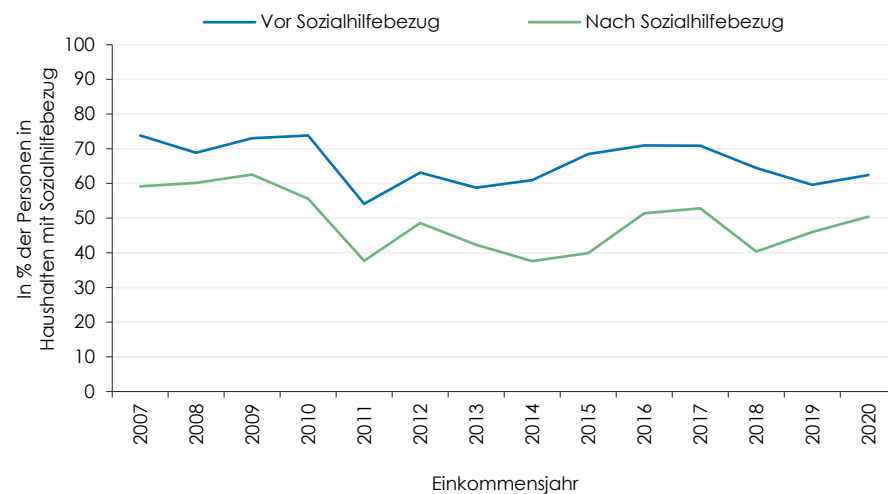


Armut und Sozialhilfe in Österreich

Christine Mayrhuber, Stefan Angel, Marian Fink, Silvia Rocha-Akis

- Personen mit schlechtem Gesundheitszustand oder niedrigem Ausbildungsniveau sind in Österreich ebenso wie Alleinerziehende, Drittstaatsangehörige, Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende überproportional von Armut betroffen.
- Die Sozialhilfe verringert das Armutsrisiko. Dennoch sind Sozialhilfebeziehende 3,7-mal häufiger und 2,2-mal stärker armutsgefährdet als Personen in Haushalten ohne Sozialhilfebezug.
- Kinder sind sowohl innerhalb der armutsgefährdeten Bevölkerung als auch in Haushalten mit Sozialhilfebezug deutlich überrepräsentiert – mit potenziell negativen, langfristigen Folgen für ihre Bildungs- und Arbeitsmarktchancen.
- Durch die Abkehr von Höchstsätzen und individualisierte Unterstützungsangebote könnte die Sozialhilfe armutsfester gestaltet werden.
- Eine effektive ökonomische Absicherung durch Erwerbseinkommen und daraus resultierende Sozialversicherungsleistungen verringert die Notwendigkeit, Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen.

Armutsgefährdung von Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug



"Die Sozialhilfe reduziert die Armutsgefährdung, ist aber aufgrund ihrer Höhe nicht armutsfest und kann als subsidiäres Instrument die strukturellen Ursachen von Armut nicht beseitigen."

Die Sozialhilfe senkte die Armutsgefährdung im Beobachtungszeitraum um rund 17 Prozentpunkte. Dennoch ist die Armutsgefährdungsquote von Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug um 36 Prozentpunkte (2020) höher als in der Gesamtbevölkerung (Q: Statistik Austria, EU-SILC 2008-2021, WIFO-Berechnungen).

Armut und Sozialhilfe in Österreich

Christine Mayrhuber, Stefan Angel, Marian Fink, Silvia Rocha-Akis

Armut und Sozialhilfe in Österreich

Mit einem Anteil von 0,7% an den Sozialausgaben reduzierte die Sozialhilfe die Armutsgefährdung der österreichischen Gesamtbevölkerung im Jahr 2020 von 15,2% auf 14,7%. Obwohl nur rund 3% der Bevölkerung Sozialhilfe beziehen, erfüllt dieses letzte soziale Netz eine wichtige Funktion in der Armutsbekämpfung: Für Beziehende senkte sie die Armutsgefährdungsquote von 62,4% auf 50,4% und die Armutsgefährdungslücke von 52,0% auf 26,4% (2020). Besonders zentral ist die Sozialhilfe für Kinder, die unter den Beziehenden überrepräsentiert sind, sowie für Gruppen mit traditionell hohem Armutsrisiko, deren Struktur sich im Beobachtungszeitraum (2008/2021) nicht verändert hat. Dazu zählen Arbeitslose, Alleinerziehende, Drittstaatsangehörige, Personen mit geringem formalem Ausbildungsniveau und Personen mit schlechtem Gesundheitszustand.

Poverty and Social Assistance in Austria

With a share of 0.7 percent of social expenditure, social assistance reduced the risk of poverty among the Austrian population from 15.2 to 14.7 percent in 2020. Although only around 3 percent of the population receive social assistance, this last safety net fulfils an important function in the fight against poverty: for recipients, it reduced the at-risk-of-poverty rate from 62.4 to 50.4 percent and the at-risk-of-poverty gap from 52.0 to 26.4 percent (2020). Social assistance is particularly important for children, who are over-represented among recipients, as well as for groups with a traditionally high risk of poverty, whose structure has not changed during the observation period (2008-2021). These include the unemployed, single parents, third-country nationals, persons with a low level of education and persons in poor health.

JEL-Codes: I30, D31, D63, H53 • **Keywords:** Armut, Sozialhilfe, Bedarfsorientierte Mindestsicherung, Verteilung, Sozialpolitik

Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Studie des WIFO und der prospect Unternehmensberatung im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz: Christine Mayrhuber, Stefan Angel, Marian Fink, Silvia Rocha-Akis, Friederike Weber, Raimund Haindorfer, Anna Iby, Das letzte soziale Netz. Evaluierung des letzten sozialen Sicherungsnetzes und des Zusammenspiels mit dem ersten sozialen Sicherungsnetz unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen COVID-19-Krise und der Auswirkungen des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes (Oktober 2023, 217 Seiten, 50 €, kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/71102>).

Begutachtung: Margit Schratzenstaller • **Wissenschaftliche Assistenz:** Marion Kogler (marion.kogler@wifo.ac.at) • Abgeschlossen am 10. 11. 2023

Kontakt: Christine Mayrhuber (christine.mayrhuber@wifo.ac.at), Stefan Angel (stefan.angel@wifo.ac.at), Marian Fink (marian.fink@wifo.ac.at), Silvia Rocha-Akis (silvia.rocha-akis@wifo.ac.at)

1. Einleitung

In Zeiten von Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrisen – zuletzt etwa im Zusammenhang mit dem durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Arbeitsmarktschock (Arbeitslosigkeit, Betriebsschließungen usw.) – werden soziale Sicherungssysteme verstärkt in Anspruch genommen. Neben der Arbeitslosenversicherung gilt dies auch für die Sozialhilfe bzw. die bedarfsorientierte Mindestsicherung¹⁾. Als letztes soziales Sicherungsnetz für Personen ohne ausreichendes Einkommen aus Marktquellen (Erwerbs- und Kapitaleinkommen) oder (sozialen) Transfers trägt die Sozialhilfe in Österreich maßgeblich zur Existenzsicherung bei.

Die Sozialausgaben und das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen beeinflussen ebenso wie die Erwerbseinkommen erheblich die Wohlfahrt der Bevölkerung (Rocha-Akis et al., 2023). Im Jahr 2020 verzeichneten die Sozialausgaben krisenbedingt den stärksten Anstieg der letzten drei Jahrzehnte (+11,3% gegenüber dem Vorjahr). Die Bruttozialausgaben²⁾ betragen 129,4 Mrd. € und entsprachen damit 34% der Wirtschaftsleistung. Bis 2022 sank die Sozialquote auf 30,5% (Statistik Austria, 2023b).

¹⁾ Die Sozialhilfe wurde ab 2019 eingeführt und löste die bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) ab, wobei die Umsetzung in den Bundesländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgte (siehe Kapitel 3). In

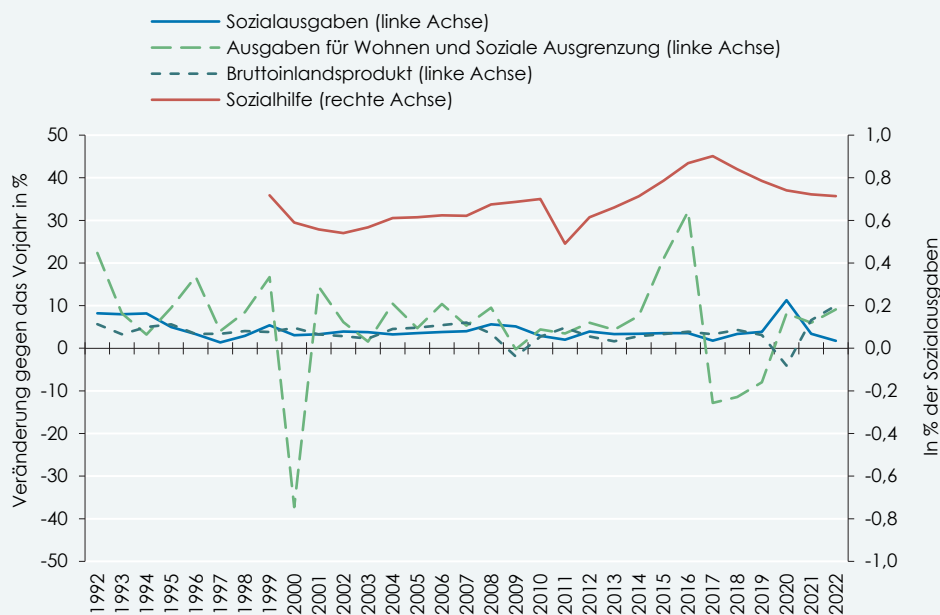
diesem Beitrag umfasst der Begriff Sozialhilfe auch die Vorgängerleistung (BMS).

²⁾ Sozialleistungen wie Pensionen unterliegen der Lohnsteuer- und Krankenversicherungspflicht. Die Nettozialausgaben sind um rund 10% geringer.

Österreichs Ausgaben für die Sozialschutzfunktionen Wohnen und Soziale Ausgrenzung³⁾ betragen im Jahr 2022 gemäß dem Europäischem System der Integrierten Sozialstatistik (ESSOSS) 2,8 Mrd. € (2020: 2,4 Mrd. €) oder 2,1% (2020: 1,9%) der Sozialausgaben insgesamt (Statistik Austria, 2023a). Innerhalb dieser Ausgabengruppe entfiel mit 972,2 Mio. € (2020: 959,2 Mio. €) gut ein Drittel auf die Sozialhilfe. Gemessen an den Bruttonozialausgaben machten die Ausgaben für die Sozialhilfe damit 0,71% (2020: 0,74%) aus. Im Jahr 2017 war der Anteil mit 0,9% etwas höher gewesen und sank seitdem kontinuierlich (Statistik Austria, 2023b).

Da automatische Stabilisatoren wie die Arbeitslosenversicherung sowie diskretionäre Maßnahmen konjunkturreaktiv sind, wird die Dynamik der Sozialausgaben maßgeblich von der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst (Dolls et al., 2012). Im Jahr 2020 stiegen die Sozialausgaben aufgrund des Wirtschaftseinbruchs und des Anstiegs der Arbeitslosigkeit (Abbildung 1). Die Ausgaben für die Sozialschutzfunktionen Wohnen und Soziale Ausgrenzung wurden dagegen stärker von gesetzlichen Änderungen (siehe Kapitel 3) und der Bevölkerungsentwicklung bestimmt, von letzterer insbesondere in den Jahren 2015 bis 2017 aufgrund der Zunahme von Fluchtbewegungen.

Abbildung 1: **Entwicklung der Sozialausgaben und der Ausgaben für die Sozialschutzfunktionen Wohnen und Soziale Ausgrenzung sowie für die Sozialhilfe**



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Der vorliegende Beitrag untersucht längerfristige Entwicklungstendenzen von Armut und Armutsbetroffenheit in Österreich und geht zunächst der Frage nach, wie sich die Situation der privaten Haushalte in Bezug auf Zahlungsrückstände und Wohnkostenbelastung seit 2008 entwickelt hat. Weiters werden besonders stark von Armut betroffene Gruppen, die Sozialhilfe erhalten, näher betrachtet. Schließlich analysiert der Beitrag die unterschiedliche Bedeutung der Sozialhilfe in den Bundesländern, die soziodemografischen Merkmale von Sozialhilfebe-

ziehenden und die Armutsfestigkeit der Sozialhilfe. Wie die längerfristige Betrachtung erkennen lässt, leistet die Sozialhilfe als letztes soziales Netz einen entscheidenden Beitrag zur Existenzsicherung – eine Funktion, die in Krisenzeiten an Bedeutung gewinnt. Nichtsdestotrotz zeigen sowohl die nachfolgenden Analysen als auch Interviews mit Betroffenen und Praktiker:innen (Mayrhuber et al., 2023) ein deutliches Verbesserungspotenzial bei der Ausgestaltung und Administrierung dieser Sozialleistung auf.

³⁾ Diese umfassen neben der Sozialhilfe auch Aufwendungen für Bewährungshilfe, Flüchtlingsbetreuung, Wohnbeihilfe auf Basis der Wohnbauförderungsgesetze, Annuitäten- und Zinszuschüsse für Eigenmittel-

ersatzdarlehen, Mietzinsbeihilfe auf Basis des Einkommenssteuergesetzes sowie Mietbeihilfe auf Basis der Sozialhilfegesetze.

2. Armutsbetroffenheit in Österreich

Die Armutsgefährdungsquote, der Anteil der erheblich materiell Deprivierten sowie die Quote der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdeten⁴⁾ sanken in Österreich zwischen 2008 und dem Vorkrisenjahr 2019. Der Anteil der erheblich materiell Deprivierten hat sich sogar mehr als halbiert (Übersicht 1). Ein Rückgang der materiellen Deprivation war auch in anderen EU-Mitgliedsländern zu beobachten (Eurostat, 2019). Unklar ist, ob er sich auch nach der Streichung (z. B. Leistbarkeit eines Smartphones) bzw. Hinzunahme neuer Teilindikatoren zur erheblichen materiellen Deprivation gemäß der "Europa 2030"-Strategie der Europäischen Kommission⁵⁾ fortsetzt (Statistik Austria, 2023c).

Signifikante Verbesserungen zeigten sich auch bei der subjektiv wahrgenommenen Wohnkostenbelastung, den Zahlungsrückständen sowie der Leistbarkeit unerwarteter Ausgaben. Diese drei Indikatoren zur ökonomischen Vulnerabilität haben im Zuge von Debatten zur Abfederung der Teuerungskrise an Bedeutung gewonnen. In den Krisenjahren 2020 und 2021 veränderten sich die hier betrachteten Armutsindikatoren kaum, wobei die Bewegungen im paarweisen Jahresvergleich nicht statistisch signifikant sind (Übersicht 1).

Übersicht 1: **Armuts- und Deprivationsquoten**

	2008	Einkommensjahr		
		2019	2020	2021
	In % der Gesamtbevölkerung			
Armutsgefährdung ¹⁾	14,5	13,9	14,7	14,8
Erhebliche materielle Deprivation ¹⁾	5,9	2,6*	2,7	2,4
Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung ¹⁾	19,1	17,5	18,4	2 ²⁾
Personen in Haushalten ohne finanzielle Rücklagen für unerwartete Ausgaben	28,7	18,5*	17,6	18,6
Personen in Haushalten mit Zahlungsrückständen	5,4	3,3*	4,1	3,7
Personen in Haushalten mit starker Wohnkostenbelastung	15,2	10,8*	10,1	9,9

Q: EU-SILC 2008-2022, WIFO-Berechnungen. * . . . Differenz 2008/2019 bei 5-prozentiger Irrtumswahrscheinlichkeit statistisch signifikant. Keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen 2020 und 2019 bzw. zwischen 2021 und 2020. Standardfehler- und Konfidenzintervallschätzung mittels Statistik Austria R-Paket "surveysd". – ¹⁾ "Europa 2020"-Indikator. – ²⁾ Ab 2021 nicht mehr verfügbar bzw. durch neuen "Europa 2030"-Indikator ersetzt.

Der rückläufige Anteil der Personen in Haushalten mit starker Wohnkostenbelastung an der Gesamtbevölkerung in den Jahren 2008 bis 2019 ist vor allem auf den Rückgang innerhalb der Gruppen der Haus- und Wohneigentümer:innen zurückzuführen (von 14% auf 8% bzw. von 9% auf 5%; Übersicht 2). Demgegenüber sank der Anteil unter Mieter:innen, die rund die Hälfte der Gesamtbevölkerung ausmachen, nur geringfügig (Genossenschaftswohnungen: von 18% auf 16%; sonstige Haupt- bzw. Untermiete: von 17% auf 14%) oder stieg sogar leicht an (Gemeindewohnungen: von 24% auf 27%). Im Jahr 2022, einem Jahr mit überdurchschnittlich hoher Inflation, war in fast allen Wohnformen wieder eine Zunahme der Wohnkostenbe-

lastung zu beobachten. In den meisten Mietformen erreichte der Anteil der Personen mit starker Wohnkostenbelastung wieder in etwa das Niveau von 2008. Für Armutsgefährdete stellen die Wohnkosten (im Zeitverlauf relativ konstant) rund doppelt so oft eine "starke Belastung" dar wie für die Gesamtbevölkerung.

Zu den Gruppen mit einem deutlich überdurchschnittlichen Armuts- und Deprivationsrisiko im Vergleich zur Gesamtbevölkerung zählen Arbeitslose, Personen in Ein-Eltern-Haushalten, gesundheitlich Beeinträchtigte, Staatsbürger:innen eines Nicht-EU- oder -EFTA-Landes sowie Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (Abbildung 2).

⁴⁾ Nach EU-Definition gelten Personen als armutsgefährdet, deren äquivalisiertes Haushaltseinkommen (nach Sozialleistungen) unter der Armutsgefährdungsschwelle (60% des nationalen Medianeinkommens) liegt. Die Armutsgefährdungsquote gibt den Anteil der armutsgefährdeten Personen an der Gesamtbevölkerung an. Als erheblich materiell depriviert gelten Personen, die zumindest vier der neun Merkmale, die den europäischen Mindestlebensstandard definieren, nicht erfüllen ("Europa 2020"-Indikator) und z. B. keine unerwarteten Ausgaben tätigen, laufende Kosten

nicht pünktlich bezahlen oder ihre Wohnung nicht warmhalten können. Ausgrenzungsgefährdung beschreibt das Vorliegen von relativer Armut (Armutsgefährdung), absoluter Armut (Deprivation) oder geringer Erwerbsintensität.

⁵⁾ In der "Europa 2030"-Strategie wurde die Definition der erheblichen materiellen Deprivation adaptiert und um eine soziale Dimension erweitert. Materielle und soziale Deprivation liegt nunmehr dann vor, wenn Personen mindestens fünf von 13 Merkmalen nicht erfüllen, z. B. Freund:innen zum Essen treffen zu können.

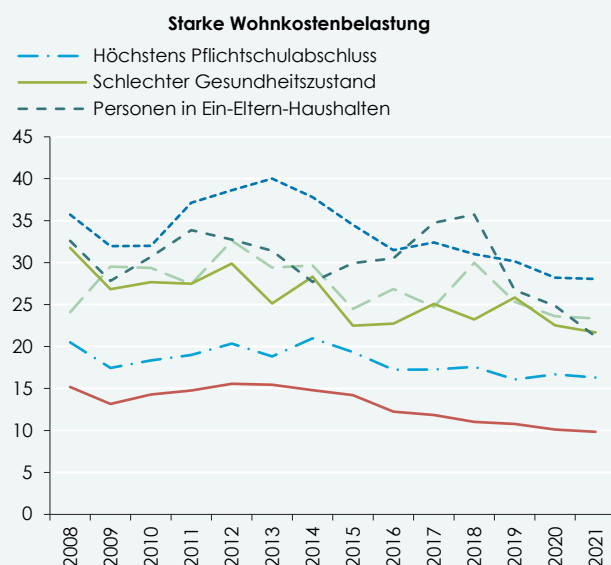
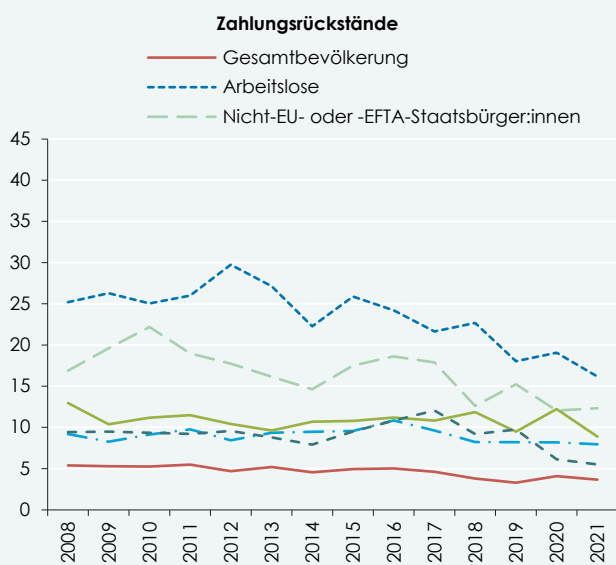
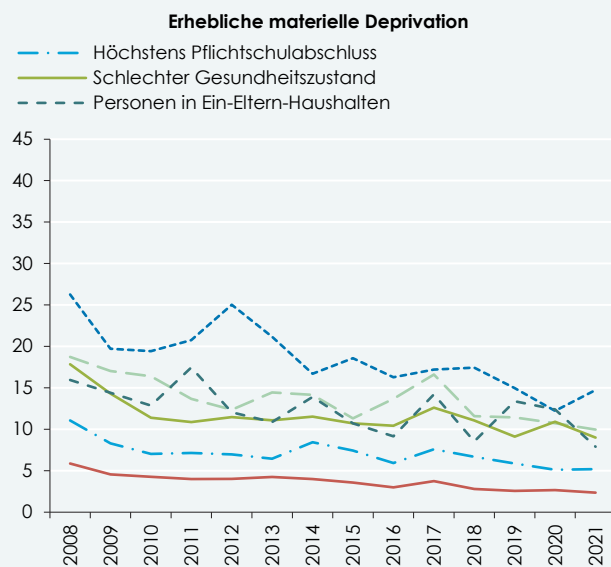
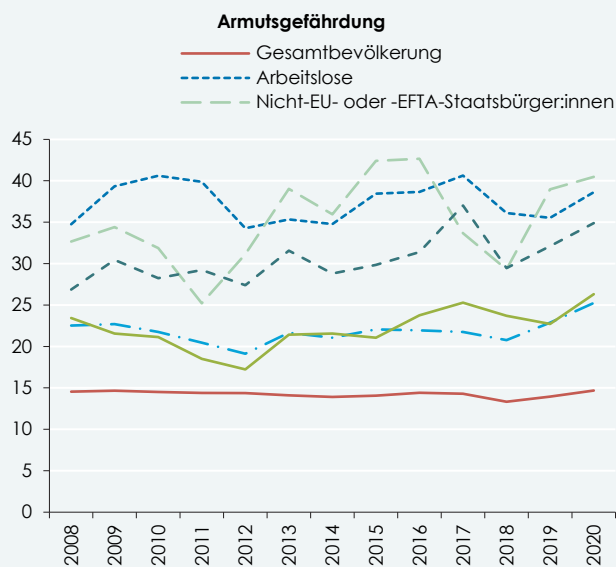
Übersicht 2: Subjektiv starke Belastung durch die Wohnkosten

	2008	2019	2020	2021	2022
	Belastete in % der jeweiligen Grundgesamtheit				
Insgesamt	15	11	10	10	13
Armutsgefährdete	27	25	25	25	24
Wohnform					
Hauseigentum	14	8	6	6	10
Wohnungseigentum	9	5	8	4	8
Gemeindewohnung	24	27	19	19	24
Genossenschaftswohnung	18	16	12	15	13
Sonstige Haupt- oder Untermiete	17	14	18	16	18
Mietfreie Wohnung oder Haus	10	5	5	3 ¹⁾	11

Q: EU-SILC 2008-2022. – ¹⁾ Geringe Fallzahlen (weniger als 50 in der Randverteilung oder weniger als 20 in der Zelle).

Abbildung 2: Armut und Deprivation – Risikogruppen

Betroffene in % der jeweiligen Gruppe



Q: EU-SILC 2008-2021, WIFO-Berechnungen. Armutsgefährdung: Daten nur bis 2020 verfügbar.

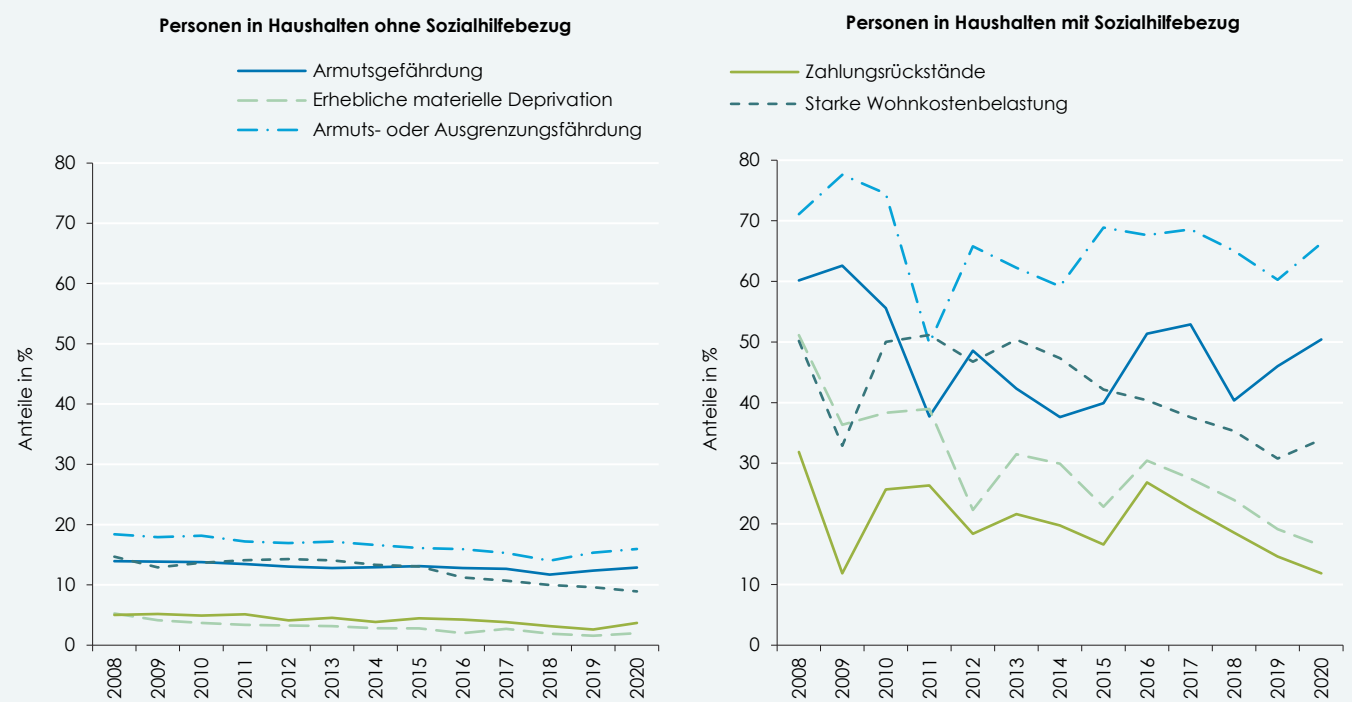
Diese Gruppen mit überdurchschnittlichem Armutsrisiko blieben 2008/2019 und auch in den Krisenjahren 2020 und 2021 weitgehend unverändert. Für bestimmte Personengruppen waren in den Pandemie Jahren 2020 und 2021 jedoch Abweichungen vom langfristigen Trend beobachtbar⁶⁾:

- Bei den Selbständigen kam es zu einem starken Anstieg der Zahlungsrückstände.
- Die Einkommensarmut und die Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung stiegen in der Gruppe der Nicht-EU- oder -EFTA-Staatsbürger:innen. Damit setzte sich allerdings ein schon seit 2019 beobachteter Trend fort.
- Unter den 35- bis 49-Jährigen nahmen die Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung sowie der Anteil der Personen in

Haushalten ohne finanzielle Rücklagen für unerwartete Ausgaben zu.

Zu den Bevölkerungsgruppen mit dem höchsten Armutsrisiko zählen Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug⁷⁾. Sie weisen trotz dieser Geldleistung ein deutlich höheres Armutsrisiko auf als Personen in Haushalten ohne Sozialhilfebezug (Abbildung 3). Wie in der Gesamtbevölkerung zeigen sich auch bei den Sozialhilfebeziehenden über die Beobachtungsperiode Verbesserungen, insbesondere bei den Deprivationsindikatoren materielle Deprivation, Zahlungsrückstände und finanzielle Rücklagen. Die Armutsgefährdung, die Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung sowie die Wohnkostenbelastung sind jedoch von 2019 auf 2020 wieder leicht angestiegen⁸⁾.

Abbildung 3: Vergleich des Armutsrisikos von Personen ohne bzw. mit Sozialhilfebezug



Q: EU-SILC 2008-2021, WIFO-Berechnungen.

3. Die Sozialhilfe und ihre Beziehenden

Im Jahr 2020 galten 50% der Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug als armutsgefährdet.

Mit einer Quote von 50% (2020) sind Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug in besonderem Ausmaß armutsgefährdet. Die Zahl der durch Sozialhilfe unterstützten Personen wird nicht nur von der Arbeitsmarktlage, sondern auch von den Zugangsvoraussetzungen (Lutz et al., 2020; Pratscher, 2022)

und von geopolitischen Entwicklungen bzw. Ereignissen wie dem Ukraine-Krieg beeinflusst.

Mit 1. Juni 2019 trat das Sozialhilfe-Grundgesetz in Kraft und löste die bereits 2016 ausgelaufene Vereinbarung zwischen Bund

⁶⁾ Detailliertere Darstellungen finden sich in Mayrhofer et al. (2023, Kapitel 3.1).

⁷⁾ Seit der EU-SILC-Welle 2012 erhebt Statistik Austria den Bezug von Sozialhilfe (bzw. bedarfsorientierter Mindestsicherung) nicht mehr auf Personen-, sondern auf Haushaltsebene. Deshalb wurden für alle betrachteten Jahre Personen in Haushalten, in denen zumin-

dest eine Person die Leistung bezog, zu Haushalten mit Sozialhilfebezug zusammengefasst und folglich immer alle Haushaltsmitglieder als Beziehende gezählt.

⁸⁾ Eine Diskussion zur Armutsmessung in Zeiten von multiplen Krisen findet sich bei Badelt und Heitzmann (2023).

und Ländern zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung⁹⁾ (BMS) ab, deren Ausgestaltung zwischenzeitlich in den jeweiligen Landesgesetzgebungen geregelt worden war. Während die BMS die Armutsbekämpfung durch eine Mindestsicherung in Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes zum Ziel hatte, legt das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz Höchstsätze für Geld- und Sachleistungen fest¹⁰⁾; die Armutsbekämpfung ist nicht mehr dezidiertes Ziel. Für die schrittweise Konkretisierung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes durch Ausführungsgesetze der Bundesländer waren ursprünglich nur sechs Monate vorgesehen¹¹⁾. Im Jahr 2019 wurden die Höchstsätze für Kinder aufgehoben und die Knüpfung der Sozialhilfe an Deutschkenntnisse für verfassungswidrig erklärt¹²⁾. Im Zuge von Gesetzesänderungen erhielten die Länder mehr Spielraum, insbesondere bei der Einkommensberücksichtigung oder hinsichtlich des Begriffs der Haushaltsgemeinschaft.

3.1 Sozialhilfebeziehende in den Bundesländern

Im vergangenen Jahrzehnt nahm die Zahl der durch die Sozialhilfe unterstützten Personen bis 2017 zu und war seither rückläufig, sogar im Krisenjahr 2020. Gemessen an der österreichischen Wohnbevölkerung wurden 2012 rund 2,6% aller Personen durch das letzte soziale Sicherheitsnetz unterstützt. Der Anteil erreichte 2016/17 mit 3,5% den Höchstwert und sank bis 2022 wieder auf 2,6% bzw. 235.300 Personen.

In den Bundesländern schwankt der Anteil der Bezieher:innen an der Wohnbevölkerung zwischen 0,5% in Oberösterreich und 8% in Wien. Diese beiden Bundesländer unterscheiden sich in vielen Dimensionen: So ist der Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter (15- bis 64-Jährige) in Wien am höchsten; zudem ist die Bevölkerung in der Bundeshauptstadt im Hinblick auf die vertretenen Nationalitäten heterogener als in den anderen Bundesländern. Die unterschiedliche Inanspruchnahme der Sozialhilfe hängt auch mit der Beschäftigungsquote zusammen, die in Wien am niedrigsten und in Oberösterreich am höchsten ist. Da es sich bei der Sozialhilfe um ein subsidiäres System handelt, müssen Antragsteller:innen zuerst die eigenen finanziellen Möglichkeiten bis zum Schonvermögen ausschöpfen, bevor ein Anspruch auf Sozialhilfe besteht. Damit spielen auch Wohneigentumsverhältnisse eine zentrale

Rolle für die Zahl der Beziehenden. Wien weist einen sehr hohen Anteil an Mietverhältnissen und mit 19% zugleich den geringsten Anteil an Wohneigentümer:innen unter den Bundesländern auf.

3.2 Soziodemografische Merkmale der Sozialhilfebeziehenden

Rund ein Drittel der Sozialhilfebeziehenden sind im Vorschul-, Pflichtschul- oder Pensionsalter und stehen damit dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung. Bei rund der Hälfte der Sozialhilfebeziehenden werden bestimmte Einkunftsarten angerechnet. 2021 erhielten 19% der Beziehenden parallel eine AMS-Leistung. Aber auch Personen mit geringen Erwerbseinkommen stocken mit der Sozialhilfe ihr Einkommen auf; 2021 traf dies auf 8% der Sozialhilfebeziehenden zu (Pratscher, 2022).

Aufgrund der tiefgreifenden wirtschaftlichen Veränderungen spielten in den Krisenjahren ab 2020 sowohl die automatischen Stabilisatoren, die über das Steuer- und Sozialleistungssystem wirken, als auch diskretionäre fiskalische Krisenmaßnahmen eine noch nie dagewesene Rolle in der österreichischen Wirtschaft und im Sozialsystem. Daher könnte es zu Veränderungen in der Struktur der Sozialhilfe und ihrer Empfänger:innen gekommen sein. Um längerfristige strukturelle Merkmale der Sozialhilfebeziehenden darzustellen, beziehen sich die weiteren Auswertungen in diesem Kapitel daher auf die Jahre vor der COVID-19-Krise¹³⁾.

Die Empfänger:innen von Unterstützungsleistungen aus dem letzten Sozialnetz sind eine sehr heterogene Gruppe. Von den 3,9 Mio. privaten Haushalten in Österreich floss im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 in rund 5% Sozialhilfe; in diesen rund 186.440 Haushalten lebten rund 419.000 Personen. Kinder und Jugendliche sind unter den Sozialhilfebeziehenden deutlich häufiger vertreten als in der Gesamtbevölkerung: Knapp 22% der Beziehenden sind jünger als 15 Jahre; 28% sind jünger als 19 Jahre (Ø 2017/2019; Abbildung 4). Ein Fünftel der Sozialhilfebeziehenden lebt in Ein-Personen-Haushalten, ein weiteres Fünftel in Haushalten mit zwei Erwachsenen und drei oder mehr Kindern, und 11% in Ein-Eltern-Haushalten. Von den unterstützten Unter-19-Jährigen leben 63% in Haushalten, in denen niemand die österreichische Staatsbürgerschaft besitzt.

Kinder und Jugendliche unter 19 Jahren sind unter Sozialhilfebeziehenden mit einem Anteil von 28% deutlich häufiger vertreten als in der Gesamtbevölkerung (19%).

⁹⁾ Damit wurde ein über alle Bundesländer einheitlicher Rahmen (gemäß Art. 15a B-VG) festgelegt.

¹⁰⁾ Für alleinstehende oder alleinerziehende Personen beträgt die Obergrenze 100% des Netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes. Der Ausgleichszulagenrichtsatz für 2023 beträgt 1.110,30 € brutto bzw. 1.053,67 € netto; das Schonvermögen liegt damit bei 6.322 €.

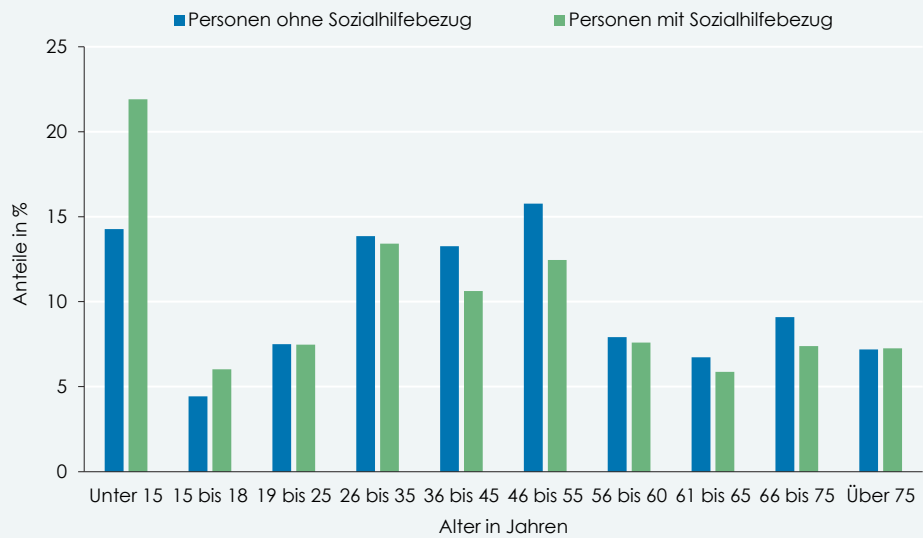
¹¹⁾ 2020 setzten Ober- und Niederösterreich, 2021 Kärnten, Salzburg, Vorarlberg, die Steiermark, Wien und Tirol das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz in Teilbe-

reichen um. Im Burgenland wurde das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz bisher nicht umgesetzt (Stand 10. 11. 2023).

¹²⁾ Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs G164/2019 (G164/2019-25, G171/2019-24) vom 12. 12. 2019, Novelle zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz BGBl. I Nr. 78/2022.

¹³⁾ Da die Sozialhilfebeziehenden eine verhältnismäßig kleine Teilgruppe der Gesamtbevölkerung sind, wurden Dreijahresdurchschnitte verwendet (vgl. Heuberger et al., 2018).

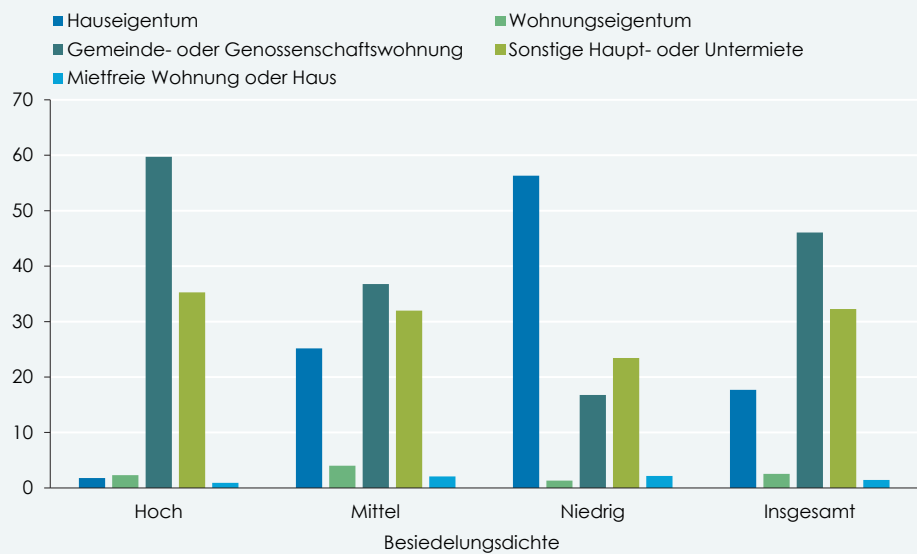
Abbildung 4: **Personen mit bzw. ohne Sozialhilfebezug nach Altersgruppen**
Durchschnitt 2017/2019



Q: Statistik Austria, EU-SILC 2018-2020, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 5: **Sozialhilfebeziehende nach Rechtsverhältnis der Erstwohnung und Besiedelungsdichte**

Anteile in % an den Sozialhilfebeziehenden nach Besiedelungsdichte, Durchschnitt 2017/2019



Q: Statistik Austria, EU-SILC 2018-2020.

Der Anteil der Haus- oder Wohnungseigentümer:innen an den Sozialhilfebeziehenden ist regional sehr unterschiedlich. Von den 57,0%

der Beziehenden in dicht besiedelten Regionen¹⁴⁾ wohnen knapp 95% zur Miete (59,7% in Genossenschafts- oder Gemeindegewoh-

¹⁴⁾ Zu den dicht besiedelten Regionen (mindestens 50.000 Einwohner:innen und mehr als 500 Einwohner:innen pro Quadratkilometer) zählen Wien, Linz, Graz, Salzburg, Innsbruck und Klagenfurt. Zu den Regionen mit mittlerer Besiedelungsdichte (mindestens 50.000 Einwohner:innen und 101 bis 500 Einwohner:innen pro Quadratkilometer) gehören z. B. St. Pölten, Bruck an der Mur, Leoben, Bad Ischl und Hohenems.

Alle übrigen Gebiete zählen zu den Regionen mit niedriger Bevölkerungsdichte. Einzelne Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte werden zu einem Gebiet mit hoher bzw. mittlerer Besiedelungsdichte gezählt, wenn sie vollständig von Gemeinden umgeben sind, welche die erforderliche Bevölkerungsdichte erreichen.

nungen und 35,3% in sonstigen Mietverhältnissen). In Regionen mit niedriger Besiedlungsdichte, auf die 18,8% der Beziehenden entfallen, wohnen dagegen mehr als die Hälfte (57,7% der Beziehenden) im Eigentum und nur 40% zur Miete. Insgesamt wohnen 78% der Sozialhilfebeziehenden zur Miete (Ø 2017/2019; Abbildung 5).

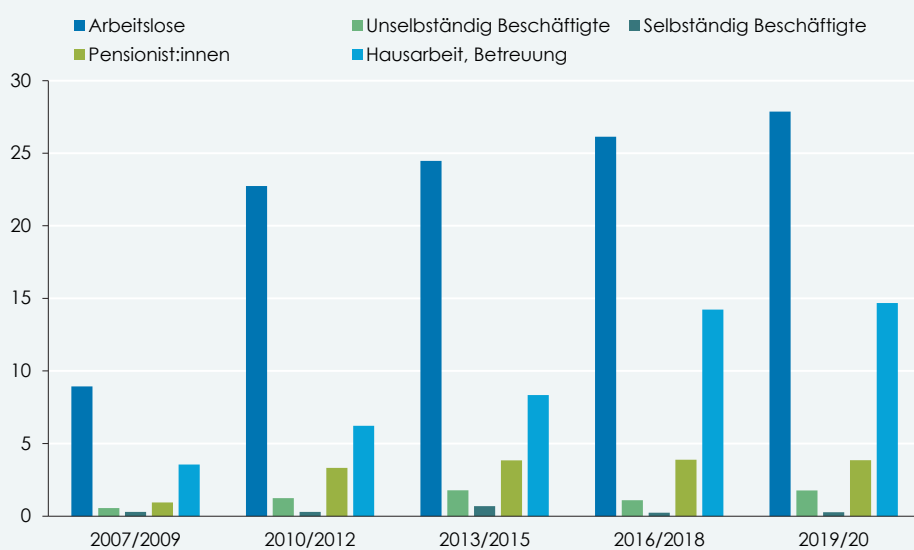
Im längerfristigen Vergleich nahm der Anteil der Beziehenden in stark von Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalten deutlich zu (Abbildung 6). Während 2007/2009 durchschnittlich 9% der Personen in Arbeitslosenhaushalten Sozialhilfe bezogen hatten, waren es im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2020 28%. Ältere empirische Arbeiten zeigen ein Drehtürphänomen, d. h. einen Wechsel zwischen

Sozialhilfebezug, Arbeitslosigkeit, kurzfristiger Beschäftigung und erneutem Sozialhilfebezug, der nicht zu einer dauerhaften Überwindung der Notlage führt (Bock-Schappelwein et al., 2016). Dieser Drehtüreffekt dürfte sich in der jüngeren Vergangenheit verstärkt haben. Auch in den sogenannten erwerbsinaktiven Haushalten, in denen Hausarbeit bzw. häusliche Betreuung dominieren, stieg der Anteil der Sozialhilfebeziehenden beträchtlich: von 4% (2007/2009) auf 14% (2016/2018). Weitere konjunkturelle, institutionelle und individuelle Bestimmungsfaktoren des Sozialhilfebezugs sollten nicht zuletzt vor dem Hintergrund von Bemühungen um eine höhere Effektivität des letzten sozialen Sicherheitsnetzes erforscht werden.

Haushalte, die stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind, sind zunehmend auf die Sozialhilfe angewiesen.

Abbildung 6: Anteil der Sozialhilfebeziehenden nach Hauptaktivität der Personen in den Empfängerhaushalten

Anteile in % aller Personen in den jeweiligen Haushalten



Q: Statistik Austria, EU-SILC 2008-2021.

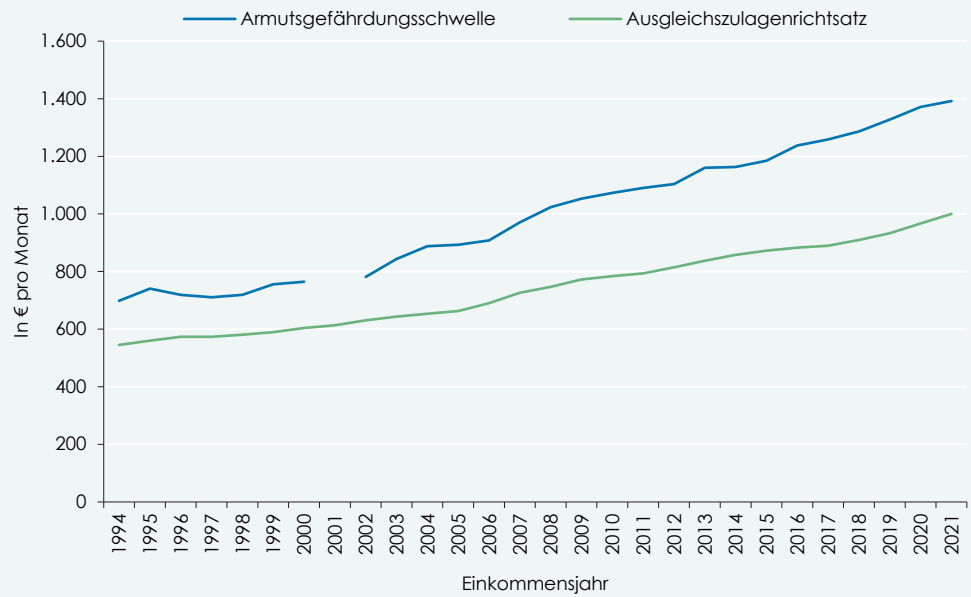
4. Armutsfestigkeit der Sozialhilfe

Wie in Kapitel 3 beschrieben, ist die Vermeidung von Armut und Sozialer Ausgrenzung kein dezidiertes Ziel des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes. Maßgeblich für die Armutsfestigkeit der Sozialhilfe ist der Ausgleichszulagenrichtsatz als Bezugsgröße für die Festlegung der Höchstgrenzen im System der Sozialhilfe (bzw. der Mindeststandards im System der BMS). Die Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes in Relation zur Armutsgefährdungsschwelle kann als Indikator für die Armutsfestigkeit der Sozialhilfe dienen.

In den Jahren 1994 bis 2021 war der monatliche Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende um 19% bis 30% niedriger als die monatliche Armutsgefährdungsschwelle für Ein-

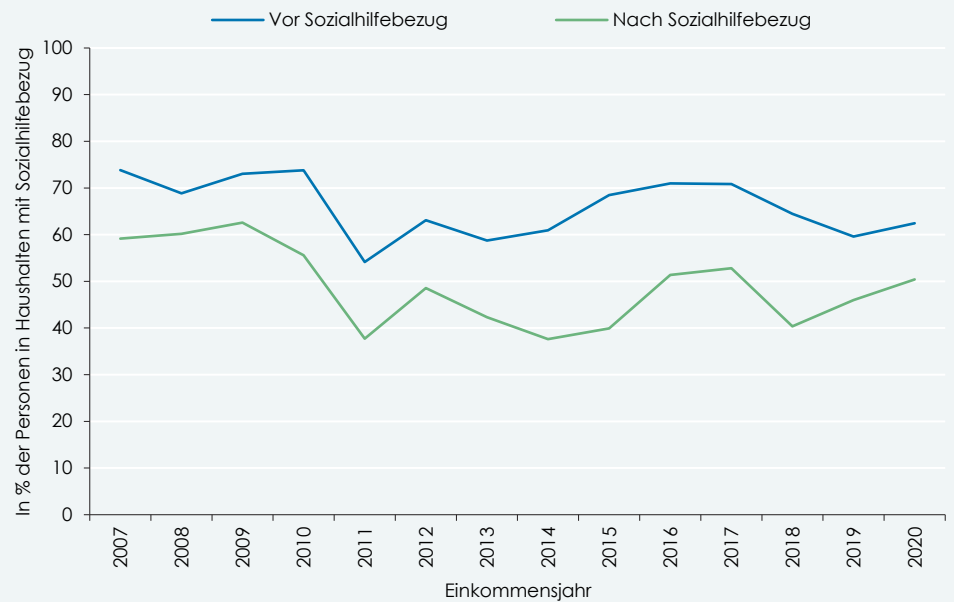
Personen-Haushalte (Abbildung 7). Für eine alleinstehende Person, die ganzjährig eine Leistung in Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes bezieht, ist es daher nicht möglich, die Schwelle zu überschreiten. Im Zeitverlauf ging die Schere zwischen Armutsgefährdungsschwelle und Ausgleichszulagenrichtsatz tendenziell weiter auf. Während der Richtsatz in den Jahren 1994 bis 2003 durchschnittlich 79% der Armutsgefährdungsschwelle betragen hatte, lag er in den Jahren 2011 bis 2020 durchschnittlich bei 72%. Der Ausgleichszulagenrichtsatz hält demnach nicht mit dem Wachstum des medianen verfügbaren Haushaltseinkommens Schritt.

Abbildung 7: **Armutsgefährdungsschwelle und Ausgleichszulagenrichtsatz**



Q: Eurostat, Ausgleichszulagenrichtsatz gemäß § 293 Abs. 1 Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG). Die monatliche Armutsgefährdungsschwelle entspricht einem Zwölftel der (jährlichen) Armutsgefährdungsschwelle. Keine Daten für 2001 vorhanden.

Abbildung 8: **Armutsgefährdung von Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug**



Q: Statistik Austria, EU-SILC 2008-2021, WIFO-Berechnungen.

Die rund 189.000 Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug stellten im Einkommensjahr 2019 (EU-SILC-Welle 2020) 15,5% aller Armutsgefährdeten, bei einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von nur 4,7%. Damit waren 2019 46,0% der Personen, die in Haushalten

mit Sozialhilfebezug lebten, armutsgefährdet. Hinsichtlich der Armutsgefährdungslücke¹⁵⁾ ist im Zeitverlauf kein klarer Trend in der Abweichung der Sozialhilfebeziehenden von den Armutsgefährdeten insgesamt feststellbar.

¹⁵⁾ Die Armutsgefährdungslücke ist die mittlere prozentuelle Abweichung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens

Armutsgefährdeter von der Armutsgefährdungsschwelle.

Die Wirkung der Sozialhilfe auf die Armutsgefährdung zeigt ein Vergleich der Armutsgefährdungsquote bzw. der Armutsgefährdungslücke vor und nach Sozialhilfebezug. Im Jahr 2019 lag die Armutsgefährdungsquote in der Gesamtbevölkerung vor Sozialhilfe bei 14,5% und danach bei 13,9%. Eingeschränkt auf Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug verringerte die Leistung die Armutsgefährdungsquote von 59,6% auf 46,0% (Abbildung 8)¹⁶⁾.

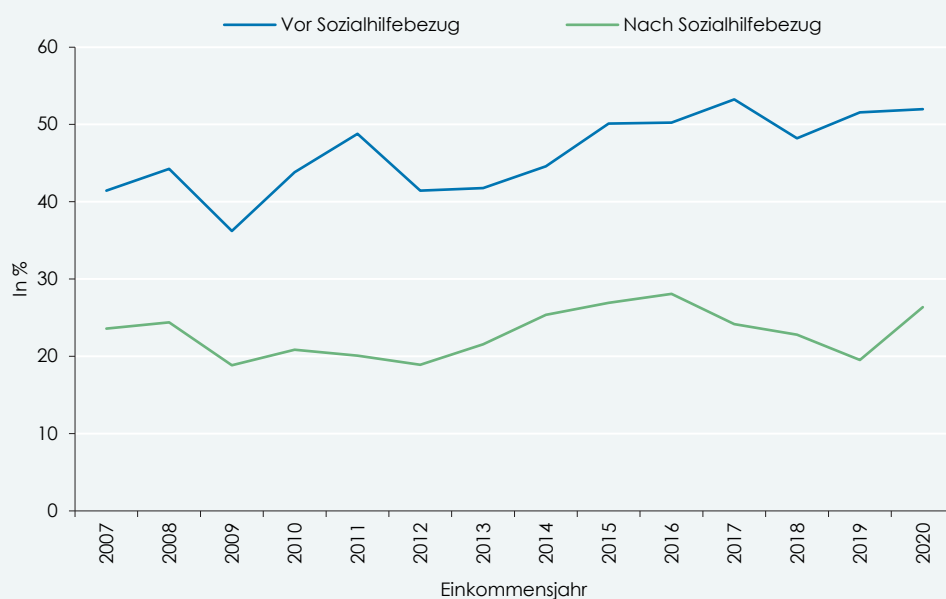
Auch die Armutsgefährdungslücke schrumpft durch den Bezug von Sozialhilfe

deutlich (Abbildung 9). Während die Armutsgefährdungslücke vor Leistungsbezug in den Jahren 2007 bis 2020 einem ansteigenden Trend folgte (von 41,4% auf 52,0%), zeigt sich nach dem Bezug ein abgeschwächter Anstieg von 23,6% auf 26,4%. Die durchschnittliche monatliche Armutsgefährdungslücke vor Leistungsbezug betrug im Jahr 2007 rund 351 € und stieg bis 2020 auf 595 €. Nach Leistungsbezug verringerte sich dieser Wert um 45,0% auf 193 € im Jahr 2007 bzw. um mehr als die Hälfte auf 281 € im Jahr 2020.

Für Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug dämpfte die Leistung die Armutsgefährdungsquote im Jahr 2019 um 13 Prozentpunkte.

Abbildung 9: **Armutsgefährdungslücke von Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug**

Mittlere Abweichung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens von der Armutsgefährdungsschwelle



Q: Statistik Austria, EU-SILC 2008-2021, WIFO-Berechnungen.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Durch die COVID-19-Krise und die hohe Teuerung sind existenzsichernde Leistungen des Staates verstärkt in den Fokus gerückt. Zum einen wurde versucht, die Treffsicherheit von Unterstützungsmaßnahmen zu erhöhen, indem ihre Auszahlung an den Bezug von teils bedarfsgeprüften Leistungen wie der Ausgleichszulage oder der Sozialhilfe geknüpft wurde. Zum anderen wurde die Armutsfestigkeit dieser Leistungen in Krisenzeiten diskutiert. Aber auch abseits von Krisen stellt sich die Frage, ob die Leistungen des letzten sozialen Sicherungsnetzes zur Armutsreduktion oder -vermeidung beitragen, wenngleich die Sozialhilfe – im Gegensatz zu ihrer Vorgängerleistung, der bedarfsorientierten

Mindestsicherung – Armutsbekämpfung nicht dezidiert zum Ziel hat.

In den letzten 15 Jahren hat die Armutsbetroffenheit in Österreich je nach verwendetem Indikator abgenommen oder ist konstant geblieben – vermutlich nicht zuletzt aufgrund europäischer Initiativen, die den EU-Mitgliedsländern Zielvorgaben setzten. So sank der Anteil der erheblich materiell Deprierten von 5,9% im Jahr 2008 um mehr als die Hälfte auf 2,4% im Jahr 2021. Trotz dieser positiven Entwicklung sind bestimmte Bevölkerungsgruppen nach wie vor überdurchschnittlich von Armut betroffen. Diese Persistenz der Risikogruppen lässt darauf schlie-

¹⁶⁾ Dabei handelt es sich um eine statische Betrachtung, die unterstellt, dass der Wegfall bzw. Erhalt der Leistung keinen Einfluss auf andere Faktoren hat, die

die Armutsgefährdung beeinflussen können (z. B. das Erwerbsverhalten und die Höhe anderer Leistungen).

Ben, dass Armutsbetroffenheit von strukturellen Problemlagen und Entstehungszusammenhängen abhängt, die nicht ausreichend mit geeigneten Maßnahmen adressiert wurden. Deutlich überproportional armutsgefährdet bzw. von Armut betroffen waren in den betrachteten Jahren seit 2008 Sozialhilfebeziehende, Arbeitslose, Personen in Ein-Eltern-Haushalten oder in Haushalten mit drei und mehr Kindern sowie Nicht-EU- oder -EFTA-Staatsbürger:innen. Im letzten Jahrzehnt galt in Österreich auch etwa jede:r fünfte Unter-18-Jährige als armutsgefährdet. 2020 waren das rund 320.000 Kinder und Jugendliche.

Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug zählen trotz Leistungsbezugs zu den Gruppen mit den höchsten Armutsrisiken. Personen mit geringer Erwerbsintensität, niedrigem formalem Ausbildungsabschluss, schlechtem Gesundheitszustand oder relativ hoher Wohn- bzw. Mietkostenbelastung sind unter den Beziehenden überdurchschnittlich häufig vertreten. Gleiches gilt für Kinder: 22% der Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug sind jünger als 15 Jahre. Für diese Gruppe wirken sich Einkommensarmut und Ausgrenzung langfristig besonders nachteilig aus, da sie den Bildungserfolg, die soziale Integration und die spätere Erwerbsintegration negativ beeinflussen können (Clarke & Thévenon, 2023).

Die Sozialhilfe vermag die Armutsgefährdungsquote (2019 –22,8%) und die Armutsgefährdungslücke (2019 –62,2%) der Beziehenden deutlich zu reduzieren. Nichtsdestotrotz waren Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug im Betrachtungszeitraum 3,7-mal häufiger und 2,2-mal stärker von Armutsgefährdung betroffen als Personen in Haushalten ohne Sozialhilfebezug. Im Jahr 2019 galten trotz Bezugs der Leistung 46% der Personen in Haushalten mit Sozialhilfebezug als armutsgefährdet.

Das letzte soziale Sicherungsnetz spielt als subsidiäres Instrument eine zentrale Rolle für Personen, die keine ausreichende Existenzsicherung durch das vorgelagerte erwerbszentrierte Sicherungssystem oder den Haushaltskontext erfahren. Die Zahl der Sozialhilfebeziehenden hängt somit weniger von

Regulierungen innerhalb des letzten sozialen Sicherungssystems ab als von gezielten Maßnahmen in den vorgelagerten Systemen. Eine effektive ökonomische Absicherung durch Erwerbseinkommen und die daraus resultierenden Sozialversicherungsleistungen verringert die Notwendigkeit der Inanspruchnahme des letzten Sozialnetzes. Zur Prävention können bereits frühkindliche Bildungseinrichtungen beitragen, die allen Kindern unabhängig von Wohnort, sozialer Herkunft sowie Berufsstand und Einkommen der Eltern zugänglich sind. Chancengerechte Bildungs- und Weiterbildungsangebote, höhere und kontinuierliche Erwerbseinkommen sowie Gesundheitsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit wirken ebenfalls präventiv.

Gleichzeitig kann die Erhöhung der Zahl der Beziehenden ein sinnvolles sozialpolitisches Ziel sein, wenn dadurch der "Non-Take-up", also die Nicht-Inanspruchnahme durch Anspruchsberechtigte, reduziert wird. Fuchs et al. (2020) schätzen die Non-Take-up-Quote für Österreich im Jahr 2015 auf 30% bis 40%; Heuberger (2021) veranschlagen die Quote für Wien im Zeitraum 2016 bis 2018 mit 27% bis 33%. Eine Senkung der Non-Take-up-Quote verbessert nicht nur die Einkommenssituation der Betroffenen, sondern eröffnet auch die Möglichkeit, sie im Rahmen des Behördenkontakts für staatliche Interventionen in Form von Betreuungs-, Beratungs- oder Schulungsangeboten zu gewinnen.

Die Armutsfestigkeit der Sozialhilfe könnte durch ein breiteres Beratungsangebot, eine vereinfachte Antragsstellung, verkürzte Bearbeitungszeiten und die Verwendung alternativer Referenzwerte für Unterstützungsbedarfe oder monetäre Mindeststandards erhöht werden. Ein System mit bundesrechtlichen Höchstsätzen schränkt zudem den Spielraum der administrierenden Länder ein, adäquat auf regionale Bedarfe oder Krisen zu reagieren. Nicht zuletzt sind gezielte Maßnahmen von Nöten, die den Ausstieg aus dem letzten Sicherungsnetz unterstützen, indem sie individuell und je nach Bedarf auf Gesundheitsprobleme eingehen, einen stufenweisen Einstieg in den Arbeitsmarkt oder Weiterbildung ermöglichen.

6. Literaturhinweise

- Badelt, C., & Heitzmann, K. (2023). Armutsmessung in Zeiten von Vielfachkrisen. Eignen sich die klassischen Armutsmaße zur Erfassung und Adressierung der Armutsbetroffenen? *Wirtschaft und Gesellschaft*, 49(3), 17-48. <https://doi.org/10.59288/wug493.200>.
- Bock-Schappelwein, J., Eppel, R., Fuchs, S., Horvath, T., Huemer, U., Lutz, H., & Mahringer, H. (2016). *Entwicklung der bedarfsorientierten Mindestsicherung und deren Einflussfaktoren in Wien*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/59030>.
- Clarke, C., & Thévenon, O. (2023). Childhood Socio-Economic Disadvantage in Austria. *OECD Papers on Well-Being and Inequalities*, (19). <https://doi.org/10.1787/c05f13f8-en>.
- Dolls, M., Fuest, C., & Peichl, A. (2012). Automatic Stabilizers and Economic Crisis. US vs. Europe. *Journal of Public Economics*, 96(3), 279-294. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.11.001>.

- Eurostat (2019). Downward Trend in the Share of Persons at Risk of Poverty or Social Exclusion in the EU. News-release, (158). <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10163468/3-16102019-CP-EN.pdf/edc3178f-ae3e-9973-f147-b839ee522578>.
- Fuchs, M., Gasior, K., Premrov, T., Hollan, K., & Scoppetta, A. (2020). Falling Through the Social Safety Net? Analysing Non-Take-up of Minimum Income Benefit and Monetary Social Assistance in Austria. *Social Policy & Administration*, 54(5), 827-843. <https://doi.org/10.1111/spol.12581>.
- Heuberger, R. (2021). *Non Take Up der Wiener Mindestsicherung (WMS)*. Statistik Austria. https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/2021_07_15_WMS_Bericht_nontakeup.pdf.
- Heuberger, R., Lamei, N., & Skina-Tabue, M. (2018). Lebensbedingungen von Mindestsicherungsbeziehenden. Analyse von Personen in Haushalten mit BMS-Bezug – EU-SILC 2015-2017. *Statistische Nachrichten*, (10), 845-852.
- Lutz, H., Leitner, A., & Štikar, A. (2020). *Innovative Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Mindestsicherungsbeziehende in Wien. Begleitende Evaluierung der Maßnahme "Back to the Future – Beschäftigung"*. WIFO, IHS, L&R Sozialforschung. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/66176>.
- Mayrhuber, C., Angel, S., Fink, M., Rocha-Akis, S., Weber, F., Haindorfer, R., & Iby, A. (2023). *Das letzte soziale Netz. Evaluierung des letzten sozialen Sicherungsnetzes und des Zusammenspiels mit dem ersten sozialen Sicherungsnetz unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen COVID-19-Krise und der Auswirkungen des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes*. WIFO, prospect Unternehmensberatung. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/71102>.
- Pratscher, K. (2022). Mindestsicherung und Sozialhilfe der Bundesländer im Jahr 2021. *Statistische Nachrichten*, (11/2022), 828-840.
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer, J., Bittschi, B., Bock-Schappelwein, J., Einsiedl, M., Fink, M., Klien, M., Loretz, S., & Mayrhuber, C. (2023). *Umverteilung durch den Staat in Österreich 2019 und Entwicklungen von 2005 bis 2019*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/69741>.
- Statistik Austria (2023a). Europäisches System der Integrierten Sozialschutzstatistik (ESSOSS). <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/sozialquote-sozialausgaben-und-finanzierung>.
- Statistik Austria (2023b). Mindestsicherungs- und Sozialhilfestatistik. <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/mindestsicherung-und-sozialhilfe>.
- Statistik Austria (2023c). Armut und soziale Eingliederung – FAQs. EU-SILC 2022. https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/FAQs_Armut_Juni2023.pdf.