welche Kosten damit verbunden wären. Damit lassen sich aus der Sichtung der Ergebnisse auch Hinweise auf ein grundsätzliches Problem der auf Befragungen beruhenden Deprivationsindikatoren erkennen: die interpersonelle Vergleichbarkeit von subjektiven Einschätzungen zur (finanziellen) Situation eines Haushalts.

Als Quintessenz lässt sich festhalten, dass die Beschreibung von materieller bzw. sozialer Deprivation dem Anliegen einer ausreichend breiten Beschreibung der Lebenssituation von ökonomisch benachteiligten Gruppen nur mit Einschränkungen dienlich ist. Zudem ist es wohl kaum möglich, diese in der Welt der Stichproben gezeichnete Lebenssituation durch Verwaltungsdaten systematisch zu erfassen – dies könnte nur in einer Einzelfallprüfung bei entsprechend hohem administrativem Aufwand und damit auch hohen Kosten bei einem Förderansuchen im Antragsweg geschehen. Doch dazu später.

Ehe wir auf Basis der bisherigen Überlegungen taugliche Möglichkeiten zur Abbildung von Armut vorschlagen (vgl. Kapitel 4.1), wenden wir uns einer zweiten Herausforderung zu, die mit der Armutsmessung verbunden ist: Wie kann es gelingen, Armut nicht nur wirklichkeitsgetreu abzubilden, sondern mithilfe von Indikatoren auch genau jene Menschen zu adressieren, die politische Unterstützungsleistungen – vor allem in den aktuellen Krisenzeiten – benötigen? Auf wesentliche Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Identifikationsfunktion gehen wir im folgenden Kapitel ein.

3. Armutskonzepte und ihre Tauglichkeit zur Identifikation förderungswürdiger Personen bzw. Haushalte

Wir haben bislang argumentiert, dass die traditionell verwendeten Armutskonzepte kein vollständiges Bild der realen sozialen Probleme, die durch die vielfältigen Krisen der letzten Jahre entstanden sind, zeichnen und daher über Alternativen nachgedacht werden sollte. In diesem Abschnitt beschäftigen wir uns mit einer zweiten Herausforderung, die in den Diskussionen zur Armutsmessung noch zu wenig berücksichtigt worden ist: Inwiefern ermöglichen es Armutskennzahlen, die „richtigen“ Adressat:innen für politische Maßnahmen der Armutsbekämpfung zu identifizieren? Die Identifikation jener, die armutsbetroffen sind, ist eine Voraussetzung für die Politik, zielgerichtete Unterstützungsleistungen zu formulieren und umzusetzen. Dazu bedarf es erstens einer Konkretisierung der politischen Ziele zur Armutsbekämpfung und zweitens der Möglichkeit, Armutsbetroffene mithilfe der vorhandenen Daten auch möglichst vollständig identifizieren zu können.

3.1 Die Notwendigkeit exakter politischer Zielvorstellungen

Werden Armutsmesskonzepte zur Festlegung von politischen Zielen und diese als Basis für die Festlegung von politischen Unterstützungsmaßnahmen verwendet, dann lässt sich die Relevanz von Indikatoren zur Abbildung von Armut gut illustrieren. Beispielsweise setzten sich die beiden Koalitionspartner der österreichischen Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm das Ziel, „in der kommenden Legislaturperiode [2020–2024, Anm. der Autor:innen] den Anteil von armutsgefährdeten Menschen im ersten Schritt zu halbieren“ (Die neue Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative 2020, 168). In den weiteren Ausführungen wird dabei ein besonderes Augenmerk auf die Bekämpfung der Kinderarmut und der Altersarmut gelegt.

Die Verwendung des Terminus „armutsgefährdet“ im Regierungsprogramm lässt den Schluss zu, dass damit das Einkommensarmutskonzept nach dem AROP-Indikator gemeint sein könnte. Explizit wird dies allerdings nicht festgehalten. Durch diese Unterlassung wird die Möglichkeit geschaffen, auch andere Indikatoren zur Überprüfung des politischen Ziels quasi „gelten“ zu lassen. Je nachdem, welcher Indikator zur Operationalisierung des gesteckten Ziels herangezogen wird, wird die gestellte Aufgabe (nicht nur im quantitativen Sinn) größer oder kleiner. Wie in Tabelle 2 dargestellt ist, variieren mit dem gewählten Indikator auch die Zusammensetzung der „Armutsbetroffenen“ und damit die Festlegung jenes Personenkreises, der Adressat von sozialpolitischen Maßnahmen sein soll. Auch die konkrete Überprüfung des Erfolgs oder Misserfolgs einer politischen Maßnahme ist letztlich willkürlich, wenn das Armutskonzept nicht klar definiert wird.

Tabelle 2: Anzahl der Armutsbetroffenen (in 1.000) nach unterschiedlichen Armutsindikatoren, Ausgangswert 2020 und Zielwert 2024 (Halbierung)

| | Gesamte Bevölkerung | | Kinder/Jugendliche (unter 18 Jahren) | | Ältere (über 64 Jahre) | |
|--|---------------------|-------|---|------|---------------------------|------|
| | 2020 | 2024 | 2020 | 2024 | 2020 | 2024 |
| AROP-Indikator | 1.292 | 646 | 320 | 160 | 230 | 115 |
| AROPE-Indikator | 1.519 | 759,5 | 368 | 184 | 232 | 116 |
| HH mit erheblicher materieller Deprivation | 233 | 116,5 | 71 | 35,5 | 16 | 8 |

Quellen: Statistik Austria (2021, 80; 2022, 88 f.). Anmerkungen: AROP = „at risk of poverty“; AROPE = „at risk of poverty and social exclusion“; HH = Haushalte

Vonseiten der Politik muss daher nicht nur das Ziel (die Reduktion der Armutsgefährdung) und ein Zielwert (Reduktion der Armutsgefährdung um die Hälfte) festgelegt werden, sondern eben auch ein Indikator (bzw. mehrere Indikatoren), anhand dessen (bzw. deren) sowohl der Status quo als auch das Ausmaß der Zielerreichung überprüft werden können. Wird diese Aufgabe nicht von der Politik erledigt, dann werden Ziele und Zielwerte letztlich beliebig.

In der tagespolitischen Auseinandersetzung mag das den politischen Entscheidungsträger:innen nicht unangenehm sein. Die Bestimmung eines geeigneten Förderinstruments leidet allerdings unter der Beliebigkeit der Zielsetzung. Dies erwies sich in den aktuellen wirtschaftlichen Krisenzeiten als besonders wichtige Herausforderung, geht es doch um die „Treffsicherheit“ von Maßnahmen für Hilfsbedürftige. Es besteht kein Zweifel daran, dass einige Förderungen nicht „treffsicher“ waren bzw. sind. Wie aber kann die Treffsicherheit erhöht werden?

Um beim oben genannten Beispiel der Halbierung der Armutsgefährdung bis zum Ende der gegenwärtigen Legislaturperiode zu bleiben: Idealerweise erlaubt der gewählte Indikator (bzw. die gewählten Indikatoren), Armut erstens wirklichkeitsgetreu abzubilden und zweitens die von Armut betroffenen Individuen/Haushalte (und damit die Zielgruppe) möglichst eindeutig und vollständig zu identifizieren. Nur wenn klar ist, wer arm oder armutsgefährdet ist, können politische Maßnahmen zielgerichtet für die Betroffenen gesetzt werden. Im Kapitel 4.2 werden die Schwierigkeiten und Widersprüche der Erfüllung beider Funktionen durch dieselben Indikatoren noch näher erläutert. Für den Moment reicht es, darauf zu verweisen, dass es eine wesentliche Voraussetzung zur Verbesserung der Armutsberichterstattung und zur Adressierung von armutsbetroffenen Personen ist, dass Daten vollständig, regelmäßig und in hoher Qualität gesammelt und möglichst zeitnah der (politischen, aber auch wissenschaftlichen) Analyse zur Verfügung gestellt werden. In diesem Sinne ist es auch eine politische Aufgabe, dafür zu sorgen, dass entsprechende Informationen in der geforderten Qualität, Verlässlichkeit und Reliabilität zur Verfügung stehen – eine Aufgabe, die in Österreich nur teilweise erfüllt ist.

3.2 Datenquellen: Registerdaten versus Stichprobenerhebungen

Informationen, die auf Verwaltungs- bzw. Registerdaten basieren, haben vor allem für den Zweck der Identifikation von Armutsbetroffenen einen wesentlichen Vorteil gegenüber Informationen, die auf Befragungsdaten und damit einer Stichprobenerhebung basieren. Zwar kann bei Stichproben durch Hochrechnung berechnet werden, welche Bevölkerungsgruppen besonders unter spezifischen Benachteiligungen leiden. Eine eindeutige Identifikation der Personen bzw. Haushalte ist allerdings nicht möglich, da Informationen zu allen Personen/Haushalten schlicht nicht vorhanden sind. In Registerdaten (z. B. Sozialversicherungsstatistik, Steuerstatistiken, Abgestimmte Erwerbsstatistik und Registerzählung, Schulstatistiken, Bildungsstandregister etc.) stehen demgegenüber Daten zur gesamten Bevölkerung zur Verfügung (und nicht nur zu einer Stichprobe). Durch Verknüpfung von Registerdaten mit Verwaltungsdaten (z. B. zum Bezug von Sozialhilfeleistungen oder Sozialleistungen der Länder) wäre es möglich, ein erhöhtes Armutsrisiko nicht nur auf Basis von generellen Gruppenzugehörigkeiten (z. B. zur Gruppe der Alleinerziehenden) zu identifizieren, sondern tatsächlich all jene Personen bzw. Haushalte konkret zu identifizieren, die nach spezifischen Kriterien arm sind. Das würde allerdings voraussetzen, dass die dafür relevanten Informationen regelmäßig gesammelt, verknüpft und zur Verfügung gestellt werden. Aus datenschutzrechtlichen Gründen, aber auch aus ethischen Überlegungen, stehen diesem Wunsch nach Datentransparenz auch vielfache Hürden entgegen.

Ein entscheidender Vorteil von verknüpften Registerdaten ist es, dass im Rahmen der Sozialverwaltung Personen oder Haushalte, die in den Genuss einer Förderung kommen sollen, automationsunterstützt identifiziert werden können. Nur in diesem Fall können Zuwendungen ohne Antrag der betroffenen Person ausgezahlt werden. Da eine Antragstellung und die Beibringung von Unterlagen im Einzelfall für viele Betroffene eine subjektive Hürde darstellen, könnte auf diese Art auch eine wesentlich höhere Take-up-Rate der Maßnahmen erreicht werden. Somit haben Registerdaten nicht nur verwaltungsökonomische Vorteile, sondern sind auch aus sozialarbeiterischer Perspektive vorteilhaft. Umgekehrt sprechen Datenschutzüberlegungen und die prinzipielle Problematik, zum Teil sehr persönliche Informationen von Behörden erfassen und speichern zu lassen, gegen die Registerdaten – ein Einwand, der umso gewichtiger wird, je breiter das Feld der Indikatoren ist, die für eine problemadäquate Armutserfassung verwendet werden sollen.

Abseits dieser Grundsatzproblematik steckt die Verfügbarkeit von verknüpften Registerdaten in Österreich ohnehin noch in den Kinderschuhen (Plattform Registerforschung o. J.). Dazu kommt, dass es aufgrund der hohen Veränderungsdynamik der Armutsbetroffenheit in Krisenzeiten notwendig wäre, Daten und Informationen zur Armut bzw. zu armutsbetroffenen Gruppen in kurzen Abständen zu erheben und rasch zur Verfügung zu stellen. Dies leisten aktuell nur Befragungen, insbesondere die quartalsweise durchgeführte Erhebung von „So geht’s uns heute“ (Mühlböck et al. 2023).

Grundsätzlich kann die Politik auch auf Informationen zurückgreifen, die außerhalb der amtlichen Statistik gesammelt werden. Dazu zählen etwa Untersuchungsergebnisse im Rahmen von wissenschaftlichen Studien. Auch stärker anekdotische Evidenz, wie das Wissen von Expert:innen aus der Sozialwirtschaft oder der Sozialverwaltung sowie Ergebnisse aus qualitativen Befragungen der Armutsbetroffenen selbst, stehen zur Verfügung (aktuell z. B. Aigner et al. 2023; Dawid 2021; Dawid/Heitzmann 2022). Vor allem die Expert:innen aus der Praxis der Sozialberatung und -verwaltung sind wie Seismografen, die relevante Hinweise auf in der Statistik noch gar nicht sichtbare künftige Herausforderungen geben können. Anknüpfungspunkte für eine spezifische Förderungswürdigkeit von Armutsbetroffenen lassen sich aus diesen Hinweisen allerdings nicht ableiten.

4. Vorschläge für eine taugliche Armutsmessung und eine effektive Armutspolitik

Die bisherigen Überlegungen haben Stärken und Schwächen der traditionellen Armutsmessung, die auf den gebräuchlichsten Einkommens- und Ausgabenindikatoren sowie auf Deprivationsindikatoren basieren, aufgezeigt. Im Fokus stand dabei die Frage, inwiefern es die verschiedenen Armutsmaße vermögen, Armut eindeutig und wirklichkeitsnah abzubilden und damit ein realistisches Bild der Armutsbetroffenen im Hinblick auf ihr Ausmaß und ihre Zusammensetzung zu zeichnen. Zudem haben wir zwei wesentliche Voraussetzungen skizziert, die erfüllt sein müssten, um Armutsbetroffene durch politische Maßnahmen auch tatsächlich adressieren zu können. Zum einen müssten dafür auf politischer Ebene Armutskennzahlen und Zielwerte festgelegt werden, zum anderen müssten entsprechende Daten möglichst umfassend, regelmäßig und zeitnah zur Verfügung gestellt werden. Dabei wurden die Vorteile von Verwaltungs- und Registerdaten für die zielgerichtete Orientierung von armutspolitischen Maßnahmen im Vergleich zu Befragungsdaten herausgearbeitet.

In diesem Kapitel stellen wir, basierend auf den bisherigen Überlegungen zunächst einen Vorschlag für eine Vorgehensweise vor, die Armut insbesondere in den aktuellen Krisenzeiten umfassender abbilden würden (Kapitel 4.1) und diskutieren deren Stärken und Schwächen (Kapitel 4.2). Anschließend schlagen wir eine darauf basierende Neuorientierung der Anti-Armutspolitik vor (Kapitel 4.3).

4.1 Taugliche Armutskennzahlen in (und außerhalb von) Krisenzeiten

Armut ist eine multidimensionale Problemlage (Atkinson 2019, Walker 2020). Das gilt besonders in Krisenzeiten. Um Multidimensionalität abzubilden, müssen eindimensionale Einkommens- oder Ausgabenindikatoren (wie der AROP-Indikator oder Referenzbudgets) durch weitere Indikatoren ergänzt werden.

Wir plädieren daher für eine Vielzahl von Indikatoren, welche die unterschiedlichen Dimensionen in relevanten Lebensbereichen eindeutig abbilden. Den Hintergrund für dieses Plädoyer bilden die bereits in Kapitel 1.1 geäußerten generellen Überlegungen zur Vermeidung und Bekämpfung von Armut. Wenn es nicht ausreichend gelingt, Armut zu verhindern, dann ist es jedenfalls eine Verantwortung des Sozialstaats, dafür zu sorgen, dass die Grundbedürfnisse eines jeden Menschen gesichert sind, vor allem für Menschen in Notlagen, die nicht in der Lage sind, selbst für die Befriedigung dieser Grundbedürfnisse zu sorgen. Krisenzeiten führen oft dazu, dass sich die Anzahl jener, die in Notlagen geraten, erhöht und/oder sich die Zusammensetzung der armutsbetroffenen Gruppen verändert. Diesem Faktum müssen Armutsmessung und Armutsberichterstattung Rechnung tragen, indem sie diese Veränderungen auch abbilden.

Der Vorteil eines Sets an Indikatoren zur Abbildung von Grundbedürfnissen im Gegensatz zu einem dominanten Indikator – auch wenn dieser, wie es beim AROPE-Indikator der Fall ist, aus mehreren Subindikatoren zusammengesetzt ist – ist der Verschiedenartigkeit von Mindestbedarfen geschuldet. Um zu wissen, in welchen Bereichen Mindeststandards nicht gedeckt sind, müssen die entsprechenden Informationen erhoben und detailliert ausgewiesen werden. Die vorliegende Evidenz zeigt, dass die Schnittmenge von Menschen, die Benachteiligungen in einzelnen Dimensionen aufweisen, nicht groß sein muss. In Österreich sind 2022 beispielsweise 1,314 Mio. Menschen nach dem AROP-Indikator armutsgefährdet. 118.000 davon leben in Haushalten, die von erheblicher materieller und sozialer Deprivation betroffen sind. Umgekehrt sind etwa 60 % der von erheblicher materieller und sozialer Deprivation Betroffenen gleichzeitig auch nach dem AROP-Indikator armutsgefährdet (Statistik Austria 2023, 76 f.). Um Mindeststandards in keiner der relevanten Dimensionen zu unterschreiten und Armutspolitik zielgerichtet gestalten zu können, müssen Informationen zu allen Dimensionen vorliegen, in denen Haushalte Mindeststandards nicht erreichen. Auch müssten die Schnittmengen zwischen den verschiedenen Indikatoren sichtbar gemacht werden.

Für ein im Sinne dieses sich an Mindestbedarfen orientierende Konzept der Armut braucht es eine Klärung wichtiger Grundfragen:

Erstens gilt es jene Dimensionen festzulegen, innerhalb deren die Grundbedürfnisse jedenfalls gedeckt sein müssen. Die Auswahl und Festlegung dieser Dimensionen ist eine gesellschaftspolitische Aufgabe – und könnte etwa unter breiter Einbindung von relevanten Akteur:innen (Interessenvertretungen, Sozialwirtschaft etc.) auf den Weg gebracht werden. Anhaltspunkte und Überlegungen zu relevanten Dimensionen finden sich allenthalben, beispielsweise in Überlegungen zur Festlegung von absoluten Armutsgrenzen (Hussain 2020). Denn diese basieren auf den oben skizzierten Mindestbedarfen („basic needs“) oder Überlegungen zu einem soziokulturellen Minimum (Townsend 1979). Anleihen zu relevanten Dimensionen können auch aus diversen Kriterienlisten für ein „gutes Leben“ (Nussbaum 1999 u. 2011), aus Katalogen zu „sozialen Rechten“ (Die Armutskonferenz o. J.) oder aus Überlegungen zur Daseinsvorsorge (Bärnthaler et al. 2021) sowie schlicht aus Expertisen aus der mit der Armutsbekämpfung beschäftigten Forschung (Atkinson 2019; Lister 2021; Ravallion 2016; Social

Protection Committee Indicators Sub-group 2022; Walker 2020), Praxis, z. B. basierend auf Expertisen der Sozialwirtschaft (Dawid/Heitzmann 2015; Volkshilfe Österreich o. J.), Verwaltung oder aus Befragungen von Armutsbetroffenen selbst abgeleitet werden (z. B. Dawid 2021).

Relevante Dimensionen, in denen Mindestbedarfe erfüllt sein müssten, umfassen etwa die Bereiche Nahrungssicherheit, Bekleidung, Wohnen, Wohnqualität, Energie, Bildung, (Erwerbs-) Arbeit, Mobilität, materielle Sicherheit, (ökonomische) Risikoabsicherung, medizinische Versorgung, Pflegeversorgung bis hin zur sozialen, kulturellen oder politischen Teilhabe.

Im Sinne des propagierten Armutsmesskonzepts müssten Mindestbedarfe in jedem der als relevant erachteten Dimensionen gesichert sein. Wird etwa eine Unterschreitung von Mindestgrenzen in den Bereichen „Wohnen“ und „Nahrung“ festgestellt, dann kann eine Übererfüllung im Bereich „Nahrung“ ein Unterschreiten der Mindestgrenze im Bereich „Wohnen“ nicht kompensieren (und umgekehrt). Ob dieses Prinzip der Nicht-Substituierbarkeit auf alle Kategorien von Mindeststandards angewandt werden soll, ist wiederum eine politische Abwägungsfrage.

Zweitens sind für jede Dimension konkrete Indikatoren zu definieren und Mindestgrenzen festzulegen, die nicht unterschritten sein dürfen. Dies ist insbesondere in Krisenzeiten relevant, in denen die Absicherung von Grundbedürfnissen für viele Menschen nicht mehr gesichert ist (z. B. Volkshilfe Österreich o. J.). Zusätzlich zu Mindestgrenzen können auch Zielwerte festgelegt werden, die deutlich großzügiger ausgestaltet sein könnten – und relative Untergrenzen in einem reichen Wohlfahrtsstaat abbilden können. Damit würde, wie es den generellen Zielen der Sozialpolitik entspricht, nicht mehr nur das Sicherheitsziel der Sozialpolitik im Mittelpunkt stehen (und damit die Bekämpfung der absoluten Armut), sondern auch wieder das Gerechtigkeitsziel (und damit die Reduktion der relativen Armut; vgl. Kapitel 1.1).

Die Festlegung von Mindestgrenzen ist keineswegs trivial. Denn wann wäre beispielsweise das Grundbedürfnis in der Dimension „Wohnen“ gedeckt? Reicht es dafür, ein Dach über dem Kopf zu haben? Oder ist es in einem Haushalt notwendig, dass jede:r Bewohner:in ein eigenes Zimmer hat? Wie viele Quadratmeter müsste die Wohnung pro Haushaltsmitglied mindestens haben? Was ist mit Feuchtigkeit, Schimmel, Dunkelheit, Umgebungslärm oder schlechter Luftqualität? An diesem Beispiel zeigt sich die Herausforderung, für alle Dimensionen, die als relevant erachtet werden, taugliche Indikatoren und Mindestgrenzen festzulegen, auch weil etliche Mindestbedarfe eine quantitative und eine qualitative Dimension aufweisen, die beide hinreichend beschrieben werden müssten. Schließlich sind unterschiedliche Dimensionen für unterschiedliche Einheiten relevant. Bei Fragen der Bildung steht etwa das Individuum im Fokus, bei Fragen des Wohnens auch die Familie, der Haushalt oder eine spezifische geografische Region. Für die Klärung aller damit verbundenen Fragestellungen könnte die Politik in einem breiten Abstimmungsprozess mit gesellschaftspolitisch relevanten Akteur:innen versuchen, Antworten zu finden.

Ein Katalog von Mindestbedarfen ist zudem nicht unveränderbar, weil sich die Vorstellung über Grundbedürfnisse nicht nur zwischen Menschen unterscheidet, sondern sich auch im Zeitverlauf verändert (Atkinson 2019, 91 f.). Weil all diese Fragen zu Mindestbedarfen nicht neu sind, kann dazu nicht nur auf viel Literatur zur Identifikation relevanter Dimensionen zurückgegriffen werden, sondern auch auf etliche Indikatoren, die zum Zweck einer breiten Abbildung der sozioökonomischen Lage bereits festgelegt wurden und die zum Teil regelmäßig erhoben werden (vgl. dazu z. B. die vielen Vorschläge für Indikatoren zur Erfassung von sozialer Inklusion in Social Protection Committee Indicators Sub-group 2022).

Drittens schließlich müssten zu allen identifizierten Armutsdimensionen und Indikatoren entsprechende Informationen zur Verfügung gestellt werden. So es noch Informationslücken gibt, müssen fehlende Informationen systematisch, in hoher Qualität und regelmäßig gesammelt werden. Je nach Veränderungsdynamik müssen die Erhebungszeiträume für die notwendigen Informationen entsprechend kurz getaktet und rasch für die (wissenschaftliche) Analyse zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt insbesondere in Krisenzeiten, die durch eine hohe Veränderungsdynamik geprägt sind.

Tabelle 3 skizziert exemplarisch Dimensionen, in denen Grundbedürfnisse gedeckt sein sollten, und mögliche Indikatoren, auf Basis derer Mindestgrenzen definiert und festgelegt werden könnten. Zudem werden Datenquellen angeführt, die bereits jetzt Informationen zu den vorgeschlagenen Indikatoren enthalten – wenngleich nicht immer in der Regelmäßigkeit, die notwendig bzw. wünschenswert wäre.

Tabelle 3: Beispiele für Dimensionen von Mindeststandards, mögliche Indikatoren und Informationsquellen¹³

| Mögliche Dimensionen von Mindeststandards (alphabetisch gereiht) | Mögliche Indikatoren | Informationsquellen |
|--|--|--|
| Beschäftigung | In Niedriglohnbeschäftigung In Arbeitslosigkeit In HH mit keiner oder geringer Erwerbsintensität | Verdienststrukturerheb. AMS-Datenbank EU-SILC |
| Betreuung und Pflege | Finanzierbare Kinderbetreuungsmöglichkeit vorhanden Finanzierbare Pflege vorhanden | Kindergartenstatistik Betreuungs- und Pflegedienststatistik |
| Bildung/Qualifizierung | NEET (bildungs- und erwerbsferne Personen) FABA (frühzeitige Ausbildungsabbrecher:innen) PISA-Kompetenzen PIAAC-Kompetenzen | AEST REGZ* AEST REGZ* OECD-Datenbank OECD-Datenbank |
| Einkommen | Armutgefährdet, z. B. nach AROP-Indikator Verschuldung/Überschuldung | EU-SILC EU-SILC; SGUH** |

13 In einem nächsten Entwicklungsschritt könnten Indikatoren getrennt für Einzelpersonen oder für Haushalte festgelegt werden.

| Mögliche Dimensionen von Mindeststandards (alphabetisch gereiht) | Mögliche Indikatoren | Informationsquellen |
|--|---|--|
| Energie | Finanziell nicht leistbar: die Wohnung angemessen warm zu halten | EU-SILC; SGUH** |
| Gesundheit | Schlechter subjektiver Gesundheitszustand (psychisch und physisch) Stark eingeschränkte Lebensqualität Chronische Krankheiten; Behinderung | EU-SILC; Gesundheitsbefragung EU-SILC; Gesundheitsbefragung EU-SILC; Gesundheitsbefragung |
| Materielle Sicherheit | Finanziell nicht leistbar: Miete/Betriebskosten/Kredite pünktl. zu zahlen Finanziell nicht leistbar: jede Woche kl. Betrag für sich auszugeben Finanziell nicht leistbar: unerwartete Ausgaben in Höhe von 1.300 Euro Finanziell nicht leistbar: einmal im Jahr auf Urlaub fahren | EU-SILC; SGUH** EU-SILC; SGUH** EU-SILC; SGUH** EU-SILC; SGUH** |
| Mobilität | Besitz von PKW/Moped/Motorrad/Fahrrad Besitz einer Jahreskarte für öffentlichen Verkehr Unsichere Nachbarschaft Finanziell nicht leistbar: Besitz eines Autos/privat genutztes Firmenauto oder mit anderem Haushalt geteiltes Auto | Konsumerhebung Konsumerhebung EU-SILC EU-SILC; SGUH** |
| Nahrungssicherheit und ausreichende Bekleidung | Finanziell nicht leistbar: jeden 2. Tag Fleisch/Fisch/veg. Speise essen Finanziell nicht leistbar: abgenutzte Kleidung zu ersetzen Finanziell nicht leistbar: zwei Paar passende Schuhe zu besitzen | EU-SILC; SGUH** EU-SILC; SGUH** EU-SILC |
| Ökonomische Risikoabsicherung | Krankenversichert Pensions-, unfall-, arbeitslosenversichert | Sozialversicherungsstatistik Sozialversicherungsstatistik |
| Politische Teilhabe | Aktiv wahlberechtigt Passiv wahlberechtigt | Wählerverzeichnis Wählerverzeichnis |
| Soziale und kulturelle Teilhabe | Finanziell nicht leistbar: einmal pro Monat mit Freund:innen/Familie zum Essen/Trinken treffen Finanziell nicht leistbar: regelmäßige kostenpfl. Freizeitaktivitäten | EU-SILC; SGUH** EU-SILC; SGUH** |
| Soziale und kulturelle Teilhabe Kinder | Finanziell nicht leistbar: Freund:innen zum Spielen oder Essen einladen Finanziell nicht leistbar: Feiern von Festen zu besonderen Anlässen Finanziell nicht leistbar: Teilnahme an kostenpflichtigen Schulausflügen Finanziell nicht leistbar: ein Sport-Freizeitgerät (z. B. Fahrrad) | EU-SILC EU-SILC EU-SILC EU-SILC |
| Wohnen | Überbelag Wohnkostenbelastung Wohnkostenanteil Zahlungsrückstände bei Wohn(neben)kosten | EU-SILC EU-SILC; SGUH** EU-SILC EU-SILC; SGUH** |
| Wohnqualität | Undichtes Dach, Fäulnis (Schimmel) oder Feuchtigkeit Kein Bad/Dusche in der Wohnung Kein WC in der Wohnung Dunkle Räume Subjektive Zufriedenheit mit der Wohnung Finanziell nicht leistbar: Waschmaschine Finanziell nicht leistbar: zufriedenstellende Internetverbindung Finanziell nicht leistbar: stark abgenutzte/kaputte Möbel zu ersetzen | EU-SILC EU-SILC EU-SILC EU-SILC EU-SILC EU-SILC; SGUH** EU-SILC; SGUH** EU-SILC; SGUH** |

Quelle: eigene Darstellung. Anmerkungen: *AEST REGZ = Abgestimmte Erwerbsstatistik und Registerzählung; **SGUH = „So geht’s uns heute“-Befragung

4.2 Stärken und Schwächen eines Sets an Indikatoren zur Darstellung multidimensionaler Benachteiligung

Folgen wir der Idee der Abdeckung von Mindeststandards in unterschiedlichen Dimensionen als kleinstem gemeinsamem Nenner der Armutspolitik, dann hat dies Konsequenzen für die Armutsberichterstattung. Einerseits ist die Dominanz eines einzelnen Indikators, der nur eine Dimension in den Fokus rückt (z. B. das Einkommen) infrage zu stellen. Andererseits muss differenzierter erhoben werden, bei wem und in welcher Hinsicht Grundbedürfnisse nicht gedeckt sind. Statt lediglich eine Identifikation von Haushalten als „arm“ oder „nicht arm“ vorzunehmen, könnten dann Menschen identifiziert werden, die in einem oder mehreren Bereichen ihre Grundbedürfnisse nicht befriedigen können. Diese wären dann in konkreten Bereichen durch zielgerichtete sozialstaatliche Hilfe sicherzustellen (vgl. dazu Kapitel 4.3).

Allerdings zeigt sich, dass die Lösungen für die in Kapitel 2 und 3 behandelten Problemdimensionen der Armutsmessung einander bis zu einem gewissen Grad widersprechen:

Die konzeptuelle Festlegung eines oder mehrerer Armuts- bzw. Ausgrenzungsindikatoren, der bzw. die die soziale und wirtschaftliche Situation von benachteiligten Personen bzw. Haushalten in der Inflationskrise hinreichend breit beschreibt bzw. beschreiben, erfordert ein möglichst breites Bild.

Die Erarbeitung eines eindeutigen Markers, um (unterschiedliche) Zielgruppen für (unterschiedliche Typen von) Unterstützungsleistungen zweifelsfrei zu identifizieren (Identifikationsfunktion der Indikatoren), stößt in der Praxis sehr rasch an die Grenzen der Datenverfügbarkeit.

Im Idealfall würden die unter Punkt 1 genannten Indikatoren direkt die unter Punkt 2 beschriebene Rolle erfüllen: Wer gemäß dem Indikatorset bestimmte Grundbedürfnisse nicht befriedigen kann, würde in den Genuss einer Förderung kommen. Auch wenn Maßnahmen für breite Gruppen der Bevölkerung ihre Berechtigung haben, braucht es zusätzlich bedarfsorientierte Unterstützungsmaßnahmen für besonders vulnerable Gruppen.

Dieser Idealfall ist schwer herzustellen, da es – wie gezeigt wurde – nur in Teilbereichen realistisch sein dürfte, geeignete Indikatoren direkt in der Verwaltungspraxis einzusetzen. Zu diesem Zweck müssten nämlich verlässliche Daten konstruiert bzw. erfasst werden, aus denen klar wird, ob eine konkrete Person nach dem beschriebenen Indikator einen Mindestbedarf unterschreitet und daher gefördert werden soll. Bedenkt man, dass in der aktuellen Inflationskrise eine sehr große Zahl¹⁴ von Individuen bzw. Haushalten hilfebedürftig ist, wäre es wich-

14 Im Büro des Fiskalrats wurden im April 2022 Modellrechnungen vorgenommen, um eine plausible Schätzung für die Zahl der unterstützungswürdigen Personen (Haushalte) zu ermitteln. Als Abgrenzungskriterium wurde auf jene Haushalte abgestellt, die beim Preisniveau von April 2022 und bei Aufrechterhaltung ihrer davor beobachteten Konsummuster mehr hätten ausgeben müssen, als sie im gleichen Monat Einkommen bezogen. Die Berechnungen kamen zu dem Schluss, dass die einkommensschwächsten 35 % der Haushalte nach dem genannten Kriterium Unterstützungen gebraucht hätten (Bachleitner/Maidorn 2022).

tig, die Förderungswürdigkeit automationsunterstützt festzustellen. Dass dies technisch möglich wird, ist unwahrscheinlich. Dass dies unter Datenschutzgesichtspunkten wünschenswert ist, kann überdies bezweifelt werden.

Was also tun? Im sozialpolitischen Diskurs muss akzeptiert werden, dass eine umfassende Beschreibung der Problemsituation von Menschen, die (inflationbedingt) armutsgefährdet sind, zwar denkbar, die Schätzung der Zahl der von nach diesem Maß armutsgefährdeten Menschen aber wohl nur durch Stichprobenerhebungen möglich ist. Allerdings haben auch Schätzungen dieser Art für die Sozialpolitik wesentliche Relevanz: So kann die Prävalenz des Problems in der Gesellschaft thematisiert und im Zeitablauf beobachtet werden, wodurch wesentliche Impulse für die Politik entstehen könnten. Weiters könnte ein breiteres Indikatorset dazu dienen, die Zielvorstellungen der Politik zur Vermeidung von Armut aktueller und präziser zu definieren, als dies mit den gegenwärtigen Armutsmaßen möglich ist. Eine Systematisierung der Indikatoren (zum Beispiel in jene, die auf knappe Einkommen zurückzuführen sind, oder in jene, die auf Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Ausgaben beruhen) würde zudem helfen, den Fokus auf jene Indikatoren zu legen, die besonders in den aktuellen Krisenzeiten relevant sind.

Bei der Identifikation von potenziellen Förderungsempfänger:innen durch breitere Armutsmaße müssen dann gegenüber dem Ideal Abstriche gemacht werden. Eine Möglichkeit ist, die breitere Armutsdefinition als Kriterienkatalog für Einzelfallentscheidungen zu verwenden. Diese stellen sich de facto als Entscheidungen der Sozialarbeit dar – mit all den Problemen, die mit Einzelfallentscheidungen über Unterstützungen verbunden sind. (Unterstützungen würden dann in den Bereich der Sozialhilfe oder ähnlicher Felder verschoben.)

Die andere Option ist, aus der breiteren Definition der Armutsgefährdung einen bzw. wenige Aspekte auszuwählen, der bzw. die auch in der Praxis voll erfassbar ist bzw. sind. Diese Kennzahl(en) würde(n) dann als „Proxy(s)“ für den Gesamtindikator dienen. Die Auszahlung von Unterstützungen würde (automationsunterstützt) unter Anwendung dieses bzw. dieser „Proxy(s)“ erfolgen. Dann aber besteht die Gefahr, dass die Breite des Indikatorsets verloren geht.

Insgesamt zeigt sich, dass die Forderung nach „treffsicheren“ Förderungen in der Praxis vor allem dann schwer zu erfüllen ist, wenn Armut bzw. Armutsgefährdung in der notwendigen Breite definiert wird – ein Anliegen, das gerade in den aktuellen Krisensituationen wesentlich ist. Treffsicherheit könnte dann eher durch Einzelfallentscheidungen als durch generelle Maßnahmen der Sozialpolitik erreicht werden. In dieser Konstellation wird es besonders wichtig, durch eine geeignete Anti-Armut-Politik dafür zu sorgen, dass die kritisch zu sehenden Einzelfallentscheidungen möglichst selten benötigt werden. Die Grundlinien einer solchen Politik werden im folgenden Kapitel kurz skizziert.

4.3 Vorschläge für eine effektive Armutspolitik

Unserer Ansicht nach sollte sich die Armutspolitik an den folgenden, einmal mehr normativen, Prinzipien orientieren: (i) dem Prinzip des Vorzugs von armutspräventiven Maßnahmen, (ii) dem Prinzip einer bedarfsorientierten Armutspolitik im Rahmen einer Ex-post-Armutbekämpfung sowie (iii) dem Prinzip der Maßnahmenvielfalt zur Bekämpfung und Prävention von Armut. Aus all diesen Prinzipien leiten sich grundlegende Mindestanforderungen an arbeitspolitische Maßnahmen ab, die im Folgenden angeführt werden.

4.3.1 Prinzip des Vorzugs von armutspräventiven Maßnahmen

Erstens plädieren wir für den Vorzug von armutspräventiven Maßnahmen gegenüber arbeitskurativen Maßnahmen. Die sozialpolitische Literatur zum präventiven Risikomanagement (Holzmann et al. 2003) oder zu präventiven Sozialinvestitionen (Hemerijck 2017; Morel et al. 2012) enthält nicht nur viele überzeugende Argumente, sondern auch empirische Evidenz, wonach die Vermeidung von Armut eine der effektivsten, effizientesten, aber auch nachhaltigsten Formen der Armutspolitik darstellt. Die umfangreiche Datenlage zur Entwicklung und Beschreibung von Armut hat dazu geführt, dass die Wege in die Armut bzw. ihre Ursachen sehr gut erforscht sind. Vor allem führen spezifische strukturelle Auslöser in die Armut. In Österreich erhöht sich die Armutswahrscheinlichkeit beispielsweise je nach der Herkunft einer Person, ihrer Erwerbsbeteiligung (v. a. einer lang andauernden Arbeitslosigkeit), ihrem Gesundheits- und Bildungsstatus oder dem spezifischen Haushaltstypus, in dem sie aufwächst.

Weil Armut auf strukturelle Ursachen zurückgeführt werden kann, müssen diese Ursachen von der Sozialpolitik adressiert werden. Dafür steht bereits eine breite Palette an universellen, aber auch selektiven Einkommensersatzleistungen in der Familienpolitik, der Arbeitsmarktpolitik, der Pensionspolitik sowie der Gesundheits- und Pflegepolitik zur Verfügung, die armutspräventive Wirkungen haben. Darüber hinaus sind etliche Sach- und Dienstleistungen, z. B. im Bildungsbereich, im Gesundheits-, Betreuungs- und Pflegebereich, in den Bereichen Wohnen und Mobilität oder in der Integrationspolitik, zur Vermeidung von Armut höchst relevant – wenngleich sie mit teils großen Unterschieden zwischen den österreichischen Bundesländern angeboten werden.

Dieses breite Bündel an sozialstaatlichen Maßnahmen gewährleistet bereits jetzt, dass viele Menschen in Österreich keine Armut- oder Deprivationserfahrungen machen müssen. Nach der aktuellen EU-SILC-Erhebung würde die AROP-Quote 44 % betragen, wenn keine Pensions- oder Sozialleistungen in die Haushalte fließen würden. Weil es sie gibt, wird die Armutgefährdung auf (immerhin noch) 15 % gedrückt (Statistik Austria 2023, 72). Damit möglichst wenige Menschen ein Leben an oder unterhalb von Mindestgrenzen führen müssen, kann die Relevanz eines Sozialstaats, der ebendies durch sein „Standardprogramm“ verhindert, nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Faktum ist aber auch, dass es nach wie vor Lücken in der sozialstaatlichen Absicherung gibt (z. B. im Bereich der Kinderbetreuung, der Pflegeversorgung oder bei Gesundheitsdienstleistungen), aber auch in puncto Sozialversicherungsschutz (z. B. bei Selbstständigen in Ein-Personen-Unternehmen oder bei Langzeitarbeitslosen), die dringend geschlossen werden müssen, um die armutspräventive Wirkung des Sozialstaats zu stärken. Nur so kann in allen als relevant erachteten Dimensionen eine Absicherung (weit) oberhalb von Mindeststandards erreicht werden. Beispielsweise ist die ökonomische Situation von vielen Langzeitarbeitslosen in der aktuellen Teuerungskrise mehr als prekär. Sie weisen nicht nur eine deutlich höhere AROP-Quote auf als der österreichische Durchschnitt, sondern sind vor allem auch im Hinblick auf ihre materielle und soziale Deprivation überdurchschnittlich betroffen (Flecker/Heitzmann 2023). Daher bedarf es einer Erhöhung und – so wie dies bei anderen Sozialleistungen, darunter auch Versicherungsleistungen, geschieht – einer regelmäßigen Valorisierung vor allem der Leistungen für Langzeitarbeitslose.

4.3.2 Prinzip der bedarfsorientierten Armutspolitik im Rahmen der Armutsbekämpfung

Zweitens plädieren wir bei einem bereits eingetretenen Unterschreiten von Mindestgrenzen für bedarfsorientierte armutspolitische Maßnahmen. Trotz der strukturellen Ursachen von Armut sind individuelle Armutsbioografien kaum miteinander vergleichbar. Wiewohl in der Ex-ante-Armutsprävention mithilfe von universellen Maßnahmen strukturelle Armutsursachen gut adressiert werden können, stehen bei der Ex-post-Armutsbekämpfung die spezifischen Gründe für das Unterschreiten von Mindestbedarfen im Vordergrund, und es gilt, diese zielgerichtet zu adressieren – und zwar möglichst so, dass nicht nur die Symptome der Unterschreitung von Mindestbedürfnissen adressiert werden, sondern auch deren Ursachen. Das bedarf eines personenzentrierten und ganzheitlichen Zugangs, der nicht nur auf die Bewältigung des Status quo fokussiert, sondern auch die künftige Absicherung und Entwicklung berücksichtigt.

Wird die Unterschreitung einer Mindestgrenze festgestellt, dann bedarf es meist einer individuellen Lösung. Beispielsweise kann die Erfüllung des Grundanliegens der Mobilität in einer Großstadt mit einem gut ausgebauten öffentlichen Verkehrsnetz mit einem anderen Mitteleinsatz (und anderen individuellen, aber auch gesellschaftlichen Kosten) hergestellt werden als in einer ländlichen Region mit weiten Wegen und dem Fehlen eines öffentlichen Verkehrsnetzes. Schon Amartya Sen (1999) weist in diesem Zusammenhang auf die Relevanz von Verwirklichungschancen von Menschen hin, die von ihren persönlichen Voraussetzungen und ihren Lebensumständen abhängen. Wegen dieser Unterschiede müssen Unterstützungsmaßnahmen im Bereich der Armutsbekämpfung diese Umstände berücksichtigen.

Für armutspolitische Interventionen bedeutet dies eine Stärkung von sozialen Infrastrukturen und (auch aufsuchender) Sozialarbeit und sozialpädagogischer Arbeit, die diskriminierungsfrei, niederschwellig und für alle, die sie brauchen, bereitgestellt werden müssen. Dabei

erweist sich ein regionales, multiprofessionelles und fallbezogenes Case-Management, wie es etwa beim Angebot der Frühen Hilfen für die Zeit der Schwangerschaft und frühen Kindheit umgesetzt ist, als sehr effektiv (Marbler et al. 2023).

Das Beispiel der Frühen Hilfen zeigt, dass es in Österreich bereits wirksame Maßnahmen der Armutsbekämpfung gibt, aber auch etliche, die nicht sehr effektiv sind (z. B. die Sozialhilfe NEU, die Gruppen von Armutsbetroffenen, z. B. subsidiär Schutzberechtigte, explizit ausschließt und im Vergleich zur Mindestsicherung zu etlichen Kürzungen auf Kosten von beispielsweise Menschen mit Behinderungen, Familien und Kindern geführt hat)¹⁵. Bei einer Neuausrichtung der Armutspolitik nach den hier angeführten Prinzipien geht es daher nicht in erster Linie darum, weitere oder neue Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut in Österreich zu finden und zu implementieren – nicht einmal in Krisenzeiten. Vielmehr sollten die Effektivität und Nachhaltigkeit der existenten Instrumente vor dem Hintergrund eines mehrdimensionalen Armutsverständnisses und der Zielsetzung einer Gewährleistung von Mindestbedarfen verbessert werden. Das, was gut funktioniert, wie etwa die Frühen Hilfen, müsste flächendeckend ausgebaut und angeboten werden und damit von einem Pilotprojekt zu einem regulären Angebot werden. Das, was nicht funktioniert – dazu gehören Teile der Sozialhilfe – muss im Sinne der hier propagierten multidimensionalen Armutsbekämpfung adaptiert werden. Bedarfsorientierte Armutspolitik müsste in diesem Sinne alle Mindestbedarfe im Blick haben – und eine bedarfsorientierte Unterstützung beim Unterschreiten dieser Mindeststandards anbieten. Auch wenn die Maßnahmen prinzipiell allen Menschen zur Verfügung stehen (und damit keine Leistungen nur für Armutsbetroffene sind), zeigt die Empirie z. B. bei den Frühen Hilfen, dass sie vor allem von jenen Bevölkerungsgruppen beansprucht werden, die als besonders vulnerabel gelten (Marbler et al. 2023).

4.3.3 Prinzip der Maßnahmenvielfalt bei der Befriedigung von Grundbedürfnissen

Drittens plädieren wir für ein Prinzip der Maßnahmenvielfalt, vor allem bei der Befriedigung von Grundbedürfnissen. Österreich ist ein geldleistungsdominierter Sozialstaat. Ein Großteil der sozialen Leistungen wird in Form von monetären Transfers ausbezahlt.¹⁶ In vielen Dimensionen, die für die Erfüllung von Grundbedürfnissen relevant sind, ist Geld auch ein probates Mittel, um Mindestbedürfnisse befriedigen zu können, z. B. um ausreichend Nahrung oder Kleidung kaufen zu können. In anderen Dimensionen vermag Geld als Mittel nicht bzw. nicht unmittelbar Mindestbedarfe zu sichern. Fehlt es beispielsweise an ausreichendem Wohnraum, dann kann dieses Manko (kurzfristig) durch eine Geldleistung nicht wettgemacht werden. Im Gesundheits- oder Pflegebereich bedarf es bei Vorliegen einer Krankheit/Pflegebedürftigkeit

¹⁵ Vgl. z. B. Die Armutskonferenz (2023).

¹⁶ Diese Aussage impliziert, dass Pensionszahlungen als Transferleistungen gezählt werden. Nach dem ESVG sind die sozialen Sachleistungen etwa gleich hoch wie die monetären Sozialleistungen ohne Pensionen. Dazu kommen noch staatliche Gesundheitsausgaben, Bildungsausgaben und dgl.

der Behandlung/Betreuung durch geschultes Personal. Ist dieses nicht ausreichend vorhanden, dann können entsprechende Grundbedürfnisse auch durch ein Mehr an Einkommen nicht gedeckt werden. Werden Grundbedürfnisse, wie in Kapitel 4.1 angeführt, als weitgehend nicht substituierbar definiert, ist das unterste soziale Netz daher als ein Mindestsicherungsnetz zu verstehen (z. B. in den Bereichen Nahrung, Wohnen, Bildung, Erwerbsarbeit, Gesundheit, Pflege, ökonomische Absicherung, soziale und politische Teilhabe etc.), das gewährleisten muss, dass Mindeststandards in keiner der relevanten Dimensionen unterschritten werden.

Daher gilt es in jenen Bereichen, in denen Mindeststandards durch Geldleistungen nicht garantiert werden können, tauglichere Maßnahmen anzubieten. Bei einem Mangel an (leistbarem) Wohnraum könnten beispielsweise mehr geförderte Wohnungen gebaut und zur Verfügung gestellt werden oder Mieten, vor allem im geförderten Bereich, gedeckelt werden. Bei einem Manko an qualifiziertem Personal im Pflege- und Betreuungsbedarf gilt es, an dieser Personalproblematik durch Förderungen, Umschulungen oder eine entsprechende Migrationspolitik anzusetzen. Bei Vorliegen von struktureller Arbeitslosigkeit können neue Wege der Arbeitsmarktintegration überlegt werden, wie beispielsweise die Gewährleistung einer Arbeitsplatzgarantie, wie sie aktuell in Gramatneusiedl ausprobiert wird.¹⁷ Auch neue bzw. veränderte Regulierungen können bewirken, dass bekannte Lücken in der sozialstaatlichen Absicherung (z. B. ein verpflichtender Arbeitslosenversicherungsschutz von Selbstständigen) geschlossen werden.

Generell sind daher neben monetären Transfers alternative Maßnahmentypen wie Regulierungen, Sachleistungen, Gutscheine, die staatliche Finanzierung eines staatlichen oder privaten Angebots sozialer Dienstleistungen und Infrastrukturen relevant, um zur Sicherung von Mindestbedarfen beizutragen. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Rolle von unterschiedlichen Akteur:innen zu verweisen (einerseits von Akteur:innen aus öffentlichen und privaten Institutionen, andererseits von Akteur:innen auf lokaler, regionaler, nationaler oder supranationaler Ebene), die Maßnahmen der Armutsbekämpfung und -vermeidung setzen können und dabei unterschiedliche Stärken und Schwächen aufweisen (vgl. dazu etwa Badelt/Österle 2001, 84 ff.).

17 Vgl. https://www.gramatneusiedl.at/News_Events/MAGMA.

DANKSAGUNG

Wir bedanken uns herzlich bei Susanne Maidorn, Christine Mayrhuber, August Österle und Martin Schenk sowie zwei anonymen Gutachter:innen der Zeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“ für die wertvollen Kommentare zu früheren Versionen.

LITERATUR

- Aigner, Ernest/Brugger, Katharina/Lichtenberger, Hanna/Ranftler, Judith/Schmidt, Andrea (2023).** Multiple Belastungen: Analyse von Gesundheit, Wohn- und Lebensbedingungen von Armut betroffener Familien im Winter 2022/2023: Ergebnisbericht. Wien, GÖG: Gesundheit Österreich. Online verfügbar unter https://www.kinderarmut-abschaffen.at/fileadmin/user_upload/Media_Library_Kinderarmut/News_Artikel/2023/01_Kaelte/GOEG_2023_MultipleBelastungen_Winter22-23-VH.pdf (abgerufen am 22.04.2023).
- Alcock, Cliff/Daly, Guy/Griggs, Edwin (2008).** *Introducing Social Policy*. Harlow, Pearson.
- ASB Schuldnerberatungen GmbH (o. J.).** Referenzbudgets 2022. Online verfügbar unter <https://www.schuldenberatung.at/fachpublikum/projekte.php> (abgerufen am 16.04.2023).
- ASB Schuldnerberatungen GmbH (2022).** Referenzbudgets (Budgetbeispiele). Online verfügbar unter https://www.schuldenberatung.at/downloads/infodatenbank/referenzbudgets/Referenzbudgets_Aktualisierung_2022_EndV.pdf?m=1656507913& (abgerufen am 14.08.2023).
- Atkinson, Anthony B. (2019).** *Measuring poverty around the world*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Bachleitner, Alena/Maidorn, Susanne (2022).** Effekt der Inflation 2022: Konsumausgaben übersteigen zunehmend das verfügbare Einkommen – auch bei Erwerbstätigen-Haushalten. Österreichischer Fiskalrat. Online verfügbar unter https://www.fiskalrat.at/dam/jcr:00b6c303-0842-4fa6-8781-3e54233af02d/FISK_Notiz_Inflationsausgleich.pdf (abgerufen am 21.04.2023).
- Badelt, Christoph/Österle, August (2001).** *Grundzüge der Sozialpolitik: Sozialökonomische Grundlagen*. Allgemeiner Teil. Wien, Manz.
- Bärnthaler, Richard/Novy, Andreas/Plank, Leonhard (2021).** The Foundational Economy as a Cornerstone for a Social-Ecological Transformation. *Sustainability* 13 (18), 1–19. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.3390/su131810460> (abgerufen am 14.08.2023).
- Barr, Nicholas (2020).** *The Economics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- BMSGPK (o. J.).** *Valorisierung der Sozialleistungen*. Online verfügbar unter <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Soziale-Themen/Valorisierung-Sozialleistungen.html> (abgerufen am 16.04.2023).
- Böhler, Thomas (2021).** *Armutsforschung und Armutsminderung*. In: Gottfried Schweiger/Clemens Sedmak (Hg.), *Handbuch Philosophie und Armut*. Berlin, J.B. Metzler, 49–55.
- Bundesministerium für Finanzen (2022).** *Langfristige Budgetprognose 2022: Bericht der Bundesregierung gemäß § 15 Abs. 2 BHG 2013*. Wien, Bundesministerium für Finanzen. Online verfügbar unter https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:195757e3-ed8a-41d7-90dc-541db37a8c5e/Langfristige_Budgetprognose_2022.pdf (abgerufen am 22.04.2023).
- Dawid, Evelyn (2021).** *Armutsbetroffene und die Corona-Krise 2.0: Eine zweite Erhebung zur sozialen Lage aus der Sicht von Betroffenen*. Wien, BMSGPK. Online verfügbar unter https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz_erhebung_armutsbetroffene_corona-krise_2_2021.pdf (abgerufen am 30.11.2022).
- Dawid, Evelyn/Heitzmann, Karin (2015).** *Österreichische Nichtregierungsorganisationen in der Armutsbekämpfung: Entwicklungen, Leistungen, Lücken: Endbericht*. Wien, BMASK.
- Dawid, Evelyn/Heitzmann, Karin (2022).** *Wirkung der Wiener Mindestsicherung auf Bezieherinnen und Bezieher: Endbericht (Studie im Auftrag der Stadt Wien)*. Wien, INEQ. Online verfügbar unter https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/ri/ineq/Projekte/Wirkung_WMS/2022_Endbericht_Wirkung_WMS_Heitzmann_Dawid_01.pdf (abgerufen am 14.08.2023).

Die Armutskonferenz (o. J.). Entwurf: Bundesverfassungsgesetz soziale Sicherheit. Online verfügbar unter https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz_verfassungsgesetz_soziale_sicherheit_entwurf.pdf (abgerufen am 20.04.2023).

Die Armutskonferenz (2023). Licht ins Dunkel der Sozialhilfe: Die Sozialhilfe versagt in der Krise. Und niemand schaut hin. Online verfügbar unter <https://www.armutskonferenz.at/news/news-2023/licht-ins-dunkel-der-sozialhilfe-die-sozialhilfe-versagt-in-der-krise-und-niemand-schaut-hin.html> (abgerufen am 25.07.2023).

Die neue Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative (2020). Regierungsprogramm 2020–2024. Wien, Bundeskanzleramt Österreich.

EBAI (2023). Expert:innengruppe zur Beobachtung und Analyse der Inflationsentwicklung (EBAI) 3. Bericht. Online verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/III/970/imfname_1571642.pdf (abgerufen am 18.09.2023).

Eraslan, Peri (2022). Was kosten armutsfeste Sozialleistungen? Online verfügbar unter <https://www.momentum-institut.at/news/armutsfeste-sozialleistungen> (abgerufen am 16.04.2023).

Fiskalrat (2021). Bericht über die fiskalische Nachhaltigkeit. Wien, Fiskalrat. Online verfügbar unter <https://www.fiskalrat.at/dam/jcr:aed7f0d9-8a1b-455e-a417-d833d34aad40/NHB-2021-Web.pdf> (abgerufen am 22.04.2023).

Fiskalrat (2022). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2021–2026. Wien, Fiskalrat. Online verfügbar unter <https://www.fiskalrat.at/dam/jcr:548c221c-2807-4687-8fac-dfc596c0187a/Jahresbericht-2022.pdf> (abgerufen am 22.04.2023).

Flecker, Jörg/Heitzmann, Karin (2023). Verschärfte Armut wird bewusst in Kauf genommen – die Situation arbeitsloser Personen verschlimmert sich. A&W-Blog v. 23.06.2023. Online verfügbar unter <https://awblog.at/verschaeerfte-armut-arbeitsloser-personen/> (abgerufen am 14.08.2023).

Goedemé, Tim/Storms, Berenice/Penne, Tess/Van den Bosch, Karel (2015). Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe: The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe – Final report of the pilot project European Commission. Brussels.

Hemerijck, Anton (2017). The uses of social investment. Oxford, Oxford University Press.

Holzmann, Robert/Sherburne-Benz, Lynne/Tesliuc, Emil (2003). Social risk management: The World Bank's approach to social protection in a globalizing world. Washington, D.C., The World Bank.

Hussain, M. Azhar (2020). Absolute poverty. In: Ben Greve (Hg.). Routledge International Handbook of Poverty. London/New York, Routledge, 11–32.

Jacobs, Herbert (1995). Armut. Zum Verhältnis von gesellschaftlicher Konstituierung und wissenschaftlicher Verwendung eines Begriffs. Soziale Welt 46 (4), 403-420.

Juraszovich, Brigitte (2017). Zur Wirkung und Wirksamkeit von Frühen Hilfen – Darstellung von Kosten und Nutzen anhand exemplarischer Fallvignetten: Wissenschaftlicher Ergebnisbericht. Wien, Gesundheit Österreich GmbH.

Knittler, Käthe/Heuberger, Richard (2018). Armut und Erwerbsarbeit – ein neuer Indikator. Statistische Nachrichten 3, 226–241.

Lister, Ruth (2021). Poverty. Cambridge, Policy Press.

Marbler, Carina/Sagerschnig, Sophie/Scolik, Fiona/Winkler, Petra (2023). Frühe Hilfen: Zahlen, Daten und Fakten 2022. Wien, Gesundheit Österreich GmbH. Online verfügbar unter https://www.fruehehilfen.at/fxdata/fruehehilfen/prod/media/downloads/Berichte/NZFHat_FRUeDOK_Jahresbericht_2022_barrierefrei.pdf (abgerufen am 25.07.2023).

Menyhert, Balint/Cseres-Gergely, Zsombor/Kvedaras, Virmantas/Mina, Benedetta/Pericoli, Filippo/Zec, Slavica (2021). Measuring and monitoring absolute poverty (ABSPO) – Final Report. JRC Working Papers (JRC127444).

Morel, Nathalie/Palier, Bruno/Palme, Joakim (2012). Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges. Bristol, Policy Press.

Mühlböck, Monika/Juen, Isabella/Brunner, Sebastian/Till, Matthias/Moser, Winfried/Wittmann, Lena/Brünger, Lisa (2023). So geht's uns heute: die sozialen Krisenfolgen im dritten Quartal 2022 – Schwerpunkt Wohlbefinden und Gesundheit. Wien, Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK). Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/Soziale-Krisenfolgen-BerichtW4-2022.pdf (abgerufen am 14.08.2023).

Mühlböck, Monika/Juen, Isabella/Brunner, Sebastian/Hartleib, Sarah/Brünger, Lisa/Till, Matthias/Moser, Winfried (2022a). So geht's uns heute: die sozialen Krisenfolgen im ersten Quartal 2022. Ergebnisse einer Statistik-Austria-Befragung. Wien, Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK).

Mühlböck, Monika/Hartleib, Sarah/Brünger, Lisa/Till, Matthias (2022b). So geht's uns heute: die sozialen Folgen der Corona-Krise. Wien, Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK). Wien.

Mühlböck, Monika/Juen, Isabella/Brunner, Sebastian/Brünger, Lisa/Till, Matthias/Moser, Winfried (2022c). So geht's uns heute: die sozialen Krisenfolgen im zweiten Quartal 2022 – Schwerpunkt Wohnen. Wien, Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK). Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/Bericht-Soziale-Krisenfolgen2022.pdf (abgerufen am 30.11.2022).

Nullmeier, Frank (2019). Begründungen des Wohlfahrtsstaats. In: Herbert Obinger/Manfred G. Schmid (Hg.). Handbuch Sozialpolitik. Wiesbaden, Springer VS, 57–75.

Nussbaum, Martha C. (1999). Gerechtigkeit oder Das gute Leben. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

Nussbaum, Martha C. (2011). Creating Capabilities: The Human Development Approach. Harvard University Press.

oesterreich.gv.at. Ausgleichszulage. Online verfügbar unter https://www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit_und_pension/pension/Seite.270224.html (abgerufen am 25.04.2023).

Pflügl, Jakob (2022). Caritas-Sozialberaterin: „Nächstes Jahr wird für viele sehr hart“. *derstandard.at* v. 28.06.2022. Online verfügbar unter <https://www.derstandard.at/story/2000136953729/caritas-sozialberaterin-naechstes-jahr-wird-fuer-viele-sehr-hart> (abgerufen am 14.08.2023).

Plattform Registerforschung. Warum es die »Plattform Registerforschung« braucht. Online verfügbar unter <https://www.registerforschung.at/#top> (abgerufen am 22.04.2023).

Ravallion, Martin (2016). The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy. New York, Oxford University Press.

Saltkjel, Therese/Malmberg-Heimonen, Ira (2020). Absolute or relative? Definitions and the different understandings of poverty. In: Ben Greve (Hg.). Routledge International Handbook of Poverty. London/ New York, Routledge, 24–32.

Schwarz, Anna (2021). In-work poverty in the EU – A gendered Decomposition Analysis. Online verfügbar unter https://www.momentum-kongress.org/system/files/congress_files/2021/schwarz_in-work-poverty-in-the-eu-gendered-decomposition-analysis.pdf (abgerufen am 14.08.2023).

Sedmak, Clemens (2021). Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie der Armutsforschung. In: Gottfried Schweiger/Clemens Sedmak (Hg.). Handbuch Philosophie und Armut. Berlin, J.B. Metzler, 56–61.

Sen, Amartya K. (1999). Development as freedom. Oxford, Oxford University Press.

Siegert, Christina (2021). Erwerbsarmut in Österreich aus Geschlechterperspektive. *Wirtschaft und Gesellschaft* 47 (4), 511–535.

Social Protection Committee Indicators Sub-group (2022). Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion: 2022 Update. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Online verfügbar unter <https://op.europa.eu/oportal-service/download-handler?identifier=aa7f0d37-6c75-11ed-9887-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part> (abgerufen am 22.04.2023).

Stadt Wien (o. J.). Mindestsicherung. Online verfügbar unter <https://www.wien.gv.at/gesundheit/leistungen/mindestsicherung/> (abgerufen am 25.04.2023).

Statistik Austria (2021). Tabellenband EU-SILC 2020 und Bundesländertabellen mit Dreijahresdurchschnitten EU-SILC 2018 bis 2020: Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Wien, Statistik Austria.

Statistik Austria (2022). Tabellenband EU-SILC 2021: Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Wien, Statistik Austria. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_EUSILC_2021.pdf (abgerufen am 30.11.2022).

Statistik Austria (2023). Tabellenband EU-SILC 2022: Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Wien, Statistik Austria. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_EUSILC_2022.pdf (abgerufen am 14.08.2023).

Tálos, Emmerich/Badelt, Christoph (1999). The welfare state between new stimuli and new pressures: Austrian social policy and the EU. *Journal of European Social Policy* 9 (4), 351–361.

Townsend, Peter (1979). Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources. London, Penguin.

Volkshilfe Österreich. Armut und Kinderarmut. Online verfügbar unter <https://www.volkshilfe.at/was-wir-tun/positionen-projekte/armut-und-kinderarmut/> (abgerufen am 16.04.2023).

Wagner, Norman (2021). Armutsmessung durch Referenzbudgets – eine sinnvolle Alternative? A&W-Blog v. 02.07.2021. Online verfügbar unter <https://awblog.at/armutsmessung-durch-referenzbudgets/> (abgerufen am 14.08.2023).

Wagner, Norman (2022). Armutgefährdung neu gerechnet – was ein Blick auf die Referenzbudgets zeigt. A&W-Blog v. 20.12.2022. Online verfügbar unter <https://awblog.at/armut-was-ein-blick-auf-die-referenzbudgets-zeigt/> (abgerufen am 14.08.2023).

Walker, Robert (2020). Multidimensional poverty: Whose poverty is it? In: Ben Greve (Hg.). *Routledge International Handbook of Poverty*. New York, Routledge, 33–48.

wien.orf.at (2022). Weiter starker Zulauf in Sozialmärkten. Online verfügbar unter <https://wien.orf.at/stories/3186995/> (abgerufen am 21.04.2023).