

Editorial

Seit 1983 wird von der Europäischen Kommission jährlich ein »Europäisches Jahr« zu einem spezifischen Thema ausgerufen. Diese Jahre sollen einerseits über die gewählten Themen informieren und andererseits die Aufmerksamkeit der nationalen Regierungen auf aktuelle gesellschaftliche Themen lenken. Die letzten Jahre widmeten sich etwa der Kreativität und Innovation (2009), dem interkulturellen Dialog (2008), der Chancengleichheit für alle (2007) oder der Mobilität von ArbeitnehmerInnen (2006). Das Europäische Jahr 2010 steht im Zeichen der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung¹. Ziel ist es, u. a. das öffentliche Bewusstsein für die Situation der von Armut betroffenen Menschen zu schärfen – immerhin gelten derzeit mehr als 80 Mio. Menschen innerhalb der EU als armutsgefährdet² – und dem politischen Engagement der EU und der Mitgliedstaaten bei der Reduktion von Armut und sozialer Ausgrenzung neuen Schwung zu verleihen.

In der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft wurde die Problemlage der Armut und in späterer Folge der sozialen Ausgrenzung immer wieder politisch thematisiert: Zeugnis davon geben zum einen die drei europäischen Armutsprogramme, die zwischen 1975 und 1995 initiiert wurden (vgl. den Beitrag von Room in diesem Heft), und zum anderen Fortschritte im Hinblick auf die Erarbeitung von spezifischen Indikatoren und die Etablierung von vergleichbaren Datenquellen (Europäisches Haushaltspanel bzw. später EU-SILC). Nicht zuletzt – auch als Ergebnis der vor der Jahrtausendwende durchgeführten Armutsprogramme – wurde das Bekenntnis zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung 1997 in den EG-Vertrag aufgenommen. Damit wurden sowohl ein rechtlicher Rahmen als auch eine Rechtsgrundlage für ein weiteres politisches Engagement auf diesem Gebiet geschaffen³.

Einen weiteren wichtigen Meilenstein im Hinblick auf die Reduktion von Armut und sozialer Ausgrenzung stellt die auf zehn Jahre angelegte Strategie der Europäischen Union für Wachstum und Beschäftigung dar, die im März 2000 vom Europäischen Rat in Lissabon verabschiedet wurde. Damals wurde unter anderem festgehalten, dass das Ausmaß an Armut und sozialer Ausgrenzung nicht hingenommen werden könne und sowohl die Mitgliedsstaaten als auch die Kommission etwas zu unternehmen hätten, um bis zum Jahr 2010 »die Beseitigung der Armut entscheidend voranzubringen«⁴. Das Jahr 2010 ist mittlerweile eingetreten, und es ist an der Zeit zu überprüfen, ob das für den Armutsbereich proklamierte Ziel erreicht wurde.

Ein erster Blick auf die Armutsstatistik legt nahe, dass sich das Ausmaß des Problems in den letzten Jahren nicht verringert hat: So belief sich die Armutsgefährdungsquote im Jahr 2000 für die damals 15 Mitgliedsländer der EU auf 15 %. Acht Jahre später (derzeit sind nur Daten für 2008 verfügbar) beträgt die Quote für diese Länder 16 % (der Durchschnitt für die derzeit 27 EU-Mitgliedsländer beläuft sich auf 17 %). Für Österreich fällt die entsprechende Bilanz nicht besser aus: Die Armutsgefährdungsquote betrug sowohl 2000 als auch 2008 12 %⁵.

Diese Kennzahlen belegen klar, dass das in Lissabon gesetzte Ziel, die Armut in Europa zu verringern, deutlich verfehlt wurde obwohl auf Ebene der Europäischen Union im Verlauf des auf zehn Jahre angelegten Lissabon-Prozesses etliche Initiativen und Aktivitäten gesetzt wurden, um Verbesserungen bei der Verringerung der Armut und Ausgrenzung zu erreichen. Die Gründe für die ungenügende Zielerreichung sind vielfältig und werden nicht zuletzt in diesem Sonderband zum »Europäischen Jahr 2010« vor dem Hintergrund des Europäischen Politikansatzes aber auch aus der Perspektive der österreichischen Armutspolitik diskutiert.

Zwar ist die Kompetenzverteilung bezüglich der Sozialpolitik generell und der Armutspolitik im Besonderen innerhalb der EU klar geregelt: die alleinige Zuständigkeit für diese Politikbereiche liegt bei den Mitgliedsstaaten. Damit kann die Europäische Kommission zwar nicht direkt auf die Politik der Mitgliedsländer einwirken, gemeinsam mit dem Rat einigte man sich allerdings in Lissabon auf die Einführung einer Offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung (vgl. dazu insbesondere den Beitrag von Daly in diesem Band). Die OMK ermöglicht die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und gemeinsamer Indikatoren, anhand derer Fortschritte gemessen werden können. Es bleibt allerdings weiterhin den Regierungen der Mitgliedstaaten überlassen, die gemeinsamen Ziele in nationale Pläne umzuwandeln, die dann der Kommission als nationale Strategieberichte vorgelegt werden müssen. Werden die gemeinsam vereinbarten Ziele von den Mitgliedsstaaten nicht erfüllt, bleibt dies ohne Konsequenzen. Es ist daher wenig überraschend, dass die Wirksamkeit dieses Politikprozesses umstritten ist. So wird beispielsweise der bisherige Einfluss der OMK auf nationale Armutspolitiken von unterschiedlichsten AkteurInnen in Österreich als gering eingeschätzt (siehe dazu die Beiträge von Fink; Lang/Steiner und Kargl/Schenk in diesem Heft).

Wiewohl mit der OMK ein gemeinsamer Rahmen für die Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung geschaffen wurde, bleibt die soziale Dimension der EU der ökonomischen Dimension untergeordnet. Dies spiegelt sich etwa in der Einschätzung der Kommission wider, dass »Sozialpolitik als Produktivkraft«⁶ zu verstehen sei. Auch bei der Berichterstattung zum Europäischen Jahr zur Armutsbekämpfung heißt es zwar: »Der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung gehört zu den wichtigsten Zielen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten«. Begründet wird dies aber auch mit ökonomischen Rationalitäten:

Armut und Ausgrenzung beeinträchtigen nicht nur das Wohlergehen dieser Menschen und ihrer Fähigkeit zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Schaden nimmt auch die wirtschaftliche Entwicklung.⁷

Armut und soziale Ausgrenzung zu verringern wird damit nicht (nur) als Ziel an sich interpretiert, sondern (auch) als ein Mittel zur Verbesserung der europäischen Wirtschaftsleistung.

Die Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist immer auch eine Frage der Verteilung von Einkommen bzw. von Ressourcen, Chancen und Risiken. Diese Verteilungsfrage ist nicht nur innerhalb eines jeden Landes virulent, sondern auch zwischen den Mitgliedsstaaten der EU, insbesondere auch seit dem Beitritt der neuen, »ärmeren« Länder aus dem süd- und südosteuropäischen Raum. Insofern ist die »Armutfrage« immer auch eine »Verteilungsfrage« und es gilt, normative Einstellungen dazu in den Blick zu nehmen. Da Armutgefährdung und soziale Ausgrenzung spezifische Gruppen (z. B. SchulabbrecherInnen, Alleinerziehende, kinder-

reiche Familien, MigrantInnen, Obdachlose, Langzeitarbeitslose etc.) überproportional betreffen, wird beispielsweise deutlich gemacht, welche Gruppen nicht mit dem politischen Willen, ihre Lage zu verbessern, rechnen konnten bzw. können.

Die Erfahrungen des Lissabon-Prozesses, aber auch die Notwendigkeit, – angesichts einer zunehmenden Skepsis der Bevölkerung gegenüber dem Europäischen Projekt – die soziale Dimension der EU zu stärken, haben u. a. dazu geführt, dass jüngst auf Ebene der Europäischen Union für 2020 eine konkrete Zielsetzung mit Blick auf die Reduktion von Armut, Deprivation und Erwerbslosigkeit vereinbart wurde (vgl. dazu v. a. den Beitrag von Frazer/Marlier in diesem Band): bis zum Jahr 2020 muss die Europäische Gemeinschaft die Zahl der Armutsgefährdeten, Deprivierten bzw. in Arbeitslosenhaushalten lebenden Menschen um 20 Mio. senken. Die alleinige Zuständigkeit der Nationalregierungen für die Umsetzung entsprechender Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels – und damit die Relevanz nationaler Politikkonstellationen, budgetärer Zwänge und anderer »Sachzwänge« – machen jedoch skeptisch, ob das Ziel 2020 erreicht werden kann.

Zielsetzung dieser Ausgabe des Kurswechsels ist es allerdings, angesichts des Europäischen Jahres zur Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung die bisherigen supranationalen Aktivitäten zur Armutsbekämpfung zusammenzufassen und kritisch zu beleuchten (dies ist Schwerpunkt der ersten vier Beiträge). Zudem werden in den drei darauffolgenden Beiträgen die Bedeutung des Lissabon-Prozesses und insbesondere der OMK für die österreichische Armutspolitik hinterfragt.

Von einem profunden Kenner der europäischen Armutspolitik der letzten Jahrzehnte werden die sozialpolitische Relevanz und der Einfluss der armutsbekämpfenden Programme der Europäischen Union von 1970 bis Ende der 1990er Jahre diskutiert. **Graham J. Room**, der zwischen 1979 und 1993 Konsulent der Europäischen Kommission für Fragen der Armutspolitik und der Politik für soziale Ausgrenzung war, den »EU-Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion« leitete und die Evaluation des zweiten Europäischen Armutsprogramms koordinierte, skizziert die ersten drei europäischen Armutsprogramme und vergleicht diese anschließend in Bezug auf ihre methodische Umsetzung. Dabei zeigt sich, dass vor allem die ersten beiden Programme durch kleinere experimentelle Projekte und Aktionsforschung gekennzeichnet waren, womit jedoch drei spezifische »Dilemmas of Social Reform« verbunden sind. Diese Überlegungen werden von Room durch eine Beschreibung der Veränderungen der Konzeptionalisierung von Armut und sozialer Exklusion ergänzt, die in den 1970er bis 1990er Jahren auf der Ebene der politischen Umsetzung stattgefunden haben. Im letzten Abschnitt diskutiert der Autor die Bedeutung der betrachteten Programme zur Vorbereitung der sozialen Agenda des Lissabon-Prozesses, insbesondere im Hinblick auf die OMK. Er schließt mit einer Zusammenfassung von Erfahrungen aus den Armutsprogrammen 1970–2000, die auch für die Weiterentwicklung der OMK nach 2010 relevant sind.

Mary Daly, die seit etlichen Jahren zur europäischen Sozial- und Armutspolitik publiziert und Mitglied des EU-Netzwerkes unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung ist, knüpft zeitlich an den Artikel von Graham Room an und behandelt den EU-Ansatz zur Bekämpfung von Armut in der letzten Dekade seit der Lissabon-Vereinbarung 2000. Ihr Beitrag gliedert sich in drei Teile: im ersten Abschnitt wird die Begriffsgeschichte von »Sozialer Exklusion« beleuchtet und erklärt, wie dieses Konzept seit Anfang der 1990er Jahre in politische Dokumente bzw.

sozialpolitische Zielsetzungen der EU Eingang gefunden hat. Dieser Teil schließt mit der Frage, welche Bedeutung bzw. Bedeutungswandlungen Soziale Exklusion und Armut als Konzepte in der Lissabon-Strategie erfahren haben. Im zweiten Kapitel beschreibt die Autorin sozialpolitische Ergebnisse der Lissabon-Vereinbarung (z. B. die OMK) und unterscheidet zwei Phasen des Prozesses (2000–2004 und 2005–2010), welche auch mit Veränderungen bei der Formulierung der jeweiligen politischen Zielsetzungen einhergingen. Im dritten Teil geht es vor allem um die Beschreibung der empirischen Datengrundlagen, wie das Befragungsprogramm EU-SILC und der Laeken-Indikatoren, welche für die Quantifizierung von Armut und sozialer Exklusion in diesem Jahrzehnt eine zentrale Rolle gespielt haben und spielen. Daly hebt abschließend hervor, dass sich im betrachteten Zeitraum der Schwerpunkt der EU tendenziell vom Armutskonzept auf das Konzept der Sozialen Exklusion, insbesondere auch auf Exklusionsprozesse vom Arbeitsmarkt, verschoben hat.

Die Zielsetzung des Beitrags von **Hugh Frazer** und **Eric Marlier**, dem Koordinator und dem Manager des EU-Netzwerkes unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung, richtet sich auf eine Evaluation der Stärken und Schwächen der bisherigen Armutspolitik auf EU-Ebene und versucht daraus Schlussfolgerungen für zukünftige Prozesse abzuleiten. Hierfür beschreiben die Autoren zunächst die Funktionsprinzipien der Offenen Methode der Koordinierung im Bereich Sozialpolitik bzw. ihre fünf zentralen Elemente. Darüber hinaus werden zentrale Themenbereiche der europäischen Armutspolitik im Rahmen des »Social Inclusion Strand« der Lissabon-Agenda seit 2006 (Aktive Inklusion, Kinderarmut, Wohnungslosigkeit) sowie die institutionellen Arrangements, in denen die Soziale OMK stattfindet, diskutiert. Im zweiten Teil steht dann die Gegenüberstellung von Stärken (v. a. die Eröffnung von Handlungsspielräumen durch Aufnahme des Themas in die politische Agenda der EU; professioneller Austausch und Generierung von Daten) und Schwächen (v. a. fehlende Sanktionsmöglichkeiten, mangelhafte Zielsetzung und Evaluation) der Sozialen OMK im Zentrum. Marlier und Frazer schließen ihren Beitrag mit einer umfassenden Liste von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der sozialpolitischen Agenda für das kommende Jahrzehnt.

Im letzten Beitrag, der sich auf die europäische Ebene bezieht, erörtern **Fintan Farrell** und **Michaela Moser** aus Sicht des Direktors bzw. der Vizepräsidentin des European Anti Poverty Network (EAPN) die europäische Armutspolitik der letzten zehn Jahre und ihre Ergebnisse vor dem Hintergrund der Lissabon-Agenda und ihren sozialpolitischen Zielsetzungen. Dabei werden ein eher geringer Einfluss der Politik auf das Ausmaß von Armut bzw. ein Verfehlen der gesetzten Ziele konstatiert. Die AutorInnen führen dies einerseits auf einen Mangel an Engagement der verantwortlichen politischen AkteurInnen und andererseits auf die Schwächen der OMK, vor allem die unkritische Auseinandersetzung mit den nationalen Aktionsplänen (NAP) und den strategischen Plänen zu sozialem Schutz/sozialer Inklusion, zurück. Auch im Hinblick auf die »Europa 2020 Strategie« scheinen sozialpolitische Ziele noch relativ offen und stehen auf der politischen Agenda der EU im Zielkonflikt mit Liberalisierungsbestrebungen und ökonomischer Wachstumspolitik. Trotz der vorgebrachten Kritikpunkte sehen die AutorInnen in der OMK – nicht zuletzt aufgrund ihrer Funktion der Diskursaufrechterhaltung – sowie in der Bestrebung zur Entwicklung einer europäischen Plattform gegen Armut 2020 auch ein potentiell erfolgreiches Instrument einer zukünftigen Armutspolitik auf europäischer Ebene.

Mit den Artikeln von Marcel Fink, Helmut Lang und Hans Steiner sowie von Martina Kargl und Martin Schenk erfolgt ein »geographischer« und z. T. auch thematischer Wechsel von der europäischen auf die nationale Ebene. Die AutorInnen beleuchten aus unterschiedlichen Blickwinkeln die Relevanz und den Einfluss der europäischen Herangehensweise zur Lösung der Probleme auf die österreichische Politik, sowie nationale Aktivitäten in puncto Forschung über Armut und soziale Ausgrenzung.

Im Beitrag von **Marcel Fink**, der derzeit als österreichischer Vertreter im EU-Netzwerk unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung tätig ist, wird zunächst auf theoretischer Ebene der Zusammenhang zwischen der OMK und einschlägigen nationalen politischen Steuerungsprozessen dargestellt. Die Diskussion für das österreichische Beispiel erfolgt in diesem Kapitel anhand der Dimensionen »problem stream«, »policy stream« und »politics stream«. In diesem Zusammenhang wird auch die These diskutiert, wonach auf politischer Ebene soziale Inklusion primär als ein Problem des ökonomischen Wachstums und der Arbeitsmarktintegration bzw. »Beschäftigungsfähigkeit« kommuniziert wird. Im zweiten Abschnitt des Beitrages konstatiert der Autor für die nationale Armuts politik einen indirekten Einflusskanal der OMK über die gemeinsam vereinbarten Sozialindikatoren und europäischen Survey-Programme, welche die nationale Armutsforschung sowie eine wissenschaftliche Sozialberichterstattung forciert haben. Der restliche Teil dieses Beitrags ist einem Vergleich der Ziele und Maßnahmen der Politik der Armutsbekämpfung in Österreich unter den verschiedenen Koalitionsregierungen seit 2000 gewidmet. Marcel Fink resümiert hierbei, dass einschlägige Programme nicht nur von der parteipolitischen Zielsetzung, sondern auch von der personellen Konstellation abhängen (veranschaulicht an den Regierungen Gusenbauer und Faymann).

Helmut Lang und **Hans Steiner**, beide langjährige Mitarbeiter des für die nationale Armuts politik in Österreich zuständigen Sozialministeriums, beleuchten die Relevanz und die Umsetzung der europäischen Armuts politik (sowie des dahinterstehenden EU-Prozesses) für Österreich aus Sicht der Sozialverwaltung. Die OMK stellt ihrer Ansicht nach eine Kompromisslösung zur Gestaltung von Sozialpolitik auf europäischer Ebene dar, weil die nationale Zuständigkeit in diesem Politikbereich nicht aufgegeben wird. Darüber hinaus schränken vor allem die liberalisierende Wirtschafts- und Währungspolitik der EU bzw. des Großteils ihrer Mitgliedsstaaten den Spielraum der nationalen Sozialpolitik ein. Für Österreich halten die Verfasser fest, dass sich europäische Initiativen vor allem auf die öffentliche Debatte auswirk(t)en, tatsächliche Politiken durch die OMK, trotz umfangreicher Berichterstattung und Dokumentation (Nationale Aktionspläne, Armutsberichterstattung etc.), jedoch nur gering beeinflusst wurden. Im Abschlusskapitel geben die Autoren einen kurzen Ausblick auf die sozialpolitische Agenda der »Europa 2020 Strategie«.

Zur Ergänzung des Beitrages zweier VertreterInnen des EAPN (Moser/Farrell), einem einschlägigen transnationalen Netzwerk, enthält der letzte Artikel die Sichtweise zweier »PraktikerInnen«, die in der Caritas Wien bzw. der österreichischen Diakonie und damit in österreichischen Nonprofit Organisationen mit sozialpolitischen Zielsetzungen tätig und gleichzeitig Mitglieder des Koordinationsteams der österreichischen Armutskonferenz sind. **Martina Kargl** und **Martin Schenk** gehen der Frage nach, welche Bedeutung der europäische Ansatz zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in diesem Feld hat. Dabei wird festgehalten, dass so-

wohl soziale NPOs als auch Gewerkschaften die Aufwertung der sozialen Dimension im Zuge der Lissabon-Strategie und die Einführung der OMK befürwortet haben, auch wenn diese Methode aufgrund des Aspektes der Freiwilligkeit und wegen fehlender Sanktionsmöglichkeiten einige Schwächen aufweist. Rückblickend betrachtet wurde die Rolle der sozialen NPOs aus Sicht der AutorInnen jedoch überwiegend darauf reduziert, Empfehlungen abzugeben, ohne wirklich an politischen Entscheidungen teilzuhaben. Kargl und Schenk stimmen mit den AutorInnen der vorangegangenen Beiträge darin überein, dass die Nationalen Aktionspläne für Österreich kaum von realpolitischer Bedeutung sind. Im dritten Teil des Artikels diskutieren die VerfasserInnen die Prinzipien und Methoden der OMK anhand des Beispiels der »bedarfsorientierten Mindestsicherung«. Den Abschluss des Beitrages bildet eine Betrachtung des Stellenwertes der Sozial- und Verteilungspolitik auf europäischer und nationaler Ebene, kontrastiert mit wissenschaftlichen Ergebnissen zum Zusammenhang zwischen Armutsausmaß und Wohlfahrtsindikatoren.

Stefan Angel, Franz F. Eiffe, Marina Einböck und Karin Heitzmann

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu etwa: <http://www.2010againstopoverty.eu/about/?langid=de> oder http://www.2010gegenarmut.at/cms/2010GA/RE/2010_jahr.html?channel=CH0819
- 2 Als armutsgefährdet gelten Personen, die über nicht einmal 60 % des medianen Äquivalenzeinkommens innerhalb eines Landes verfügen.
- 3 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0020:0029:DE:PDF>
- 4 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0020:0029:DE:PDF>
- 5 http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02&lang=de
- 6 Vgl. z. B. www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/4/5/4/.../003woess%5B1%5D.pdf
- 7 http://www.2010againstopoverty.eu/extranet/About_the_Year/factsheet_ye2010_de.pdf