

Michaela Moser

# Ein soziales Europa für alle!

**Schöne Absichtserklärungen reichen nicht. Um Armut wirksam zu bekämpfen, muss sich der Blick auf wirtschaftliche und politische Verflechtungen insgesamt richten.**

**Die Frage lautet: In welcher Gesellschaft wollen wir leben?**

»Die Zahl der Menschen, die in der Union unterhalb der Armutsgrenze leben ... kann nicht hingenommen werden. Es muss etwas unternommen werden, um die Beseitigung der Armut entscheidend voranzubringen ....«

Aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Lissabon, März 2000

## Armut im reichen Europa

- Rund 60 Millionen Frauen, Männer und Kinder sind in der Europäischen Union von Armut betroffen. Statistisch heißt dies, dass sie über weniger als 60% des mittleren Einkommens in ihrem Lande verfügen. Für eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern in Österreich z.B. bedeutet es, dass ihr weniger als 1.300 Euro im Monat zur Bestreitung aller notwendigen Ausgaben für sich und ihre Kinder zur Verfügung ste-

hen. Konkret bedeutet es für jede Einzelne der betroffenen Personen, deren monatliches Einkommen oft beträchtlich unter diesem als Armutsgrenze definierten Betrag liegt, einen Mangel an Verwirklichungschancen: schlechte Wohnverhältnisse, mangelhafte Ernährung und Gesundheitsvorsorge, weniger Bildungsmöglichkeiten, kaum Chancen auf kulturelle und politische Partizipation, weniger Sozialkontakte.

Betroffen sind längst nicht mehr nur die klassischen Risikogruppen – AlleinerzieherInnen, MigrantInnen, kinderreiche Familien, Langzeitarbeitslose, Pensionistinnen – auch wenn diese noch immer überproportional häufig in Armut leben. Treffen kann es heutzutage immer leichter immer mehr Menschen.

In Zeiten unsicherer Arbeitsplätze, einer zunehmenden Anzahl von »Jobs«, deren Entgelt zum Überleben kaum ausreicht, und angesichts dramatischer Sparprogramme der Regierungen im Hinblick auf deren Sozialausgaben kann davon ausgegangen werden, dass das Risiko steigt, von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen zu werden.

Diese Situation rief im Jahr 2000 schließlich auch die politisch Verantwortlichen auf europäischer Ebene auf den Plan, zumal auch im Zuge der Osterweiterung die Frage der Armuts-

bekämpfung angesichts der schwierigen sozialen Lage und der geringen Priorität von Sozialpolitik in vielen der neuen Mitgliedsländern verstärkt Gewicht bekommen muss.

Gleich zu Beginn des neuen Jahrtausends, im März des Jahres 2000, einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten bei ihrer Ratssitzung in Lissabon also auf ein neues

### »sehr ambitioniertes Ziel«

und sehr ambitioniertes Ziel für die nächsten zehn Jahre. Sie wollen, so formulierten sie in der Schlusserklärung, die Europäische Union zum »wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt machen, ... der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.«<sup>1</sup>

Der in diesen Worten zum Ausdruck gebrachte Wille der EU zur ökonomischen Vormachtsstellung wird kaum jemanden verwundern, das eindeutig benannte Streben nach sozialem Zusammenhalt als Teil des politischen Gesamtziels sowie die ausdrückliche Absichtserklärung bis zum Jahre 2010 einen entscheidenden Fortschritt in der Bekämpfung von Armut machen zu wollen, wie sie in ebenfalls in Lissabon verabschiedet wurde, mag im Gegensatz dazu eher erstaunen.

## Die Soziale Agenda der EU

● Tatsächlich bewegt man sich beim gemeinsamen Vorgehen in Sachen Sozialpolitik in der EU immer noch auf unsicherem Terrain und mit deutlich zaghafteren Schritten als im Gebiet von wirtschaftspolitischen und Finanzfragen. An die reale Chance auf eine eindeutige und klare

(Selbst-)Verpflichtung zur Bekämpfung von Armut, wie sie in Lissabon ausgesprochen wurde, hatten selbst die zahlreichen AktivistInnen des Europäischen Anti-Armut-Netzwerks EAPN (European Anti Poverty Network) nach jahrelanger Lobbyarbeit kaum zu glauben gewagt.

Zur Stärkung und Ergänzung der bereits in früheren Passagen des EG-Vertrags explizit als Aufgabe der Gemeinschaft bezeichneten Förderung eines angemessen sozialen Schutzes hatten sie im Zuge der Vertragsrevision in Amsterdam 1998 mit großem Einsatz und mit Erfolg für die Aufnahme eines eigenen Sozialkapitels und die Ergänzung der Gemeinschaftsziele um jenes der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung gekämpft.

Als ersten Schritt zur Umsetzung des in diesem Zusammenhang in den EU-Vertrag hineingenommenen entsprechenden Artikels (Art. 137) wurde im Frühjahr 1999 von Seiten der EU-Kommission mit der Publikationen eines Hintergrunddokuments zum Thema »Unterwegs zu einem Europa für alle ...« ein Beratungsprozess eingeleitet, der wenig später zur Annahme einer mehrjährigen »sozialen Agenda« führte.

Erstmals wurde dabei die Notwendigkeit von gemeinschaftlichen Maßnahmen und Zielen auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung betont und die Notwendigkeit der Modernisierung

### »Entwicklung eines aktiven Wohlfahrtsstaats«

des europäischen Sozialmodells und der Entwicklung eines aktiven Wohlfahrtsstaats unterstrichen.

Anlässlich der Verabschiedung der neuen sozialpolitischen Agenda bemerkte Anna Diamantopoulou, die für Beschäftigung und Soziales zuständige EU-Kommissarin: »Mit Hilfe dieser Agenda will man die neuen sozialen Herausfor-

derungen bewältigen, die sich aus der tief greifenden Umgestaltung der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft ergeben. Dies gilt insbesondere für die durch die wissensbestimmte Wirtschaft entstandenen Herausforderungen. Wir wollen nicht sozialpolitische Maßnahmen harmonisieren, sondern Unterstützung für gemeinsame europäische Zielsetzungen mobilisieren.«<sup>2</sup>

Mittels des Instruments einer so genannten »offenen Methode der Koordinierung« sollten fortan alle Mitgliedsstaaten aufgefordert werden, jeweils für zwei Jahre geltenden Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung vorzulegen. Monitoring, Evaluation und Peer-Review-Prozesse auf EU-Ebene sollen der ständigen Verbesserung dieser Pläne dienen, ein soziales Aktionsprogramm der Finanzierung von Forschungsarbeiten und dem Austausch sowie der

### »Austausch sowie Weiterentwicklung von »Best-Practice«-Beispielen«

Weiterentwicklung von »Best-Practice«-Beispielen auch aus dem Bereich der Zivilgesellschaft. Weitere Initiativen wurden u.a. zur Vorbereitung der Erweiterung der Union geplant.

Ein halbes Jahr später einigte man sich dann beim Rat von Nizza auf konkrete Vorgaben für die zu erstellenden Pläne zur Armutsbekämpfung.

Diese sollten Maßnahmen für insgesamt vier Zielbereiche vorsehen: (1) Die Förderung der Teilhabe am Erwerbsleben und Zugang aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen. – (2) Die Prävention von Ausgrenzungsrissen. – (3) Maßnahmen für die am stärksten Gefährdeten. – (4) Die Mobilisierung aller AkteurInnen.

Mitte 2001 wurde die erste Generation der in der Kurzversion NAPsincl genannten Pläne zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung für den Zeitraum 2001 bis 2003 von den Regierungen der Mitgliedsstaaten vorgelegt, der vor wenigen Monaten eine zweite Generation für die Zeit bis 2005 folgte.

Gleichzeitig begann ein Prozess der Vorbereitung in den zukünftigen Mitgliedsländern, in dem die Arbeit an so genannten JIMs (= Joint Inclusion Memoranda), also an gemeinsamen Dokumenten von Kommission und jeweiligem Beitrittsland, begann. Die bis Ende Dezember 2003 fertig zu stellenden JIMs sollen einen Überblick über den ökonomischen Hintergrund und die soziale Situation der neu zur EU hinzukommenden Ländern geben sowie einige der zentralen

### »Koordinierung im Sozialschutz«

Herausforderungen skizzieren. Sie dienen als Basis für Anti-Armuts-Aktionspläne, die in den neuen Mitgliedsländern 2004 erstellt werden müssen. Darüber hinaus entschloss sich die Kommission zu Beginn dieses Jahres zur Einleitung eines Prozesses der »Straffung« von Sozial-, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik im Bereich Sozialschutz.

In einer Kommissionsmitteilung mit dem Titel »Stärkung der sozialen Dimension der Lisboner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz« wird dargelegt, wie die EU die Koordinierungsarbeiten in den genannten Teilbereichen des Sozialschutzes innerhalb eines einheitlichen Rahmens und eines einzigen Prozesses unter Anwendung der offenen Koordinierungsmethode bis zum Jahr 2006 zusammenführen sollte. Angestrebt wird eine Stärkung der sozialen Dimension der Lisboner Strategie für wirtschaftliche, beschäftigungspolitische und soziale Reformen.

## Ein schwacher Prozess

● All diese gewichtigen Schritte auf dem Weg zu einem sozialeren Europa verlangen freilich nach genauer Analyse und Monitoring im Hinblick auf ihre Ernsthaftigkeit und die tatsächlich erfolgte (bzw. geplante) Umsetzung.

Ein zweiter – genauerer – Blick zeigt dann auch schnell Mängel und Schwächen.

Zum einen muss auch jenen, die sich nur oberflächlich mit sozialpolitischen Entwicklungen in Europa beschäftigen, auffallen, dass die realen politischen Entwicklungen in vielen europäischen Ländern im krassen Widerspruch zu den oben genannten ambitionierten Zielen stehen. Von Armutsbekämpfung als oberster politischer Priorität fehlt sowohl in Programmen als auch in der Politik der meisten Regierungen jede Spur. Verfolgt man beispielsweise die sozialpolitischen Debatten in Österreich und Deutschland so sticht vor allem ins Auge, dass man sich den »alten Sozialstaat« nicht mehr leisten kann oder will. Dass im Zuge der so genannten »Reform-

### »Erhöhung der Armutsquote zu erwarten«

projekte« hier wie dort auch eine Erhöhung der Armutsquote zu erwarten ist, wird offensichtlich in Kauf genommen, zumeist jedenfalls verschwiegen.

Entsprechend halbherzig und unbefriedigend fielen auch die erstellten Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung aus. Die sowohl von NGOs als auch von WissenschaftlerInnen und nicht zuletzt der Kommission selbst bereits in der ersten Generation der Pläne benannten Schwächen finden sich über weite Teile hinweg auch in der zweiten Generation. Es fehlt an verbindlichen und klar definierten Zielen, an finanziellen Mitteln zu deren Umsetzung.

Es fehlt an integrierten strategischen Ansätzen, an einem klaren Fokus auf soziale Rechte, an ausreichenden Präventionsmaßnahmen und und und ...

Zudem war die in Nizza beschlossene Einbeziehung aller relevanten AkteurInnen, darunter auch sozialer Organisationen, Armutsnetzwerke etc. und nicht zuletzt der Betroffenen selbst, in vielen Länder nicht einmal symbolhaft oder in Form von Konsultationen erfolgt. Verstärkte Informationsarbeit blieb aus und die Pläne blieben dadurch beinahe eine Art »Geheimdokument« für wenige Eingeweihte.

## Wo bleibt der politische Wille?

● Nimmt man die Gesamtpolitik der Europäischen Union in den Blick, wird außerdem sehr rasch deutlich, dass sozialpolitische Fragen kein Gewicht haben. Anders als in wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen beschränkt man sich hier auf weiche Empfehlungen, deren Nichteinhaltung zwar beklagt wird, jedoch ohne Konsequenzen bleibt. Ein »blauer Brief« aus Brüssel, wie er den Finanzministern jener Länder zugestellt wird, die sich nicht an finanzpolitische Vereinbarungen halten, ist auf dem Gebiet der Sozialpolitik nicht zu befürchten.

Darüber hinaus sind durch die auf EU-Ebene geplanten Liberalisierungen und Privatisierungen auch im Bereich sozialer Dienstleistungen weitere Verschlechterungen zu erwarten.

### »Schöne Worte machen jedoch bekanntlich nicht satt.«

Der politische Wille zur Armutsbekämpfung scheint sich auf die Abgabe von Absichtserklärungen, wie sie in den Ergebnissen von Lisbon und Nizza ihren Ausdruck fanden, zu be-

schränken. Schöne Worte machen jedoch bekanntlich nicht satt.

## Erfolgreiche Armutsbekämpfung

● Erfolgreiche Armutsbekämpfung braucht die Geltendmachung von Grundrechten, einen integrierten Ansatz und die Partizipation der Betroffenen. Diese »drei Säulen« der Armutsbekämpfung, wie sie das Europäische Armutsnetzwerk EAPN definiert, wurden bereits im Rahmen von deren Lobbyarbeit für eine Soziale Agenda gegen Ende der 90er-Jahre verwendet und haben bis dato nicht an Gültigkeit verloren.

Geltendmachung von Grundrechten: Armut ist als eine Verweigerung von Grundrechten (Recht auf Wohnen, Nahrung, medizinische Versorgung, Gemeinschaftsleben ... ) zu sehen. Von Armut und Ausgrenzung betroffene Frauen, Männer und Kinder haben keine Möglichkeit, die auch für sie geltenden Rechte auszuüben. Je schlechter es Einzelpersonen und Familien materiell geht, desto mehr verlieren sie an bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Deshalb muss wirksame

### »den Zugang aller zu ihren Rechten sichern«

Armutsbekämpfung den Zugang aller zu ihren Rechten sichern und darf sich nicht auf die Ebene des »Almosenverteils« zurückziehen, wie es derzeit in der sozialpolitischen Entwicklung, z.B. auch in Österreich, zu beobachten ist.

Die Förderung integrierter Ansätze und Maßnahmen: Armut und soziale Ausgrenzung sind komplexe, multidimensionale Prozesse und können daher nicht durch Einzelaktionen als Reaktion auf dringende Fälle oder durch Teillösungen bekämpft werden.

Der Kampf gegen Armut und Ausgrenzung muss vielmehr zur Priorität aller öffentlichen politischen Maßnahmen und damit zur politischen Querschnittsmaterie werden. Nur langfristig wirksame, sektorenübergreifende Maßnahmen, in deren Entwicklung alle relevanten öffentlichen, freiwilligen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Akteure einbezogen werden, können soziale Ausgrenzung an ihren Wurzeln bekämpfen.

Die Einführung von »Sozialverträglichkeitsprüfungen« sowie die Errichtung einer Europäischen Beobachtungsstelle zur Anti-Armutspolitik wären zwei jener Maßnahmen, die zu entscheidenden Fortschritten beitragen könnten.

Partizipation und Partnerschaft: Die Möglichkeit zu gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht es Frauen, Männern und Kindern ihr Potenzial als wertvolle Mitglieder der Gesellschaft zu entwickeln und zum Nutzen aller zum Einsatz zu

### »Betroffene dürfen nicht als passive »Opfer« gesehen werden.«

bringen. Politische Partizipation ist ein Prozess, der viele Formen annehmen kann, immer jedoch bedeutet, dass Menschen eine aktive und einflussreiche Rolle im Bezug auf die ihr Leben beeinflussenden Entscheidungen einnehmen. Von Armut und Ausgrenzung Betroffene dürfen nicht als passive »Opfer« gesehen werden. Vielmehr gilt es, sie als Personen zu sehen, die selbst einen positiven und wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der eigenen Situation und zur Entwicklung ihres Gemeinwesens leisten könnten, wenn ihnen die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt würden.

Vergleiche der Anstrengungen zur Bekämpfung von Armut in mehreren Ländern zeigen zudem, dass mehr erreicht werden kann, wenn

staatliche Behörden, öffentliche Körperschaften und SozialpartnerInnen enger mit sozialen NGOs zusammenarbeiten, die oft auch eine Brücken-, Vermittlungs- und Übersetzungsfunktion zwischen Behörden und Betroffenen übernehmen.

## Ein soziales Europa – oder ein Europa des Marktes?

● Angesichts der klaren wirtschaftspolitischen Prioritäten der Europäischen Union ist es nicht weiter verwunderlich, dass in den offiziellen Sozialpolitiken auf gesamteuropäischer Ebene noch stets die Dominanz von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung als bester – und einziger – »Lösungsansatz« auch für die Armutsfrage gesehen wird. Auch wenn zahlreiche Beispiele, wie etwa jenes der Republik Irland, beweisen, dass rasches Wirtschaftswachstum keinesfalls notwendig zur Verringerung von Armut und Ausgrenzung führt, wird das Märchen von der wirtschaftlichen Konjunktur, die dann automatisch zu mehr Wohlstand für alle führe, munter wei-

### *»Armutsfragen sind immer Verteilungsfragen.«*

ter erzählt. Ausgeblendet wird dabei die Tatsache, dass Armutsfragen immer Verteilungsfragen sind. Wie könnte es sonst dazu kommen, dass selbst in Zeiten wirtschaftlicher Rezession einige Wenige immer reicher werden? Wie ließe sich sonst erklären, dass die politisch Verantwortlichen in einem Land wie Österreich behaupten, dass sich der Staat das aufwändige Pensions- und Sozialsystem nicht mehr leisten könne, obwohl sie erwiesenermaßen eines der zehn reichsten Länder der Welt regieren?

Natürlich sind auch und gerade auf diesem Hintergrund die Bekenntnisse zu einem »sozialen Europa«, wie sie auf den Ratssitzungen von Lissabon und Nizza verabschiedet wurden, zu begrüßen. Natürlich ist es erfreulich, dass neoliberale Kräfte sich auch in der Entwicklung der geplanten Verfassung für die Europäische Union nicht zur Gänze durchsetzen konnten und diese nun doch ein Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft enthalten soll.

Große OptimistInnen mögen darin Anzeichen einer »Trendwende« von einer reinen Marktgemeinschaft hin zu einem »sozialen Europa« sehen. Tatsächlich sollen die zaghaften

### *»die zaghaften Hinweise nicht übersehen«*

Hinweise nicht übersehen werden und scheint es auch der Sache nicht dienlich, diese als nicht ernst gemeinte Absichtserklärungen ohne Nutzen ganz vom Tisch zu wischen.

Vielmehr gilt es genau an diesen Punkten anzuknüpfen und alles dafür zu tun, dass die seit Jahren hochnotwendige gesellschaftliche Diskussion, in welcher Gesellschaft wir leben wollen, auf breiter Basis in Gang kommt.

Plakativ ausgedrückt heißt das, Bevölkerung und verantwortliche PolitikerInnen zu fragen: Wollen wir eine Gesellschaft, in der das Miteinander von den Kräften des Marktes in Ellbogenmanier geregelt wird, das Recht des Stärkeren und Profitgier als höchste Werte gelten, oder eine Gesellschaft, die sich der Förderung der Wirklichungschancen aller Frauen, Männer und Kinder, die ihr angehören, und damit einem »guten Leben für alle« verschreibt?

Wenn es tatsächlich um ein gutes Leben für alle geht, dann braucht es jedoch weit mehr als die eine oder andere positive neue Bestimmung auf dem Gebiet des Sozialschutzes.

Der unter dem Stichwort »Streamlining« auf EU-Ebene derzeit laufende Prozess einer stärkeren Koordinierung von Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik stellt hier eine große Herausforderung dar. Einerseits enthält er die Gefahr, dass soziale Fragen weiter und erneut untergeordnet werden, andererseits zwingt er dazu – und darin liegt meines Erachtens die große Chance – den Blick aufs Ganze der Politik zu lenken.

Auch die nichtstaatlichen AkteurInnen auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung, seien es Kirchen, NGOs oder engagierte WissenschaftlerInnen, tun also gut daran, die abgesteckte »Spielwiese« des Sozialen zu verlassen, Blick und For-

derungen stärker denn je auf die harten politischen Kernbereiche auszuweiten und sich nicht davor zu scheuen, nichts weniger zu fordern als eine alternative politische Ordnung, die der Interdependenz ökonomischer, monetärer, sozialer, beschäftigungspolitischer und umweltpoliti-

### »den Blick aufs Ganze der Politik lenken«

scher Entwicklungen und Maßnahmen Rechnung trägt und sich dem Ziel eines »sozialen Europas für alle« verschreibt, das damit freilich auch zu einem Motor für eine sozial-gerechtere Welt werden muss.

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Sozialpolitische Agen-

da, Brüssel, 28.6. 2000, KOM (2000) 379.

<sup>2</sup> Pressemitteilung der Generaldirektion für Beschäftigung und Soziales, 28. Juni 2000.

Ich beobachte hier immer wieder, dass es so wenige Menschen gibt, die viele Dinge gleichzeitig in sich beherbergen können; wenn Flieger kommen, sind sie nur Angst; wenn es etwas Gutes zu essen gibt, sind sie nur Gier; wenn ihnen ein Wunsch fehlschlägt, sind sie nur verzweifelt; wenn etwas gelingt, sehen sie nichts anderes mehr. Sie gehen an der Fülle des Lebens und an der Ganzheit einer eigenen Existenz vorbei; alles Objektive und Subjektive löst sich für sie in Bruchstücke auf.

Demgegenüber stellt uns das Christentum in viele verschiedene Dimensionen des Lebens zu gleicher Zeit; wir beherbergen

gewissermaßen Gott und die ganze Welt in uns. ... Das Leben wird nicht in eine einzige Dimension zurückgedrängt, sondern es bleibt mehrdimensional-polyphon. ... Man muss die Menschen aus dem einlinigen Denken herausreißen – gewissermaßen als »Vorbereitung« bzw. »Ermöglichung« des Glaubens, obwohl es in Wahrheit erst der Glaube selbst ist, der das Leben in der Mehrdimensionalität ermöglicht und uns also auch diese Pfingsten trotz Alarmen feiern lässt.

*Dietrich Bonhoeffer,  
Widerstand und Ergebung,  
Brief vom 25.5.1944*