

Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Relevanz der Europäischen Armutspolitik für die österreichische Politik¹

Helmut Lang, Hans Steiner

Der vorliegende Beitrag stellt im ersten Teil den allgemeinen Rahmen und die Vor- und Nachteile der Offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung (OMK) aus der Sicht der Autoren dar. Im zweiten Teil wird versucht, die Auswirkungen der OMK in Österreich darzustellen. Abschließend wird kurz auf die aktuelle Diskussion zur neuen »Europa 2020 Strategie« eingegangen, da sie in engem Zusammenhang mit der OMK steht und das Grundproblem der OMK gut zum Ausdruck bringt.

1. Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung

Der europäische Rahmen für die OMK

Die Armutsbekämpfung ist eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Das europäische Primärrecht in der Fassung des Vertrags von Lissabon sieht allerdings in Art. 3 EUV als Zielbestimmung vor, dass die EU soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen bekämpft und soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz fördert. Außerdem zielt sie auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt ab. Art. 153 AEUV konkretisiert, dass die Union die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ebenso wie bei der Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes unterstützt.

Wenn von europäischer Armutspolitik die Rede ist, ist es sinnvoll bzw. notwendig, einen breiteren Ansatz zu verwenden und generell zu fragen, welche Politiken der EU Auswirkungen auf die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten haben. Die Wirtschafts- und Währungsunion und der Binnenmarkt sind hier als zentrale Projekte der Union zunächst zu nennen. Erstere gibt insbesondere über den Stabilitäts- und Wachstumsvertrag und die Politik der EZB den Mitgliedstaaten einen klaren Rahmen vor, der Budgetkonsolidierung und Preisstabilität an erste Stelle setzt. Die Umsetzung des Binnenmarkts forciert Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung sowie Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Damit wird der nationalen Sozialpolitik ein enger Rahmen vorgegeben (vgl. Scharpf 2002). Dem neoliberalen Konzept folgend wird unterstellt, dass die durch diese Rahmenbedingungen und Politiken entfesselte Wachstumsdynamik zu erhöhtem Wohlstand für alle führt. Die europäische Sozialpolitik wird in dieses neoliberale Konzept eingefügt. Das übergeordnete Ziel der Wettbewerbsfähigkeit legt den Rahmen fest, was sozialpolitisch auf europäischer Ebene möglich ist. Dementsprechend fokussiert die europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf Beschäftigungsfähigkeit, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, Unternehmertum oder Eingliederung in den Arbeitsmarkt (vgl. Scharpf 2002;

Radaelli 2003; Litschel 2009). Bemühungen, auf europäischer Ebene verbindliche Mindeststandards festzulegen bzw. aufrecht zu erhalten, bleiben immer häufiger erfolglos (vgl. die Richtlinie zur Arbeitszeit oder die Unterwanderung der Entsende-Richtlinie durch EuGH-Urteile).

Die Schwierigkeit, zu gemeinsamen Regelungen im Bereich der Sozialpolitik zu kommen hat neben dem vorherrschenden neoliberalen Gedankengut auch damit zu tun, dass die Mitgliedstaaten die Sozialpolitik als ihre alleinige Zuständigkeit betrachten und jegliche Einmischung der EU ablehnen. Dabei wird allerdings geflissentlich der Einfluss übersehen (bzw. stillschweigend hingenommen oder sogar begrüßt), der über die WWU und den Binnenmarkt wirkt.

Welche Rolle spielt nun die sogenannte Offene Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung (OMK) in diesem Kontext? In der wissenschaftlichen Literatur ist nach wie vor umstritten, warum die OMK eingeführt wurde. Sollte sie primär dem übergeordneten Ziel der Wettbewerbsfähigkeit dienen und auch die Sozialpolitik in diesem Sinne disziplinieren oder sollte sie ein sozialpolitisches Gegengewicht auf europäischer Ebene darstellen und die »soziale Dimension« der EU stärken? (vgl. Kröger 2009) Dementsprechend gehen auch die Meinungen darüber auseinander, ob die OMK aus sozialpolitischer Sicht positiv oder negativ zu bewerten ist. Oder anders formuliert: Trägt die OMK zu Einschränkungen des Wohlfahrtsstaates oder zu seiner Absicherung bei? (vgl. Büchs 2009)

Im vorliegenden Artikel wird davon ausgegangen, dass die Einführung der OMK einen umfassenden Kompromiss darstellte. Erstens zwischen den BefürworterInnen verstärkter Wettbewerbsfähigkeit und Deregulierung auf der einen und BefürworterInnen einer stärkeren sozialen Dimension der EU auf der anderen Seite. Zweitens schien die OMK einen Ausweg aus dem Dilemma zu bieten, vor dem insbesondere jene standen, die ein soziales Europa forderten, gleichzeitig aber die Übertragung neuer Kompetenzen im Sozialbereich auf die europäische Ebene ablehnten. Den Ausweg schien die OMK zu bieten, die ohne Kompetenzübertragung sozialpolitische Aktivitäten auf europäischer Ebene ermöglicht.

Dieser Kompromiss ließ wesentliche Fragen unbeantwortet. So ist es zum Beispiel unmöglich, Sozial- und Wirtschaftspolitik zu koordinieren, wenn es keine gemeinsame Ansicht über die Rolle von Staat und Markt in Europa gibt (Radaelli 2003). Außerdem ist dieser Kompromiss die Basis dafür, dass die im Rahmen der OMK formulierten Ziele sehr allgemein und zum Teil widersprüchlich sind und sehr unterschiedlich interpretiert werden können (vgl. z. B. Büchs 2009). Auch die Diskussionen im Sozialschutzausschuss zeigen immer wieder, dass es sehr unterschiedliche Interpretationen der OMK gibt.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die EU über die Wirtschafts- und Währungsunion und den Binnenmarkt den Spielraum der nationalen Sozialpolitik einschränkt. Als Folge davon finden Politiken Unterstützung, die Sozialausgaben verringern und den Markt stärken. Die Ausweitung von sozialen Rechten oder von Sozialausgaben ist dagegen ungleich schwieriger zu argumentieren.

Stärken/Vorteile und Schwächen/Nachteile der Europäischen Armutspolitik in Form der OMK

Die Tatsache, dass die Bekämpfung der Armut auf europäischer Ebene diskutiert wird, schafft bessere Voraussetzungen in institutioneller und inhaltlicher Hinsicht,

dass das Thema in anderen Politikbereichen wahrgenommen bzw. eingebracht werden kann.

Aus nationaler Sicht stellt der europäische Diskurs eine Ergänzung und Erweiterung nationaler Debatten zur Armutsbekämpfung dar. Bestimmte Themen, wie zum Beispiel die Bekämpfung der Kinderarmut und die dafür notwendigen politischen Maßnahmen, können so auch in der nationalen Diskussion verstärkt oder überhaupt neu eingebracht werden.

Die durch die OMK etablierten Netzwerke bieten verbesserte Möglichkeiten, im Bedarfsfall Informationen aus anderen Mitgliedstaaten über Erfahrungen mit bestimmten politischen Maßnahmen zu erhalten. Der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten (das sogenannte Voneinander-Lernen) stellt einen der zentralen Bereiche der OMK dar.

Da es politisch auf EU-Ebene nicht möglich war, Sozialziele zu konkretisieren, wurde dieses Thema auf die Indikatorebene verlagert. Dadurch sollte zumindest ein gewisses gemeinsames Verständnis entwickelt werden, was politische relevante soziale Probleme sind. In den nationalen Berichten sollten auf Basis dieser Indikatoren die wesentlichen sozialen Probleme dargestellt und Maßnahmen daraus abgeleitet werden. Diese Indikatoren hatten einen beträchtlichen Einfluss auf die Inhalte, die in den öffentlichen Debatten in den Mitgliedsstaaten thematisiert wurden und sie haben auch aufgrund ihrer optischen Deutlichkeit zu einer Intensivierung der Armutsdiskussion geführt.

Im Bereich der Datenlage und insbesondere in Bezug auf die Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten, hat die im Rahmen der OMK erfolgte Entwicklung gemeinsamer Indikatoren auf der Grundlage von EU-SILC deutliche Fortschritte gebracht. Auch gingen von der OMK Anregungen aus, die nationale Datenlage weiter zu verbessern.

Schließlich kann die OMK auch prozedurale Verbesserungen bringen und die innerstaatliche Zusammenarbeit zwischen allen AkteurInnen positiv beeinflussen. Einschränkend muss allerdings hinzugefügt werden: So sinnvoll das Bemühen der OMK ist, trotz sehr unterschiedlicher Positionen eine breite Einbindung der verschiedenen AkteurInnen zu fördern, so ist es bemerkenswert, dass seitens der EU und auch der Mitgliedsländer eine solche Forderung einer breiten Partizipation nur auf bestimmte Themenfelder beschränkt ist. Obwohl die fiskal-, wettbewerbs- und wirtschaftspolitischen Initiativen der Mitgliedsstaaten und der EU vermutlich einen größeren Einfluss auf die Armutprobleme ausüben als direkte sozialpolitische Aktivitäten, gibt es für diese Politikfelder seitens der EU und der Mitgliedsstaaten keine Einladung an die nichtstaatlichen AkteurInnen (außer den Sozialpartnern) zu einer Mitwirkung.

Damit kommen wir zu den Schwächen bzw. Nachteilen. Zunächst ist auffallend, dass bei der Konzeption der OMK keine klare Entscheidung getroffen wurde, ob der Prozess primär administrativ-technisch oder explizit politisch sein soll. Geht es eher um gegenseitiges Lernen, oder das Entwickeln politischer Strategien mit Unterstützung der Europäischen Kommission? In der Praxis entwickelte sich ein primär bürokratischer Prozess. Dennoch hält die Kommission beispielsweise bis zum heutigen Tag an der Fiktion fest, dass die nationalen Berichte für Sozialschutz und soziale Eingliederung strategische Planungsdokumente im nationalen Kontext sein sollen. Das können diese schon aufgrund der zeitlichen Asynchronität zwischen dem euro-

päischen Prozess und nationalen Politikprozessen und Legislaturperioden nicht sein. Das führt im Ergebnis dazu, dass mit großem bürokratischem Aufwand ein Bericht erstellt wird, dessen praktische Relevanz äußerst gering ist. Er stellt eine selektive Auswahl von geplanten oder bereits durchgeführten Maßnahmen der Regierung, der Länder und der Sozialpartner dar und geht nicht auf politische Maßnahmen ein, die dem Ziel der Armutsbekämpfung zuwiderlaufen könnten. Aufgrund fehlender Kontextinformation ist der Bericht auch für InteressentInnen aus anderen Mitgliedstaaten und als Grundlage für gegenseitiges Lernen nur sehr eingeschränkt verwendbar.

Im Rahmen der OMK wurden für die gesamte EU geltende Ziele formuliert, auf die in den nationalen Berichten Bezug genommen werden sollte. Diese Ziele sind jedoch äußerst allgemein gehalten und ermöglichen verschiedenartige – auch konträre – Interpretationen. Sie geben den nationalen Berichten höchstens eine formale, nicht aber eine inhaltliche Struktur vor.

Ein weiteres Problem stellt die unklare Verantwortlichkeit dar. So signalisiert die OMK Problemlösungskapazität auf europäischer Ebene, die die Gemeinschaft aber nicht einlösen kann, da die Umsetzung allein den Mitgliedstaaten obliegt. Letztere verwehren sich auch permanent dagegen, von der Kommission gute Ratschläge zu bekommen oder gar im Sinne eines »naming and shaming« einander gegenüber gestellt zu werden.

Die bereits angeführten Argumente führen in Verbindung mit der Komplexität und der etwas holprigen Bezeichnung der OMK dazu, dass die Methode in der Öffentlichkeit völlig unbekannt ist. Damit ist es auch schwerer, ihr Potential einzulösen.

Auch das zentrale Konzept des gegenseitigen Lernens funktioniert nur sehr eingeschränkt (siehe z. B. Kröger 2006). Dafür lassen sich viele Gründe anführen, insbesondere, dass Lernen im politischen Kontext nach eigenen Regeln funktioniert, jedenfalls aber nicht nach denen, die die OMK dafür vorschlägt (siehe z. B. Citi/Rhodes 2007). Wenn Lernen stattfindet, dann beschränkt es sich auf einen relativ kleinen Kreis involvierter BeamtInnen, die noch dazu meist aus internationalen Abteilungen kommen und mit der nationalen Politikgestaltung wenig zu tun haben (siehe z. B. Casey/Gold 2004).

Trotz der bekannten Schwächen erweist sich die OMK als äußerst reformresistent. Es werden zwar laufend Vorschläge für ihre Verbesserung, Verstärkung oder Weiterentwicklung gemacht, diese stellen aber nie die grundsätzliche Architektur und die zentralen Elemente der Methode (z. B. die Strategieberichte und die Peer Reviews) in Frage. Es kommt daher stets nur zu kosmetischen Anpassungen und Weiterentwicklungen. Eine Ursache dafür dürfte darin liegen, dass weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten ein Interesse daran haben, den komplexen Kompromiss, den die OMK darstellt, aufzuschnüren.

Die wissenschaftliche Literatur bemüht sich seit Jahren intensiv, die Auswirkungen der OMK zu analysieren und hat dabei insbesondere mit dem Problem zu kämpfen, wie allfällige Auswirkungen der OMK von anderen Einflussfaktoren unterschieden werden können (siehe z. B. Zeitlin u. a. 2005; Heidenreich/Zeitlin 2009). Österreich wird in der internationalen und vergleichenden OMK-Forschung kaum erfasst. Länderstudien haben einen eher geringen Einfluss der OMK im Bereich der sozialen Eingliederung (Pollach 2005) bzw. am Beispiel der Pensionsreform 2003 festgestellt (Lang 2003).

2. Was bewirkte die OMK in Österreich?

Ein wesentliches Anliegen der OMK, im Politikbereich soziale Eingliederung neue Impulse für die Politikgestaltung auf nationaler und EU-Ebene zu liefern, wurde in den letzten zehn Jahren nur in sehr beschränktem Ausmaß realisiert. Veränderungen gab es im Hinblick auf die öffentliche Debatte und die Sichtbarmachung der Probleme. Die tatsächlichen Politiken wurden durch die OMK aber kaum beeinflusst.

Auffallend war die Gleichzeitigkeit der Thematisierung bestimmter Themenbereiche auf EU-Ebene mit sozialpolitischen Diskussionen in Österreich, wie zum Beispiel die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, insbesondere durch den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, die Erhöhung der Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen und die stärkere Einbindung arbeitsmarktfremder Gruppen in den Arbeitsmarkt. Zu diesen Themen gab es immer wieder Empfehlungen der Kommission an Österreich (allerdings im Bereich der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, da die OMK im Sozialbereich keine Empfehlungen kennt). Sehr ähnliche Empfehlungen gab es allerdings auch immer wieder von Seiten der OECD.

Ein zentrales sozialpolitisches Projekt der letzten Jahre stellte (und stellt) die bedarfsorientierte Mindestsicherung dar. Auch hier kann festgestellt werden, dass mit der Mindestsicherung Grundideen umgesetzt werden sollen, die von der OMK gefördert werden (Stichwort aktive Eingliederung). Allerdings ist es kaum möglich, konkrete Zusammenhänge oder Kausalitäten zu ermitteln. In zumindest zwei Punkten kann allerdings eine Bezugnahme auf die OMK bei den Diskussionen um die Mindestsicherung nachgewiesen werden:

1. Erste Vorschläge zur Höhe der Mindestsicherung nahmen Bezug auf die Armutsgefährdungsschwelle gemäß EU-SILC, stießen aber nur auf geringe Unterstützung. In der Folge wurde primär Bezug auf die Ausgleichszulage genommen.
2. Beim Äquivalenzeinkommen (Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied von Mehrpersonenhaushalten) orientierte man sich an der in EU-SILC verwendeten Definition.

ArmutBerichterstattung

Vor den seit 2001 im Rahmen der OMK vorgesehenen nationalen »Aktionsplänen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung – NAP Armut«, die später in »Berichte über nationale Strategien für Sozialschutz und soziale Eingliederung« umbenannt wurden, gab es in Österreich auf Regierungsebene keine derartigen expliziten Programme.

Durch die OMK wurde eine regelmäßige Berichterstattung zu Armutsfragen in die Wege geleitet. In Österreich haben diese Berichte aber nicht die durch die OMK intendierte Funktion von strategischen Plänen. Sie sind mehr oder weniger umfassend zusammengestellte Darstellungen von ohnehin bestehenden Programmen. Die zuletzt alle drei Jahre zu erstellenden Pläne fassen die Vorhaben und Maßnahmen zusammen, die bereits laufen bzw. vor Erstellung der Aktionspläne in den jeweils geltenden Regierungsübereinkommen vereinbart worden sind oder Reformen, die aufgrund aktueller Ereignisse beschlossen wurden.

Die Darstellung dieser Maßnahmen und Vorhaben wurde an die Anforderungen der OMK-Vorgaben angepasst, um so einen Zusammenhang mit den EU-weiten

gemeinsamen Zielsetzungen herzustellen. Die Berichte lösten bisher keine neuen Initiativen auf nationalstaatlicher Ebene aus.

EU-Sozialindikatoren

Von vielen politischen EntscheidungsträgerInnen werden die EU-Sozialindikatoren, insbesondere der »Leitindikator« der relativen Armutsgefährdung, skeptisch bzw. ablehnend als Richtschnur für Zielformulierungen beurteilt. Der Indikator »Armutsgefährdung« ist ein Verteilungsmaß und dessen Beeinflussung kann dementsprechend vorrangig nur durch verteilungspolitische Maßnahmen geschehen. Der einzige Weg der direkten Beeinflussbarkeit des Indikators »Armutsgefährdung« läge in der Anhebung von staatlichen Transferleistungen auf bzw. knapp über die Armutsgefährdungsschwelle. Dies widerspricht aber dem derzeitigen politischen Selbstverständnis der meisten EntscheidungsträgerInnen (siehe dazu auch weiter unten).

Seit der OMK ist in Österreich die nationale Armutsberichterstattung intensiviert worden. Die regelmäßig vom BMASK herausgegebenen Sozialberichte, die im Parlament diskutiert werden, beinhalten Abschnitte über Armut und soziale Ausgrenzung. Das BMASK und Statistik Austria haben in Kooperation mit anderen staatlichen AkteurInnen, den Sozialpartnern, NGOs und ExpertInnen ergänzend zu den EU-Indikatoren nationale Indikatoren zur sozialen Eingliederung entwickelt. Auf Basis dieser Daten und der Ergebnisse der jeweils aktuellen SILC-Erhebung werden von Statistik Austria jährlich Monitoring-Berichte veröffentlicht.

Koordination und Dialog der AkteurInnen

Die politische Zuständigkeit für Fragen der sozialen Eingliederung betreffen nicht nur die Sozialministerien. Ein wichtiger Beweggrund für die Erstellung der Strategiepläne war es, dadurch eine bessere Koordination zwischen den verschiedenen Ressorts und den Gebietskörperschaften zu ermöglichen.

Das Bundesministerium für Soziales bemühte sich um eine möglichst umfassende Einbindung aller AkteurInnen durch schriftliche Konsultationen in Verbindung mit gemeinsamen Veranstaltungen und Koordinierungssitzungen.

Trotz aller Bemühungen beschränkte sich die Umsetzung des Koordinationsanfordernisses in Österreich im Wesentlichen auf das Einsammeln von Berichten und die redaktionelle Zusammenführung der Beiträge der Ressorts und der Länder zu einem Gesamtbericht. Eine vertiefende Koordination scheiterte daran, dass dieser Bericht von den meisten staatlichen AkteurInnen v. a. als eine formale Verpflichtung gegenüber der EU und nicht als innerstaatliches strategisches Instrument gesehen wurde. Dementsprechend haben auch die NGOs ihr Engagement im Laufe der Jahre zurückgenommen. Ein weiterer Grund ist die Verteilung armutsrelevanter Kompetenzen auf viele Ressorts und Gebietskörperschaften in Verbindung mit den äußerst knappen Zeitvorgaben von europäischer Ebene für die Berichterstellung.

Im Rahmen der OMK wird außerdem großer Wert auf die Miteinbeziehung von nichtstaatlichen AkteurInnen bei der Formulierung und Umsetzung von armutspolitischen Initiativen gelegt. Neben den Sozialpartnern sollen NGOs, ExpertInnen und direkt Betroffene in den Konsultationsprozess und in die Implementierung eingebunden werden. Dennoch sollten laut OMK diese Programme nicht Absichtserklärungen enthalten, sondern eine verbindliche Richtschnur für die Politik sein. Aufgrund der oft unterschiedlichen Sichtweisen der AkteurInnen über die geeigneten politischen

Strategien geben die Programme aber vor allem den Standpunkt der Regierungen wieder. Ein positiver Effekt der OMK ist es jedenfalls, dass ein Dialog zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen AkteurInnen geführt wurde, auch wenn sich diese Konsultationen inhaltlich nur geringfügig in den Programmen niederschlagen.

Eine konkrete positive Auswirkung der Forderung im Rahmen der OMK, die Einbindung aller AkteurInnen, inklusive der von Armut betroffenen Menschen, zu verbessern war die Initiierung eines Projekts zur Einbindung der Betroffenen durch die österreichische Armutskonferenz (Sichtbar werden!²).

Die in Eigenverantwortung von den Sozialpartnern und NGOs durchgeführten und geplanten armutspolitischen Initiativen sind in den österreichischen Strategieberichten enthalten bzw. wurden als Anhänge beigefügt. In diesem Zusammenhang wurde auch die »Armutskonferenz« als Dachverband der im Armutsbereich tätigen NGOs vom Sozialministerium beauftragt, eine systematische Erhebung der armutsrelevanten Maßnahmen der NGOs durchzuführen. Die Ergebnisse bildeten einen Anhang eines der nationalen Aktionspläne. Außerdem hat das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz die Beiträge der nicht-staatlichen AkteurInnen in den letzten Jahren auf seiner Website veröffentlicht und so die unterschiedlichen Standpunkte transparent gemacht.

Widerspruch zwischen den generellen politischen Schwerpunkten und dem Ziel Armutsbekämpfung

Das Hauptdilemma der OMK besteht darin, dass die Armutsziele vor allem Maßnahmen zur Reduzierung der Einkommensungleichheit nahelegen. Wenn Armut – wie bei den EU-Sozialindikatoren nicht absolut, sondern relativ in Bezug auf die generellen Teilhabemöglichkeiten definiert wird – kann Armut politisch v. a. durch verteilungspolitische Maßnahmen beeinflusst werden.

Dies steht aber in Widerspruch zur generellen politischen Ausrichtung der EU und der Mitgliedsstaaten in den letzten drei Jahrzehnten. Vorrangig zielten die Bemühungen der EU und der Mitgliedsstaaten auf die Liberalisierung der Finanz-, Güter- und Arbeitsmärkte, eine generell geringere staatliche Umverteilung und auf mehr Einkommensspreizungen als Instrument für höhere Arbeitsanreize ab, in der Hoffnung, dadurch mehr wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit und Wachstumsimpulse zu schaffen. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass mit einer solchen politischen Ausrichtung einerseits die Einkommensunterschiede stark anstiegen, andererseits aufgrund des BIP-Wachstums eine gewisse Anhebung des Lebensstandards auch der ärmeren Menschen erfolgte. Vieles spricht aber dafür, dass eine andere, die Verteilungswirkungen stärker beachtende Politik, nicht nur für die ärmeren Menschen, sondern auch für die Gesamtwirtschaft zu besseren Ergebnissen geführt hätte (siehe z. B. Bock-Schappelwein u. a. 2009; Wilkinson/Pickett 2010).

Im Selbstverständnis der meisten Mitgliedsstaaten, inklusive Österreich, ist Umverteilung zu niedrigeren Einkommen nicht als direktes Ziel vorgesehen. Nur in wenigen EU-Staaten erreichen die Mindeststandards die Armutsschwellengrenzen. In keinem Land gibt es von Regierungsseite das explizite Ziel, die Mindeststandards bei den Sozialtransfers auf die jeweiligen Armutsgrenzen anzuheben.

Auch wenn in den EU-Staaten mit überdurchschnittlicher BIP-Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung – zu denen Österreich gehört – eine Anhebung der Mindeststandards auf die jeweiligen Armutsschwellenwerte finanziell relativ leicht bewältigbar wäre,

steht das nirgendwo auf der politischen Agenda. In Österreich wäre eine Umverteilung von 0,7 % des BIP (weniger als 2 Mrd. EUR) erforderlich, um allen Personen ein Einkommen zumindest in der Höhe der Armutsschwellenwerte zu ermöglichen. Angesichts der enormen Umverteilung, die es in den letzten 30 Jahren in Richtung hoher Einkommen und Vermögen gegeben hat, wäre das Ziel der monetären Armutsbekämpfung ohne allzu große wirtschaftliche oder fiskalische Belastungen erreichbar.

Neben den fiskalischen Kosten und angeblich leistungsfeindlicher Effekte einer Umverteilung der Markteinkommen nach unten, wird gegenüber einer solchen politischen Initiative vorgebracht, dass sie nicht nachhaltig sei. Beschäftigungsförderung und Investitionen in Bildung und Infrastruktur wären wirksamer. So wichtig ein verstärktes politisches Engagement in diesen Politikfeldern zweifellos ist, so zeigt der Ländervergleich, dass es sich dabei aber nur zweitrangig um Zielkonflikte handelt. In der Regel haben die Länder mit einem überdurchschnittlichen Niveau an Sozialtransfers auch ein überdurchschnittliches Niveau an Beschäftigungsförderungen, Bildungs- und Infrastrukturangeboten und eine geringere Ungleichheit bei den Markteinkommen.

Höhere monetäre Mindestsicherungsleistungen und gleichzeitig ein besseres Angebot an Diensten erfordern eine stärkere Umverteilung bei den Markteinkommen und mehr staatliche Ressourcen. Angesichts der krisenbedingten Budgetprobleme und des länger anhaltenden Wachstumseinbruchs werden staatliche Sozialprogramme vermutlich in naher Zukunft nicht ausgebaut sondern eher abgebaut werden und die Prekarisierung am Arbeitsmarkt wird weiter anhalten. Es ist zu befürchten, dass Armutsbekämpfung noch stärker zu einem Lippenbekenntnis degradiert wird, auch wenn die neuen EU-2020-Ziele deutlich ambitionierter sind als die bisherigen EU-Ziele.

3. Ausblick: Die »Europa 2020 Strategie«

Die Europäische Kommission schlug in ihrer Mitteilung »Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum« vom 3. März 2010 vor, die Reduktion der Armutgefährdung um ein Viertel bzw. 20 Mio. Menschen als eines von fünf Kernzielen der Strategie aufzunehmen. Ein Kernziel zur Armutsreduktion stellt aus sozialpolitischer Sicht einen wesentlichen Fortschritt gegenüber der Vorläuferstrategie, der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, dar. Der Vorschlag stieß allerdings auf den Widerstand zahlreicher Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, Italien und Großbritannien, aber auch der Niederlande, Dänemark und Schweden. Die Gründe für die Ablehnung waren vielfältig: Befürchtungen, das Ziel nicht erreichen bzw. den Indikator nicht beeinflussen zu können (da die Armutgefährdung primär ein Verteilungsmaß ist); Befürchtungen einer Einmischung in nationale Kompetenzen und von Empfehlungen seitens der Kommission zur Armutsbekämpfung; Ablehnung eines sozialen Ziels generell da es bei der Strategie primär um Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit gehen sollte; Bevorzugung eines absoluten Armutsindikators (den es auf EU-Ebene nicht gibt).

Daher erteilte der Europäische Rat im März 2010 den Auftrag zu weiteren Arbeiten an geeigneten Indikatoren, obwohl der Indikator der Armutgefährdung seit 2001 im Rahmen der OMK und auch als einer von 14 Strukturindikatoren im Rahmen der Strategie von Lissabon verwendet wurde.

Schließlich wurde nach langen und schwierigen Diskussionen ein Kompromiss erreicht, der zwar das Ziel der »Förderung der sozialen Eingliederung, insbesondere durch Verminderung der Armut« als eines der Kernziele der neuen Strategie bestätigte, dabei das Ziel aber deutlich relativierte. Zur Bestimmung des Ziels auf europäischer Ebene werden nunmehr drei Indikatoren herangezogen (Armutgefährdung, materielle Deprivation, Personen in erwerbslosen Haushalten). Damit steigt die Grundgesamtheit der betroffenen Personen von rund 80 Mio. Armutgefährdeten in der EU auf rund 120 Mio. Personen, die zumindest nach einem der drei Indikatoren als arm bzw. benachteiligt eingestuft werden. Das absolute Ziel der Armutsreduktion blieb bei 20 Mio., womit das Ziel der Reduktion bis 2020 von einem Viertel im Kommissionsvorschlag auf ein Sechstel reduziert wurde. Noch wichtiger ist, dass die Mitgliedstaaten völlig frei in der Auswahl von Indikatoren für ihr nationales Ziel sind (es muss allerdings nachgewiesen werden, wie das nationale Ziel zum europäischen Ziel beiträgt). Einige Mitgliedstaaten haben auch schon deutlich gemacht, dass für sie das Ziel als erreicht gilt, wenn bei dem/den von ihnen ausgewählten Indikator(en) Fortschritte erreicht werden, unabhängig davon, wie sich andere Indikatoren entwickeln.

Die Diskussion zeigte erneut die grundlegende Schwierigkeit auf, mit der auch die OMK zu kämpfen hat: es fehlt jeglicher Konsens darüber, was Sozialpolitik auf europäischer Ebene sein soll.

Literatur

- Bock-Schappelwein, Julia/ Rainer Eppel/ Ulrike Mühlberger (2009) Sozialpolitik als Produktivkraft, Wien
- Büchs, Milena (2009) The Open Method of Coordination – Effectively preventing welfare state retrenchment?; in: Sandra Kröger (Hg.) What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMK research; in: European Integration Online Papers 13/1, abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-011a.htm>
- Casey, Bernard H./ Michael Gold (2004) Peer Review of Labour Market Policies in the European Union: what can countries really learn from one another?; in: Journal of European Public Policy 1/12, 23-43
- Citi, Manuele/ Martin Rhodes (2007) New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences; European Governance Papers (EUROGOV) No. N-07-01; abrufbar unter: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-07-01.pdf>
- Heidenreich, Martin/ Jonathan Zeitlin (2009) Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms, New York
- Kröger, Sandra (2006) When learning hits politics or: Social policy coordination left to the administrations and the NGOs?; in: European Integration Online Papers 3/10, abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-003a.htm>
- Kröger, Sandra (2009) The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, de-politicisation and beyond; in: Sandra Kröger (Hg.) What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMK research, European Integration Online Papers, 13/1, abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-005a.htm>
- Lang, Helmut (2003) Die Methode der offenen Koordinierung im Rentenbereich; in: WISO-Dokumente No. 50, Linz
- Litschel, Veronika (2009) Gemeinschaftliche Sozialpolitik in der Europäischen Union und die

- Nationalen Aktionspläne gegen Armut und soziale Ausgrenzung; in: Nikolaus Dimmel/ Karin Heitzmann/ Martin Schenk (Hg.) Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck, 610-625
- Pollach, Stefan (2005) Die Offene Methode der Koordinierung zur sozialen Eingliederung und ihre Anwendung in Österreich, Diplomarbeit an der Universität Wien
- Radaelli, Claudio (2003) The Open Method of Coordination: A new governance achitecture for the European Union?; in: Swedish Institute for European Policy Studies, Report 2003/1, abrufbar unter: <http://www.sieps.se/en/publications/rapporter/the-open-method-of-coordination-a-new-governance-architecture-for-the-european-union.html>
- Scharpf, Fritz (2002) The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity; in: Journal of Common Market Studies 4/40, 645-670
- Wilkinson, Richard/ Kate Pickett (2010) The Spirit Level. Why equality is better for everyone, London
- Zeitlin, Jonathan/ Philippe Pochet/ Lars Magnusson (Hg.) (2005) The Open Method of Co-ordination in Action, Brüssel

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag stellt die persönliche Meinung der Autoren dar.
- 2 Vgl. dazu auch: http://www.armutskonferenz.at/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=65&Itemid=122