

# Mit Europa gegen Armut?

Österreich und die europäischen Armutspolitiken  
aus der Sicht sozialer NPOs

Martina Kargl, Martin Schenk

In diesem Artikel soll der Frage nachgegangen werden, welche Bedeutung der Europäische Ansatz zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung aus der Sicht sozialer Nonprofit Organisationen (NPOs) für die österreichische Politik in diesem Feld hat. Wir beleuchten die Offene Methode der Koordinierung (OMK) und die nationalen Aktionspläne gegen Armut, besprechen das Prinzip des »Lernens am Best Practice« am Beispiel der bedarfsorientierten Mindestsicherung und stellen die »Armutspolitiken« in den Kontext anderer Politikfelder in Europa und in Österreich. In abschließenden Überlegungen plädieren wir für eine stärkere Fokussierung auf Aspekte sozialer Ungleichheit und einen integrierten Ansatz in der Armutsbekämpfung.

## 1. Armutspolitik in der EU und die sozialen NPOs

Von sozialen NPOs und Gewerkschaften wurde die Aufwertung der sozialen Dimension der EU im Zuge der Lissabon-Strategie begrüßt (vgl. Hofbauer 2007, 45). Befürwortet wurde auch, dass die Offene Methode der Koordinierung (OMK) als Instrument implementiert wurde. So hat sich z. B. das European Anti Poverty Network (EAPN), das für den Bereich der Armutspolitik ein Verfahren analog zur Beschäftigungsstrategie der EU wollte, durch aktives Lobbying für die OMK eingesetzt. Hinter dieser steht das EAPN auch nach der Revidierung der Lissabon-Strategie 2005, als das zunächst prioritäre Ziel des »größeren sozialen Zusammenhalts« dem Wirtschaftswachstum auch formell nachgereiht wurde und die »Sozialunion« wieder in weitere Ferne rückte (vgl. EAPN 2008, 2).

Die »Offene Methode der Koordinierung« ist, wie der Name schon nahelegt, ein Koordinierungsverfahren, das unter anderem auch auf den Bereich Armutsbekämpfung und soziale Eingliederung Anwendung findet. Verbindlich ist allein die Mitwirkung der Mitgliedsstaaten, z. B. bei der Erstellung von nationalen Aktionsplänen wie die »NAPs inclusion« bzw. nationalen Strategieberichten, denen bei der OMK eine Schlüsselrolle zukommen sollte. Alles andere – wie die Umsetzung von eingegangenen Verpflichtungen bzw. Leitlinien, die im Rahmen der OMK für ein bestimmtes Politikfeld formuliert wurden – ist unverbindlich und für die Kommission nicht sanktionierbar.

Faktum ist, dass Unverbindlichkeit und fehlende Sanktionsmöglichkeiten darin resultieren, dass die Möglichkeiten, die die Methode bietet, faktisch nicht genutzt werden, wie beispielsweise das EAPN trotz seiner grundsätzlichen Bejahung der OMK kritisch anmerkt (vgl. EAPN 2008, 2). Doch es spielen auch andere Faktoren eine Rolle: Andere KritikerInnen halten fest, dass die von ihnen bemängelten gerin-

gen Erfolge nicht nur der Unverbindlichkeit der OMK geschuldet sind, sondern auch deren Konzeption: die OMK dient dem Informations- und Erfahrungsaustausch und dem gegenseitigen Lernen, bevorzugt über »best-practice«-Beispiele. Abgesehen davon, dass »best-practice«-Modelle unterschiedlicher Sozialstaatstypen nur bedingt beliebig von einem Land auf ein anderes übertragen werden können, geht die OMK damit von der These aus, dass Mängel in der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ihre Ursache in erster Linie in einem Informationsdefizit haben:

*Wären die »richtigen« Problemlösungsstrategien bekannt, würden Regierungen diese auch umsetzen. (...) Das Politikverständnis der Offenen Methode der Koordinierung ist blind für Interessenkonflikte, weil die Suche nach effektiven Problemlösungen einen Konsens der Akteure unterstellt. (Schäfer 2006, 545)*

Immerhin, so der ebenfalls skeptische, aber pragmatische Benjamin Benz, »mit ihr bleibt Armut zumindest Thema auf dem europäischen Parkett« (Benz 2008, 538).

Pragmatismus ist schon alleine deshalb geboten, weil andere, sowohl verbindliche(re) als auch konzeptiv anders gestaltete Ansätze für eine europäische Armutspolitik nicht in Sicht sind. Das ist auf einen maßgeblichen Bestimmungsfaktor für Politik gegen Armut und soziale Ausgrenzung auf europäischer Ebene zurück zu führen: auf den weithin bekannten Umstand, dass der Europäischen Union im Bereich der Sozialpolitik keine Kompetenzen zukommen, sofern nicht Fragen der ArbeitnehmerInnen-Freizügigkeit bzw. das Diskriminierungsverbot berührt werden. Sozialpolitik – und damit auch die Armutsbekämpfung – fällt in den alleinigen Regelungsbereich der Mitgliedsstaaten. In Konsequenz können die Organe der EU in diesem Politikfeld keine verbindlichen Vorgaben machen, es muss bei Empfehlungen und Appellen bleiben. Welchen Einfluss diese faktisch auf die nationale Sozialpolitik haben, bleibt dem »good will« von PolitikerInnen auf Bundes- und Landesebene überlassen. Dass die politischen Verantwortlichen inhaltliche Kritik der Kommission in diesem Bereich jedenfalls nicht schätzen, und ihr Missfallen auch Konsequenzen hat, zeigt das Beispiel der ersten Nationalen Aktionspläne gegen Armut und soziale Ausgrenzung. 2001 machte die Kommission nach Kritik aus den Mitgliedsstaaten inhaltliche und rhetorische Abstriche in ihrer Beurteilung der vorgelegten Berichte (vgl. am Beispiel Deutschlands: Bernhard 2005).

Die OMK beruht also auf Freiwilligkeit und Verständigung, was Möglichkeiten erschließt, aber gleichzeitig auch auf die Grenzen verweist. Das Potential liegt wohl auf einer operativen Ebene, dort, wo PraktikerInnen der sozialen Arbeit und SozialpolitikerInnen von Bund und Ländern andere Modelle von Pflege, von Betreuung psychisch Kranker oder der Partizipation Betroffener sehen und erleben, dass andere soziale Praktiken möglich sind. Das heißt aber natürlich noch nicht, dass solche »good practices« dann auch im eigenen nationalen Kontext durchsetzbar wären.

## **2. Die »Nationalen Aktionspläne« und die »Einbindung aller relevanten AkteurInnen« als zentrale Elemente der OMK**

Als die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union 2001 ihren jeweils ersten »Nationalen Aktionsplan gegen Armut und soziale Ausgrenzung« an die Kommission übermitteln mussten, haben auch die in der österreichischen Armutskonferenz zusammengeschlossenen sozialen NPOs viel Energie darauf verwendet, Anforderun-

gen an diesen Bericht zu formulieren und im Rahmen des Konsultationsprozesses Vorschläge für Inhalte, Ziele und Maßnahmen zu liefern. Schließlich war und ist die »Einbindung aller relevanten AkteurInnen« ein vielfach beschworenes Element der OMK. Diese Einbindung versteht sich als Ausdruck des Bemühens um nichthierarchische Governance-Prozesse, die dazu beitragen sollen, das demokratische Defizit der EU zu minimieren und die Akzeptanz der Europäischen Union zu erhöhen (vgl. Lamprecht 2010, 4f). Im Laufe der folgenden Jahre bzw. Berichtlegungen machte sich unter den sozialen NPOs jedoch Ernüchterung breit: es zeigte sich, dass die Möglichkeiten, auf die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen Einfluss zu nehmen, massiv beschränkt bis nicht vorhanden waren. Die zugestandene Rolle der sozialen NPOs reduzierte bzw. reduziert sich faktisch darauf, Empfehlungen abzugeben, während über die letztlich ausgewählten Schwerpunkte und Inhalte in nicht öffentlichen Gremien entschieden wurde bzw. wird. Die zuständigen BeamtInnen des Sozialministeriums argumentieren dieses Faktum damit, dass der Bericht von der/dem SozialministerIn und danach vom Parlament genehmigt werden müsse. Inputs sozialer NPOs müssten also danach beurteilt werden, »was politisch möglich ist oder nicht«. Die Forderung der sozialen NPOs nach gleichberechtigtem inhaltlichem Einfluss müsse deshalb »unrealistisch« bzw. »illusionär« bleiben (vgl. Zitate bei Lamprecht 2010, 17ff).

Die Armutskonferenz als armutspolitisches Netzwerk sozialer NPOs hat in Konsequenz den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung von den engen Vorgaben des Konsultationsmechanismus weg hin zu Berichten gelegt, in denen die vorrangigen Aufgaben einer Politik gegen Armut und soziale Ausgrenzung formuliert werden und die sich an eine breite Öffentlichkeit statt bloß an das zuständige Bundesministerium richten.

Diese Schattenberichte der Armutskonferenz sind auch der Ort, in denen positive Entwicklungen der österreichischen Regierung anerkannt und Grenzen und Schwächen kritisiert werden. Der Schattenbericht für die Berichtsperiode 2008-2010 hält hinsichtlich der Lücken z. B. fest, dass

- verbindliche und messbare Ziele bzw. Indikatoren weitgehend fehlen
- es keine Strategie der Armutsbekämpfung gibt, die – über Sozialpolitik im engeren Sinne hinaus – quer durch alle Politikbereiche geht und längerfristig angelegt ist
- für die Umsetzung geplanter Maßnahmen notwendigen Budgetmittel nicht sichergestellt sind
- verbindliche Evaluierungsprozesse fehlen
- die Einbindung aller relevanten Stakeholder – und damit auch von Menschen mit Armutserfahrungen und der Organisationen, die sie vertreten – mangelhaft ist.

Weiters konstatiert die Armutskonferenz, dass die wesentlichen Defizite, die die Effektivität bestehender armutsbekämpfender und -vermeidender Politiken einschränken, unbearbeitet bleiben. Dazu zählen die fehlende Abstimmung der Maßnahmen einzelner Ministerien bzw. zwischen Bund und Ländern, die fehlende Gesamtkoordination und politische Priorisierung von Maßnahmen, die Absenz von »poverty-proofing«-Verfahren und von systematischen Evaluierungen, die Weigerung, offensichtlich armutsfördernde Politiken zurück zu nehmen, sowie das Fehlen von Rechtssicherheit im Gesetzesvollzug bei AMS und Sozialhilfe-Behörden (vgl. Armutskonferenz 2009, 3f).

In der Wahrnehmung der Armutskonferenz sind die Nationalen Aktionspläne politisch weitgehend bedeutungslos – dafür mitverantwortlich ist der Umstand,

dass zentrale politische Vorhaben in den Regierungsprogrammen festgelegt werden, »weshalb sich die Arbeit an den Aktionsplänen weitgehend auf eine reine Berichtslegung gegenüber der Europäischen Kommission reduziert« (a.a.O., 3).

### **3. Prinzipien und Methoden der »OMK Soziales« als Leitprinzipien in der Gestaltung österreichischer Armutspolitik? Das Beispiel »Bedarfsorientierte Mindestsicherung«**

In der sozialwissenschaftlichen Diskussion galt die Bedarfsorientierte Mindestsicherung – zumindest vor Abschluss der jahrelangen Bund-Länder-Verhandlungen und Vorliegen der endgültigen Ergebnisse – vielen als »Zäsur« in der österreichischen Armutspolitik (vgl. Rosenberger 2009; Tálos 2008). Das ist auch insofern erklärbar, als im Jahr 2003 unter der ÖVP/FPÖ-BZÖ Koalition noch über eine Zusammenführung von Sozialhilfe und Notstandshilfe nach deutschem Vorbild (Stichwort: Hartz IV) diskutiert wurde. Bei den sozialen NPOs sind die Einschätzungen unterschiedlich, in den Stellungnahmen der Armutskonferenz zu den Ergebnissen der Bund-Länder-Verhandlungen über die Art. 15a-Vereinbarung (siehe dazu auch weiter unten) überwiegt die Ernüchterung: Schließlich bleiben wesentliche Gestaltungsprinzipien unverändert bzw. werden bestenfalls abgeschwächt (vgl. z. B. Armutskonferenz 2008). Im Folgenden soll es aber nicht um eine grundsätzliche Bewertung dieser Reform gehen, sondern darum, welchen Einfluss die Prinzipien und Methoden der OMK Soziales im Reformprozess hatten – und welche sonstigen Faktoren ausschlaggebend waren.

#### **3.1 Lernen am »best practice«?**

Peer Reviews und das wechselseitige Lernen aus nationaler »good practice« sind zentrale Elemente der Offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung. Eine Reform des finanziellen Mindestsicherungssystems »offene Sozialhilfe« in Österreich wäre ein guter Anlassfall für das Lernen aus »good practice« gewesen: schließlich haben fast alle EU-Mitgliedsländer ein solches Mindestsicherungssystem, das zudem von einigen in den letzten Jahren reformiert wurde. Aus den Evaluierungen dieser Reformen können Schlüsse über die »dos and don'ts« für die Reformbestrebungen anderer Länder gezogen und Thesen über die Wirkungen einzelner Gestaltungselemente überprüft werden.

Die Reform der Sozialhilfe zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) wird in der Medienöffentlichkeit vor allem unter dem Aspekt der Leistungshöhe debattiert. Wenn dabei auch mitunter übersehen wird, wie wichtig andere Gestaltungsprinzipien sind (z. B. zu Vermögensverwertungsbestimmungen): Dass die Leistungshöhe zentral ist, steht außer Frage. Schließlich wird die reformierte Sozialhilfe unter dem Titel »Bedarfsorientierte Mindestsicherung« auch weiterhin das letzte Sicherungsnetz im österreichischen Sozialstaat darstellen. Diese Debatte wird vom Lohnabstandsprinzip geprägt und damit davon, ob die Leistungshöhe in Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes<sup>1</sup> denn ausreichend Anreize bietet, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen.

Während die eine Seite vor allem befürchtet, das Lohnabstandsprinzip könnte nicht ausgeprägt genug sein und folglich die Mindestsicherung zu wenig Anreize bieten, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen (vgl. z. B. IHS 2010), kritisieren andere, dass

die Ergebnisse des EU-Programms EU-SILC<sup>2</sup> und die im Zuge dessen ermittelte nationale Armutsgrenze für Österreich nicht für die Festlegung der Leistungshöhe herangezogen wurde (vgl. z. B. Tálos 2010, 14f). EU-SILC kam lediglich bei der Festlegung der Gewichtungsfaktoren für Mehrpersonenhaushalte zum Einsatz. Allerdings wurde von den methodischen Vorgaben insofern abgewichen, als Personen, die älter als 14 Jahre sind, in EU-SILC als Erwachsene gewertet werden. Bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung gilt man (zumindest) bis zur Volljährigkeit als Kind.

Wenig Aufmerksamkeit erfährt hingegen der Umstand, dass die Festlegung der Leistungshöhe ohne jegliche Bezugnahme auf reale Kostenstrukturen erfolgte (was im Übrigen auch der Fall gewesen wäre, hätte man die Armutsgrenze nach EU-SILC herangezogen): Schließlich wurde der Ausgangswert in Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes festgesetzt, der seinerseits nicht auf einem Warenkorbmodell o. ä. beruht. Es wurde also ein Vorgehen gewählt, wie es vom Bundesverfassungsgerichtshof in Deutschland kritisiert wurde, als dieser im Februar 2010 die Kinderrichtsätze im Rahmen von Hartz IV als verfassungswidrig kippte, weil es sich um eine »freihändige Setzung ohne empirische und methodische Fundierung« handle.

Die Fixierung der Leistungshöhe bei der BMS wäre ein guter Anlassfall gewesen, der Grundidee der OMK folgend von den Erfahrungen wie auch dem »best practice« anderer Länder zu profitieren: Man hätte z. B. aus der Kritik am deutschen Statistik-Modell lernen können, die die Hartz-IV-Reformen von Beginn an begleitete (vgl. z. B. Paritätischer Wohlfahrtsverband 2005; Becker 2006). Und man hätte sich die »best practices« anderer Länder zum Vorbild nehmen können, z. B. jene Schwedens: dort wird die Höhe der Sozialhilfe mittels eines Referenzbudgets festgelegt, vereinfacht gesagt mittels eines Warenkorbmodells, das die Kosten eines bescheidenen, aber angemessenen Lebensstandards konkretisiert (vgl. Nordenankar 2009, 17f). Klar ist, dass die Orientierung am »best practice« seinen Preis gehabt hätte: in ihren für Österreich entwickelten Referenzbudgets beziffert die ASB Schuldnerberatungen GmbH die Kosten für einen bescheidenen, aber angemessenen Lebensstandard für einen Ein-Personen-Haushalt 2009 mit 1.203 EUR/Monat (vgl. ASB 2010). Damit liegen sie nicht nur um 459 EUR über der Leistung, die eine alleinstehende Person künftig im Rahmen der BMS zu erwarten hat<sup>3</sup>, sondern auch um 252 EUR über der nationalen Armutsgrenze nach EU-SILC.

Dass das Beispiel anderer, in der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erfolgreicherer Länder keine Rolle spielte, kann wohl nicht auf die Nicht-Verfügbarkeit entsprechender Informationen zurückgeführt werden. Politische Machtverhältnisse, ideologische Überzeugungen, fiskalische Erwägungen und die Pfadabhängigkeit nationaler Sozialpolitik erweisen sich bei Maßnahmen der Armutsbekämpfung als dominante Bestimmungsfaktoren, die durch Peer-Reviews und »best practices« anderer Länder offenbar nur unwesentlich beeinflusst werden.

### 3.2 Aktivierung aller AkteurInnen?

#### Die sozialen NPOs

Die »Aktivierung und Einbindung aller relevanten AkteurInnen« ist eine der Säulen der Offenen Methode der Koordinierung. Wenn es um Fragen des untersten Netzes im Sozialstaat geht, sind soziale NPOs als solche »zentralen AkteurInnen« zu werten: Denn ein großer Teil ihrer KlientInnen ist zur Bestreitung des Lebensunterhalts auf Sozialhilfe angewiesen. Zudem betreiben viele soziale NPOs Einrichtungen, in de-

nen der Beratung zu sozialhilferechtlichen Fragen ein großer Stellenwert zukommt. Soziale NPOs verfügen deshalb über differenziertes ExpertInnen-Wissen zu Recht und Praxis der Sozialhilfe.

Die Einbindung dieser Expertise sollte also aus Perspektive der OMK unverzichtbar sein. Dennoch hat sie im Zuge der Entstehungsgeschichte der Reform kaum eine Rolle gespielt. Das gilt für die Ebene der Bund-Länder-Verhandlungen zur Art. 15a-Vereinbarung (siehe dazu auch weiter unten) gleichermaßen wie für die Gesetzwerdungsprozesse in den Bundesländern. Im Entstehungsprozess der Art. 15a-Vereinbarung wurden die sozialen NPOs im Rahmen von Veranstaltungen »informiert« und einmalig (im Jahr 2008) zu einer – für den Gesetzgeber nicht bindenden – Gesetzesbegutachtung eingeladen, die keinen ersichtlichen Einfluss auf die weiteren inhaltlichen Entwicklungen hatte. Die Bund-Länder-Verhandlungen fanden hinter verschlossenen Türen statt, Entwürfe und Informationen wurden nicht, nur sehr selektiv oder nur unter der Hand weiter gegeben.

Da die 15a-Vereinbarung den Landesgesetzgebern viele Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, fanden auch auf dieser Ebene zentrale Weichenstellungen statt. Doch die Nicht-Einbindung der sozialen NPOs setzte sich auf Landesebene fort: Im besten Fall wurden die sozialen NPOs zur Begutachtung des fertigen Gesetzesentwurfs eingeladen – in Wien wurde nicht einmal diese Möglichkeit eingeräumt.

Hier wird ein strukturelles Defizit deutlich, das die mangelnde Interessensvertretung derjenigen zeigt, die von den sogenannten »new social risks« betroffen sind: »working poor« und Prekarisierte, Pflegebedürftige, Personen mit psychischen Beeinträchtigungen, MigrantInnen. Also all jener, die im Interessensausgleich der Sozialpartner nicht prioritär vorkommen. Die neuen sozialen Risiken liegen quer zu den klassischen Risiken sozialstaatlicher Sicherungssysteme und zu den eingeführten sozialpartnerschaftlichen Aushandlungsinstrumenten.

### **Exkurs: Die Länder und der Föderalismus**

Österreich ist ein föderaler Staat mit geteilten Kompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung. Das bringt es mit sich, dass armutspolitisch relevante Materien im engeren wie weiteren Sinne (Sozialhilfe, Pflege, Jugendwohlfahrt, Wohnbauförderung etc.) in die alleinige oder teilweise Zuständigkeit der Bundesländer fallen. In Konsequenz gibt es in Österreich zu einer Reihe von Sachmaterien jeweils neun verschiedene Gesetze und dazu gehörende (Richtsatz-)Verordnungen. Das trifft auch für die Sozialhilfe und künftig die BMS zu. In Konsequenz sehen sich Menschen, die sich in einer identen Notlage befinden, aber in unterschiedlichen Bundesländern leben, differierenden Leistungsansprüchen und -voraussetzungen gegenüber. Diese Unterschiede sind im Sozialhilfe-System beträchtlich und werden es auch in der BMS sein. Unter sachlichen Gesichtspunkten ist das nicht zu rechtfertigen.

Artikel 12 der österreichischen Bundesverfassung bestimmt, dass die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung im Bereich »Armenwesen« – und damit in der Sozialhilfe – dem Bund zufällt, während die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung Landessache sind. Ein derartiges Grundsatzgesetz war aber im Laufe der Zweiten Republik gegen den Widerstand der Länder bislang nicht durchzusetzen. Die Reform der Sozialhilfe zur bedarfsorientierten Mindestsicherung wurde deshalb im Rahmen einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG und damit eines Vertrags zwischen Bund und Ländern beschlossen. Diese 15a-Vereinbarung überlässt den Lan-

desgesetzgebern enorme Gestaltungsspielräume, deren landesspezifische Ausgestaltung dafür sorgen wird, dass es auch weiterhin kein einheitliches Sozialhilfe-Gesetz geben wird: Denn die Art. 15a-Vereinbarung legt nur »Mindeststandards« fest: Die Landesgesetzgeber können höhere Leistungen vorsehen als darin fixiert, sie können Beihilfen für das Wohnen anrechnungspflichtig machen oder auch nicht, sie können zusätzliche Leistungen für das Wohnen gewähren oder auch nicht, etc.

Während in der Entstehungsgeschichte der BMS auf die Einbindung der sozialen NPOs, die auf keine legislativ verbrieften Mitspracherechte pochen können, weitestgehend »verzichtet« wurde, haben sich die Bundesländer aufgrund der ihnen per Gesetz zukommenden Rolle als tatsächlich »relevante AkteurInnen« erwiesen. Sie konnten ihre Positionen in einer Reihe von Aspekten gegen jene des Sozialministeriums durchsetzen. Dabei wurde aus Sicht der sozialen NPOs vielfach nicht die aus armutspolitischer Sicht gebotene Lösung gefunden.

Die BMS ist aber nicht ausschließlich das Ergebnis konfliktärer Verhandlungen zwischen Bund und Ländern, sondern auch zwischen den Regierungsparteien und zwischen Sozialministerium und Finanzministerium. Die Entstehungsgeschichte der BMS zeigt exemplarisch, dass sich mit der Einbindung vieler AkteurInnen nicht bloß die Zahl der Sichtweisen und Argumente mehrt. Vor allem steigen die Interessenskonflikte. Fragen der Macht und Durchsetzbarkeit der einzelnen Interessen erweisen sich in Konsequenz als enorm bedeutend. Weder werden alle »relevanten AkteurInnen« eingebunden, noch können die beteiligten AkteurInnen die Ergebnisse des Prozesses in gleicher Weise beeinflussen. Die Umsetzung eines politischen Vorhabens ist alles andere als ein nicht-hierarchischer Governance-Prozess, in dem allen Stimmen das gleiche Gewicht zukommt und sich notwendigerweise das »bessere Argument« durchsetzt.

#### 4. Abschließende Überlegungen

Der Stellenwert einer Politik gegen Armut auf Europäischer Ebene hat es, das wird u. a. an der Revidierung der Lissabon-Strategie deutlich, nicht bloß aufgrund fehlender Möglichkeiten zur Setzung von Normen und Sanktionen auf EU-Ebene schwer. Armutspolitik muss in der Wirtschafts- und Währungsunion mit anderen, als bedeutender bewerteten Politikfeldern und -zielen konkurrieren: sie ist Kür, nicht Pflicht. Und sie muss in Zielkonflikten innerhalb des Feldes Sozialpolitik selbst bestehen. Denn die »Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme« – wie z. B. die »Anpassung« der staatlichen Rentensysteme an veränderte demographische Bedingungen – kann ebenso mit einer Erhöhung des Risikos von Armut und sozialer Ausgrenzung einhergehen wie Maßnahmen der »Aktivierung« erwerbsloser Menschen, sofern sie aus »workless poor« bloß »working poor« machen.

Im österreichischen Kontext kommt erschwerend hinzu, dass sich soziale Probleme anderswo dramatischer darstellen: Nicht zuletzt aufgrund der Methodik von EU-SILC, das Einkommensarmut in Relation zu den durchschnittlichen Einkommen eines Landes definiert, können österreichische PolitikerInnen bei Ländervergleichen auf eine überdurchschnittlich gute Performance verweisen – nicht nur im globalen, sondern auch im EU-Kontext steht Österreich gut da. Armuts- und Erwerbslosenquoten sind im EU-Vergleich gering, während die Sozialquote überdurchschnittlich hoch ist.

Die Frage des Stellenwerts von Sozial- und Verteilungspolitik zeigt sich aktuell in der europäischen Debatte: Wenn beispielsweise sozialer Polarisierung mit all ihren negativen Folgen für die ganze Gesellschaft gegengesteuert werden soll, dann muss nicht nur für die Stabilisierung des Finanz- und Bankensektors eingetreten werden, sondern auch für die Stabilisierung des sozialen Ausgleichs. Noch mehr soziale Ungleichheit heißt noch mehr Krankheiten und noch geringere Lebenserwartung, mehr Teenager-Schwangerschaften, mehr Status-Stress, weniger Vertrauen, mehr SchulabbrecherInnen, vollere Gefängnisse, mehr Gewalt und mehr soziale Ghettos. Mehr soziale Probleme verursachen auch volkswirtschaftliche Kosten. Eine höhere SchulabbrecherInnen-Quote beispielsweise bringt durch steigende Sozialausgaben, höhere Gesundheitskosten und entgangene Steuereinnahmen Kosten von 3 Mrd. EUR bei 10.000 Drop-Outs. Das Interessante: Eine sozial polarisierte Gesellschaft bringt Nachteile nicht nur für die Ärmsten, sondern auch für die Mitte. Es stehen nicht nur die unterprivilegierten Mitglieder schlechter da, sondern auch die Wohlhabenderen. Die soziale Schere schadet fast allen: Im internationalen Vergleich von Marktwirtschaften schneiden die skandinavische Länder sehr gut ab, Großbritannien, Portugal und USA sind abgeschlagen am Schluss. Österreich befindet sich im obersten Drittel, aber nicht im Spitzenfeld (vgl. Wilkinson/Pickett 2009). Gesellschaften mit größeren Ungleichheiten in Einkommen, Arbeit und Wohnen weisen einen schlechteren gesundheitlichen Gesamtzustand ihrer Bevölkerung auf als solche mit ausgewogener Verteilung von Einkommen und Lebenschancen. Sobald ein bestimmter Grad an Wohlstand erreicht ist, dürfte die relative Höhe des Einkommens ausschlaggebend für die gesundheitliche Situation sein. In den ärmeren Teilen der Erde ist mit höherer Wirtschaftsleistung pro Kopf eine höhere Lebenserwartung verbunden. In den reichen Ländern ist ein derartiger Zusammenhang nicht mehr nachweisbar. Es konnte aber ein erstaunlich hoher Zusammenhang zwischen der Lebenserwartung und dem Anteil am Volkseinkommen, den die ärmeren Haushalte beziehen, nachgewiesen werden. Die Ausgewogenheit von Einkommensverhältnissen und Statusunterschieden wurde als jener Faktor identifiziert, der am stärksten die höhere Erkrankung Ärmterer erklärt. Der Anstieg der Lebenserwartung in einem Zeitraum fiel umso größer aus, je größer der relative Zuwachs an Einkommen der ärmeren Haushalte war. Nicht wie reich wir insgesamt sind, ist hier die Frage, sondern wie stark die Unterschiede zwischen uns sind.

Für die Reduzierung der Armut braucht es einen ganzheitlichen Zugang, einen integrierten Ansatz, die Fähigkeit, in Zusammenhängen zu denken. Ein Faktor allein bewirkt kaum etwas. Erst das Zusammenspiel mehrerer richtig gesetzter Interventionen zeigt Wirkung.

Die OECD hat in ihrer Studie »Growing Unequal« (2008) auf die wesentlichen Zusammenhänge von weniger Armut auf der Makroebene hingewiesen:

- Höhere Beschäftigungsraten helfen gegen Armut, aber nicht automatisch, wenn es sich um schlechte Jobs und einen großen Niedriglohnsektor handelt. Der Zusammenhang zwischen Beschäftigungs- und Armutsrate ist schwach.
- Viel stärker hingegen ist der Zusammenhang zwischen Sozialleistungen und Armutsraten: Direkte Steuern und Sozialtransfers reduzieren Armut stark. Es zeigt sich eine direkte Korrelation zwischen der Höhe der Sozialtransferquoten und der Armutsverringerung.
- Soziale Dienstleistungen sind der oft vergessene Teil im Rahmen der Armutsbe-

kämpfung. Sie reduzieren die soziale Ungleichheit signifikant, nämlich um fast ein Viertel.

Grundsätzlich helfen Einkommensarmen Investitionen in Dienstleistungen, die sie im Alltag unterstützen: Gesundheit, Wohnen, Bildung, Kinderbetreuung, Beratungsstellen bis zu Pflegehilfen. Hier entstehen Win-Win Situationen zwischen Fraueneinkommen, Arbeitsplätzen, Frühförderung von Kindern und Pflegeentlastung Angehöriger. Auch ein Bildungssystem, das den sozialen Aufstieg fördert und nicht sozial aussondert, wirkt.

In den Beratungsstellen der NPOs sehen wir: Personen mit kleinen Einkommen können sich keine private Pensionsversicherung leisten, außer sie zahlen keine Miete mehr oder keine Heizkosten. Wer geringe Einkommen hat, ist stärker auf die öffentliche Infrastruktur angewiesen, z. B. im Hinblick auf Kinderbetreuung, öffentlichen Verkehr, Schule oder sozialen Wohnbau. Einer Frau im Niedriglohnssektor nützt eine Grundsicherung von 700 EUR gar nichts, wenn gleichzeitig die Miete massiv ansteigt, es keine Kinderbetreuung gibt, beim Arztbesuch bezahlt werden muss, Gebühren steigen, die Schule keine kostenlose Nachmittagsförderung für ihr Kind anbietet, die Pensionsversicherung privat gezahlt werden soll, etc.

Modernisierung, Aktivierung, Budget-Konsolidierung und Missbrauchsbekämpfung: Die Nachrangigkeit bzw. Konkurrenz der Armutspolitik gegenüber anderen (sozial)politischen Zielsetzungen spiegeln auf EU-Ebene wider, was die Armutspolitik auch im nationalen österreichischen Kontext auszeichnet. Aktuell geht es um die Frage nach der Verteilung der Kosten nach der Wirtschafts- und Finanzkrise. Jene, die noch immer kein Finanzpaket zur Regulierung der Finanzmärkte geschnürt haben, bereiten bereits Sparpakete vor mit Einschnitten bei Gesundheit, Sozialem und Dienstleistungen.

Während die Gründung des österreichischen Sozialstaates Ende des 19. Jahrhunderts wesentlich vom Anliegen getragen war, der erstarkenden ArbeitnehmerInnenbewegung die »Speerspitze abzubrechen« und damit eine Umwälzung der sozialen und politischen Verhältnisse zu verhindern (Tálos 1981, 79) ist ein »Aufstand der Armen«, die sich häufig weder als arm erleben noch aus soziologischer Sicht eine homogene soziale Gruppe darstellen, heute wenig wahrscheinlich. Die Unruhe ist aber groß, besonders dort, wo sozialer Abstieg droht oder bereits geschehen ist. Milieus, die bislang für sich und ihre Kinder nur die Perspektive des Aufstiegs kannten, sind nun plötzlich mit dem Abgrund des Abstiegs konfrontiert.

Armutsbekämpfung ist für die regierenden Parteien, wenn überhaupt, dann lediglich ein sozialpolitisches Subthema, denn das Thema Armut taugt wenig für eine Politik der »Stimmenmaximierung« (vgl. Rosenberger 2009, 682). Nicht nur wir meinen: das begünstigt u. a. den Aufstieg sozialdarwinistischer und spaltender Ideologien am Rand wie in der Mitte der Gesellschaft.

*Der Aufstieg des Rechtspopulismus in Österreich ist (...), wie unsere Ergebnisse zeigen, nicht allein den Künsten »begnadeter Demagogen« oder dumpfen Ressentiments und politischer Naivität geschuldet, sondern auch dem Umstand, dass er reale gesellschaftliche Probleme angesprochen und dabei politische Leerstellen besetzt hat. Erfolg konnte er damit nur aufgrund der mangelnden Anerkennung schwieriger Lebenslagen und fehlender Angebote der Deutung von gesellschaftlichen Problemen haben, die jenseits individueller Schuldzuschreibung oder der Ethnisierung sozialer Beziehungen liegt. (Flecker/Kirschenhofer 2007, 157f)*

## Literatur

- Armutskonferenz (2008) Stellungnahme der ARMUTSKONFERENZ zum Begutachtungsentwurf einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art.15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung, abrufbar unter: [www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME\\_00188\\_15/fname\\_110006.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00188_15/fname_110006.pdf)
- Armutskonferenz (2009) Für eine Politik des Sozialen. Aktionsplan der Armutskonferenz. Schattenbericht zum Nationalen Bericht über Strategien für Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008 – 2010, abrufbar unter: [www.armutskonferenz.at](http://www.armutskonferenz.at)
- ASB Schuldnerberatungen GmbH (Hg.) (2010) Referenzbudgets zur Stärkung sozialer Teilhabe, abrufbar unter: [www.asb-gmbh.at/budgets/images/booklet2010.pdf](http://www.asb-gmbh.at/budgets/images/booklet2010.pdf)
- Becker, Irene (2006) Bedarfsgerechtigkeit und sozio-kulturelles Existenzminimum. Der gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten, abrufbar unter: [www.boeckler.de/pdf\\_fof/S-2005-773-4-1.pdf](http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2005-773-4-1.pdf)
- Benz, Benjamin (2008) Armutspolitik der Europäischen Union; in: Huster, Ernst-Ulrich (Hg.) Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung, Wiesbaden, 523-540
- Bernhard, Stefan (2005) Die offene Methode der Koordinierung als Prozess von Lernanreizen – zu Theorie und Praxis der europäischen Inklusionsstrategie. BACES Discussion Paper No. 8, abrufbar unter: [www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/wissenschaft\\_einricht/baces/pdf/Discussion\\_Paper/discussion\\_paper\\_8.pdf](http://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/wissenschaft_einricht/baces/pdf/Discussion_Paper/discussion_paper_8.pdf)
- EAPN (2008) Building Security, Giving Hope. EAPN Assessment of the National Strategic Reports on Social Protection and Sozial Inclusion (2008 – 2010), abrufbar unter: [www.eapn.org/images/docs/napreport2008\\_en.pdf](http://www.eapn.org/images/docs/napreport2008_en.pdf)
- Flecker, Jörg/ Sabine Kirschenhofer (2007) Die populistische Lücke. Umbrüche in der Arbeitswelt und Aufstieg des Rechtspopulismus am Beispiel Österreichs, Berlin
- Hofbauer, Ines (2007) Das »Europäische Sozialmodell« als transnationales Modernisierungs- und Legitimationskonzept; in: Kurswechsel 1/2007, 38-47
- IHS (2010) Verteilungs- und Anreizwirkungen des österreichischen Steuer-Transfer-Systems, Presseinformation vom 16.6.2010, abrufbar unter: [www.ihs.ac.at/publications/lib/steuer\\_transfer\\_160610.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/lib/steuer_transfer_160610.pdf)
- Lamprecht, Alexandra (2010) Nichtregierungsorganisationen, die offene Methode der Koordinierung und die Suche nach dem deliberativen Moment: Lost in translation?, eif Working Paper No. 03/2010, abrufbar unter: [www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-03.pdf](http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-03.pdf)
- Nordenanka, Vilhelm (2009) Mehr als ein Minimalbudget in Schweden; in: das budget – asb informationen 62/2009, 16-19
- OECD (2008) Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris
- Paritätischer Wohlfahrtsverband (2005) Kinder und Hartz IV: Eine erste Bilanz der Auswirkungen des SGB II, abrufbar unter: [www.der-paritaetische.de/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=uploads/tx\\_pdforder/Zu-wenig-fuer-zu-viele-expertise\\_2005\\_02.pdf&t=1278510041&hash=f55e429597a8d8adc3617c2a1c700613](http://www.der-paritaetische.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=uploads/tx_pdforder/Zu-wenig-fuer-zu-viele-expertise_2005_02.pdf&t=1278510041&hash=f55e429597a8d8adc3617c2a1c700613)
- Rosenberger, Sieglinde K. (2009) Skizzen zur Armutspolitik der politischen Parteien; in: Nikolaus Dimmel/Karin Heitzmann/Martin Schenk (Hg.) Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck, 680-693
- Schäfer, Armin (2006) Aufstieg und Grenzen der Offenen Methode der Koordinierung; in: WSI-Mitteilungen 10/2006, 540-546
- Tálos, Emmerich (1981) Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse, Wien
- Tálos, Emmerich (2008) Armutspolitik am Beispiel Österreichs: Bedarfsorientierte Mindestsicherung; in: WSI Mitteilungen 3/2008, 159-163
- Tálos, Emmerich (2010) Erwerbsarbeitswelt in Veränderung: Probleme – Herausforderungen – sozialpolitischer Handlungsbedarf, abrufbar unter: [www.sozialplattform.at/fileadmin/sozialplattform/useruploads/Bilder/talos.pdf](http://www.sozialplattform.at/fileadmin/sozialplattform/useruploads/Bilder/talos.pdf)
- Wilkinson, Richard/ Kate Pickett (2009) The Spirit Level. Why more equal societies almost always do better, London

## Anmerkungen

- 1 Der Ausgleichszulagenrichtsatz ist eine Fürsorgeleistung innerhalb der Pensionsversicherung, mit dem Ziel, ein Mindesteinkommen für PensionsbezieherInnen bzw. ihre Haushalte sicherzustellen: Liegt das Gesamt-Einkommen des Haushalts unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz, besteht ein Rechtsanspruch auf eine Leistung in Höhe der Differenz. 2010 beträgt der Ausgleichszulagenrichtsatz für alleinstehende PensionistInnen 784 EUR brutto. Details siehe unter: [www.help.gv.at/Content.Node/27/Seite.270224.html](http://www.help.gv.at/Content.Node/27/Seite.270224.html)
- 2 EU-SILC ist die zentrale Daten-Quelle zu Einkommensarmut, konkreten materiellen Versorgungslagen und Teilhabemöglichkeiten in Österreich. Nähere Infos unter: [www.statistik.at/web\\_de/frageboegen/private\\_haushalte/eu\\_silc/index.html](http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/private_haushalte/eu_silc/index.html)
- 3 Entsprechend den Mindeststandards, wie sie im Rahmen der Art. 15a B-VG Vereinbarung über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung fixiert wurden. Den Ländern steht es frei, höhere oder zusätzliche Leistungen (v. a. für das Wohnen) zu gewähren.