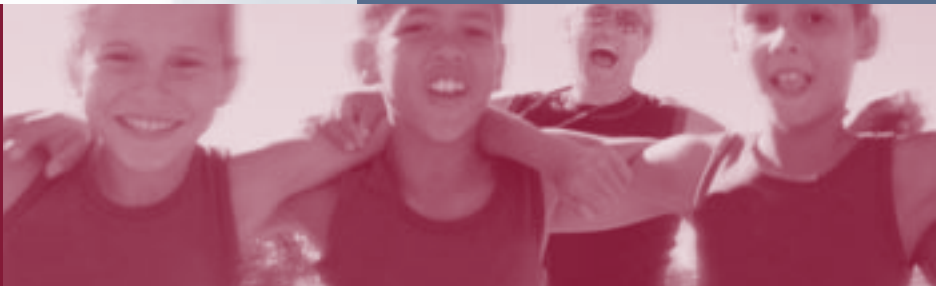


# DAS EUROPA, DAS WIR WOLLEN



---

**ANSICHTEN VON AKTEURINNEN IM KAMPF  
GEGEN ARMUT UND SOZIALE AUSGRENZUNG  
ZUR KÜNFTIGEN ENTWICKLUNG DER EU**

---



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK

## HerausgeberInnen:

---

Fintan Farrell, Direktor des EAPN

Michaela Moser, EAPN Österreich

Alida Smeekes, EAPN Niederlande

Diese Veröffentlichung besteht aus drei Teilen:

- Einem Überblick über die Wirklichkeit von Armut und sozialer Ausgrenzung in der EU, einschließlich der Entwicklung von EU-Maßnahmen gegen Armut und für soziale Eingliederung.
- Essays zu Schlüsselbereichen, die bearbeitet werden müssen, um ein Europa zu verwirklichen, das allen Menschen Zugang zu ihren Grundrechten bietet, einschließlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.
- Porträts von Menschen, die in EU-Mitgliedstaaten leben und von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind.

## Danksagung:

---

Die vorliegende Veröffentlichung wurde durch finanzielle Unterstützung der Europäischen Kommission ermöglicht.

Die darin geäußerten Ansichten sind die der Autorinnen und Autoren und müssen dabei nicht unbedingt jenen des EAPN oder jenen der Europäischen Kommission entsprechen.

Veröffentlicht auf Englisch und Französisch.

Übersetzung ins Deutsche:

Isabel Kern, Wiesbaden

Anita Morhard, Bonn

Michaela Moser, Wien

Informationen, ob Übersetzungen in weiteren Sprachen vorliegen, finden Sie auf der EAPN-Website unter: [www.eapn.org](http://www.eapn.org)

Die Reproduktion für nicht kommerzielle Zwecke ist unter Angabe der Quelle gestattet.

EAPN, Oktober 2005

ISBN: 2-930252-39-1

# DAS EUROPA, DAS WIR WOLLEN

---

Ansichten von AkteurInnen im Kampf

---

gegen Armut und soziale Ausgrenzung

---

zur künftigen Entwicklung der EU

---

# Inhalt

Vorwort	5
Allgemeine Einführung	6

## ■ Teil 1: Allgemeiner Überblick über Armut und soziale Ausgrenzung in der EU 7

---

<b>Kapitel 1:</b> Entwicklung und aktueller Kontext der EU-Maßnahmen gegen Armut und für soziale Eingliederung <i>Brian Harvey</i>	9
---	---

---

<b>Kapitel 2:</b> Ausgewählte Statistiken zu Armut und sozialer Ausgrenzung in der EU <i>Vincent Forest</i>	17
--	----

---

<b>Kapitel 3:</b> Was geschieht mit der Armut? Unsicherheiten bei der Messung von Armut - Herausforderungen der «Postmoderne» <i>Zsuzsa Ferge</i>	26
---	----

---

## ■ Teil 2: Essays und Porträts, die Schlüsselbereiche hervorheben, die bearbeitet werden müssen, um die EU zu erreichen, die wir wollen 39

---

<b>Kapitel 4:</b> Ein gutes Leben für alle <i>Michaela Moser</i>	40
- Porträt 1: Leben am Limit	46
- Porträt 2: Eine neapolitanische Geschichte	49

---

<b>Kapitel 5:</b> Teilhabe von Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind <i>Ludo Horemans</i>	50
- Porträt 3: Sich anderen Menschen öffnen	58
- Porträt 4: Vom Obdachlosen zum Mitarbeiter einer NRO	60

---

<b>Kapitel 6:</b> Die Schnittstelle zwischen Diskriminierung und Armut bearbeiten <i>José Manuel Fresno</i>	61
- Porträt 5: Beschränkungen auf dem Arbeitsmarkt	72

---

<b>Kapitel 7:</b> Die Beziehungen zwischen Altern und Armut und sozialer Ausgrenzung verstehen <i>Edward Thorpe</i>	74
- Porträt 6: Ohne Geld, aber lebensfroh	81

---

<b>Kapitel 8:</b> Gemeinwohlorientierte soziale Dienste in der EU <i>Anita Morehard</i>	83
- Porträt 7: Mutter und Kinder am Rande der Gesellschaft	93

---

<b>Kapitel 9:</b> Globalisierung und ihre Auswirkung auf die Sozialsysteme aus Sicht der Armutsbekämpfung <i>Maria Marinakou</i>	94
- Porträt 8: Hindernislauf auf dem Weg zur Eingliederung	103

---

## ■ Bibliographie 105

---

## ■ Hinweise zu den HerausgeberInnen und AutorInnen 109

---

# Effizienz und Fairness müssen ausgeglichen sein

**D**er Prozess der europäischen Integration war für die Europäerinnen und Europäer eine der erfolgreichsten Erfahrungen im Hinblick auf Friedenssicherung und die Förderung der Menschenrechte - einschließlich der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte. Momentan befindet sich die EU in einer entscheidenden Phase und steht vor der Herausforderung, weiterhin eine dynamische Rolle bei der Verbesserung der Lebensumstände ihrer Bürgerinnen und Bürger zu spielen sowie Hilfe und einen wesentlichen Beitrag zum Wohlergehen der restlichen Welt zu leisten.

Aktuell besteht eine der schwierigsten Aufgaben für die Europäische Union darin, die Bürgerinnen und Bürger bzw. alle in der EU lebenden Menschen davon zu überzeugen, dass die Zusammenarbeit über die EU-Institutionen die effektivste Möglichkeit darstellt, ein Europa aufrechtzuerhalten, in dem Werte wie Menschenwürde, soziale Gerechtigkeit und Gleichheit - was ein Kapitel der vorliegenden Veröffentlichung als «ein gutes Leben für alle» bezeichnet - voll und ganz geachtet werden. Um dieses Ergebnis zu erreichen, muss die EU zeigen, welche Rolle sie bei der Sicherstellung einer sozial verantwortlichen Globalisierung spielen kann, bei der soziale Gerechtigkeit innerhalb der EU nicht auf Kosten von Armut und Umweltzerstörung in der so genannten «Dritten Welt» umgesetzt wird.

Das Buch «*Das Europa, das wir wollen*», das auf den Erfahrungen jener basiert, die im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung tätig sind, ist ein einzigartiger Beitrag zur aktuellen Debatte über die Zukunft der Europäischen Union. Eine Reaktion auf die in diesem Buch genannten Idealvorstellungen kann eine rechtzeitige und bedeutende Möglichkeit sein, das Vertrauen in die Zukunft der EU zu stärken. Die vorliegende Veröffentlichung fordert, dass die EU die Frage der gesellschaftlichen Fairness zum Herzstück ihrer Prioritäten macht und diesem Anliegen mindestens so viel Aufmerksamkeit einräumt wie der wirtschaftlichen Effizienz.

Das vorliegende Buch bietet einen Einblick in den aktuellen Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung in der EU, wobei gleichzeitig durch Erfahrungsberichte von Betroffenen aufgezeigt wird, was sich hinter der schockierenden Tatsache verbirgt, dass mindestens 68 Millionen Menschen in den EU-Mitgliedstaaten von Armut betroffen sind. Die Fragen, die dabei aufgeworfen werden, drehen sich nicht nur darum, wie man in einer globalisierten Wirtschaft wettbewerbsfähig bleiben kann, sondern eher darum, was für ein Entwicklungsmodell verfolgt werden kann, das nicht immense gesellschaftliche Ungleichheiten nach sich zieht. Es handelt sich hierbei um Fragen, die direkt auf die Art von Gesellschaft zielen, die wir aufbauen und verteidigen wollen. Bei der Suche nach den Antworten ist die aktive Teilhabe von Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, erforderlich, wie das Kapitel zum Thema «Teilhabe» nahe legt.

Ich empfehle die vorliegende Veröffentlichung daher gern all jenen, die über die künftige Entwicklung der EU besorgt sind. Gleichzeitig hoffe ich, dass sie die dringend benötigten Überlegungen und Debatten anregen wird und die Aufmerksamkeit erfährt, die ihr zusteht. Darüber hinaus bleibt zu hoffen, dass sie wirklich, wie der Titel schon vorschlägt, zur Entwicklung des *Europas, das wir wollen*, beiträgt.

**Federico Mayor**

*Leiter der Stiftung Kultur des Friedens  
(Foundation for a Culture of Peace)*

# Allgemeine Einführung

**D**as Europa, das wir wollen ist das dritte Buch des EAPN und möchte einen Beitrag zur Debatte und zu der Politik leisten, die für die Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der EU nötig sind. «*Combating poverty and social exclusion: A new momentum in the European Union?*» [*Armut und soziale Ausgrenzung bekämpfen: Eine neue Dynamik in der Europäischen Union?*] (2000) war das erste vom EAPN veröffentlichte Buch. Es beleuchtete die Entwicklung von spezifischen nationalen Maßnahmen im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung in einigen EU-Mitgliedstaaten und behandelte die Frage, welchen Bezug die entstehenden nationalen Maßnahmen zur geplanten Gemeinschaftsaktion in diesem Bereich unter dem neuen Artikel 137 des Vertrags von Amsterdam haben. «*Making a decisive impact on poverty and social exclusion?*» [Ein entscheidender Beitrag im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung?] (2002) hieß das zweite Buch des EAPN, bei dem es sich um einen Zwischenbericht zur europäischen Strategie zur sozialen Eingliederung handelte. Diese EU-Eingliederungsstrategie entstand infolge des Rates von Lissabon vom Jahr 2000, und viele Merkmale dieser Strategie entsprachen den Vorschlägen, die im ersten Buch des EAPN gemacht worden waren.


«Das Europa, das wir wollen» verfolgt ein anderes Ziel als die beiden ersten Publikationen. Diese Veröffentlichung erfolgt zu einem besonderen Zeitpunkt in der geschichtlichen Entwicklung der EU, der von zwei wichtigen Aspekten dominiert wird: Der EU-Erweiterung und den Debatten rund um die Ratifizierung des EU-Verfassungsvertrags. Diese Ereignisse bieten Gelegenheit, über die Rolle der EU in einer immer stärker von der Globalisierung beeinflussten Welt nachzudenken und zu diskutieren. Die vorliegende Veröffentlichung möchte zu diesen Überlegungen und Debatten beitragen und zeigt die Perspektive derjenigen, die aktiv am Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung beteiligt sind. Die Autorinnen und Autoren der verschiedenen Kapitel stehen der Arbeit des EAPN zwar nahe, doch muss der Inhalt ihrer Artikel nicht unbedingt den Ansichten des EAPN entsprechen. Die vorliegende Veröffentlichung möchte eine Debatte zwischen den EAPN-Mitgliedern auslösen, wobei ebenfalls zu hoffen ist, dass sie auch die Gesellschaft allgemein erreicht und zu einer Diskussion anregt.

Die vorliegende Veröffentlichung besteht aus drei Teilen. Der erste Teil möchte einen allgemeinen Überblick über die Entwicklung der EU-Maßnahmen gegen Armut und für soziale Eingliederung liefern und präsentiert Statistiken, die helfen, das Ausmaß der Armut innerhalb einer so reichen Region der Welt wie der EU aufzuzeigen. Dieser Teil bietet auch eine Betrachtung zum Thema «Armutstatistiken», die zeigt, dass es nicht unerheblich ist, wer diese Statistiken auswertet.

Teil zwei umfasst zwei Aspekte. Er enthält eine Reihe von Essays, die aufzeigen, dass die Politik bei der effizienten Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU dramatisch versagt. Die Essays behandeln die grundlegenden Ursachen für dieses Versagen und fordern eine Politik, die mit den alltäglichen Hoffnungen der Bürgerinnen und Bürger der EU bzw. aller in der EU lebenden Menschen in Einklang steht. Sie erkennen an, dass einige EU-Mitgliedstaaten diesbezüglich weiter sind als andere und heben sowohl bereits existierende als auch neue Vorschläge hervor, die die momentane Realität ändern könnten.

Der zweite Aspekt dieses Teils besteht in einer Reihe von Porträts von Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Diese Porträts bieten einen Einblick in die Wirklichkeit, die sich hinter der statistischen Zahl von 68 Millionen Menschen verbirgt, die in der EU von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind. In den Porträts werden manchmal die echten Namen der Betroffenen genannt und manchmal wurden die Namen auch geändert, doch geben alle Beispiele tatsächliche, aktuelle Lebenssituationen wieder. Sie zeigen, welcher Schaden Menschen zugefügt wird, weil unsere Gesellschaft nicht in einer Weise organisiert ist, die allen Menschen Zugang zu ihren Grundrechten bietet, aber auch, wie Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, große Hürden überwinden und zur Verwirklichung des Europas beitragen, das wir wollen.

# TEIL 1



Allgemeiner Überblick  
über Armut und soziale  
Ausgrenzung in der EU







# Kapitel 1

## Entwicklung und aktueller Kontext der EU-Maßnahmen gegen Armut und für soziale Eingliederung

Brian Harvey

### Die EU-Armutsprogramme

Der Kampf der EU gegen Armut durchlief verschiedene Phasen, die hier kurz dargestellt werden. Im Jahr 1975 setzten die EU-Maßnahmen gegen Armut mit dem ersten Programm gegen Armut (1975-1980) ein. Hierbei handelte es sich um eine experimentelle Lernphase mit Mini-Projekten, Forschungsarbeiten und Untersuchungen, die von den damals neun Mitgliedstaaten finanziert wurden. Das Ergebnis war ein Bericht, der zusammenfasste, was zu diesem Zeitpunkt über Armut in Europa bekannt war: die jeweilige Häufigkeit von Armut in den verschiedenen Mitgliedstaaten, die Identifizierung jener Länder, in denen das Problem akuter bzw. weniger akut war, die am stärksten betroffenen Gruppen, die politischen Reaktionen der einzelnen Mitgliedstaaten und der zentralen beteiligten AkteureInnen, mit einem Schwerpunkt auf der Rolle der gemeinnützigen und wohlthätigen Organisationen bzw. der Nichtregierungsorganisationen (NRO). Der gemeinsame Bericht über die soziale Eingliederung 2004 könnte tatsächlich als strukturierte Form einer Dokumentationstradition gesehen werden, die auf den Bericht zurückgeht, der 1981, also vor über zwanzig Jahren, den Abschluss des ersten Programms gegen Armut darstellte.

Das zweite EU-Armutsprogramm (1985-89) stellte einen systematischen Ansatz dar, Erfahrungen zusammenzutragen und Armut über eine Reihe verschiedener Themen zu beeinflussen, wie etwa urbane Maßnahmen und Maßnahmen in ländlichen Gebieten, Randgruppen, junge gefährdete Menschen und Alleinerziehende. Projekte, die im Rahmen dieser Themen finanziert wurden, mussten transnationale Partner haben; außerdem wurde in Köln ein Zentrum eingerichtet, das Informationen zu dem Programm verbreiten sollte.

Das *dritte* Armutsprogramm (1989-94) war ein weiterer Schritt nach vorn. Eine Ebene des Programms wurde vereinfacht, und so gab es nur noch drei Themen: urbane Aspekte, den ländlichen Raum betreffende Aspekte und Innovation. Eine weitere Ebene wurde jedoch durch die Einführung des Prinzips der Partnerschaft komplizierter, das die Zusammenarbeit von NRO und Regierungsorganen bei Problemen der Armut in städtischen und ländlichen Umgebungen vorschrieb. Die Grundsätze der Teilhabe und der Multidimensionalität waren ebenfalls Bestandteil des dritten Armutsprogramms, dessen Arbeit von einem Observatorium für Fragen der Armut flankiert wurde.

Als das Programm endete, war die Zeit reif für bedeutende Fortschritte in den europäischen Maßnahmen gegen Armut. Es wurde ein viertes Armutsprogramm vorbereitet, bei dem sich der Schwerpunkt von Projekten vor Ort hin zu politischen Initiativen gegen Armut verlagerte. Auf dem Höhepunkt der EU-Präsidentschaft Delors wurden koordinierte Politikmaßnahmen gegen Armut und sogar eine Harmonisierung der Sozialsysteme zur Schaffung europaweiter Sicherheitsnetze gegen Armut stark diskutiert.

Diese Ziele scheiterten an dem Veto Deutschlands unter der Regierung Kohl gegen das Armut 4-Programm und der anschließenden erfolgreichen Klage des Vereinigten Königreichs und Deutschlands gegen die Europäische Kommission wegen ihrer Maßnahmen gegen Armut, mit denen vor allem, so argumentierten die beiden Länder, die Befugnis der EU überschritten worden sei. Der Europäische Gerichtshof schloss sich dieser Ansicht an, und erst als der Vertrag von Amsterdam die EU eindeutig ermächtigte, gegen soziale Ausgrenzung vorzugehen, konnten neue Fortschritte erzielt werden.

## Von EU-Armutsprogrammen zu einer EU-Eingliederungsstrategie

Im Anschluss an die Blockade des vierten EU-Armutsprogramms und nach ausführlicher Lobbyarbeit wurden die Artikel 136 und 137 in das Dokument eingefügt, das später als Vertrag von Amsterdam bekannt wurde und das der EU klare Kompetenzen verlieh, die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu fördern. Nach Einfügung der Artikel setzten Überlegungen ein, wie eine Antwort auf diese zu entwickeln wäre. Das EAPN spielte bei den Beiträgen zu diesem Überlegungsprozess eine große Rolle.

Die Überlegungen mündeten in einigen greifbaren Ergebnissen. Beim Rat von Lissabon im Jahr 2000 legten die Staats- und Regierungschefs ein neues strategisches EU-Ziel für das nächste Jahrzehnt fest, nämlich: *«[Europa] zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen»*. Auf diesem Rat wurde ebenfalls über Folgendes Einigung erzielt: *«Die Zahl der Menschen, die in der Union unterhalb der Armutsgrenze und in sozialer Ausgrenzung leben, kann nicht hingenommen werden. Es muss etwas unternommen werden, um die Beseitigung der Armut entscheidend voranzubringen»*. Als Methode zur Erreichung dieses strategischen Ziels wurde die offene Methode der Koordinierung (OMK) genannt.

Die offene Methode der Koordinierung (OMK) wurde nach dem Vorbild der bestehenden europäischen Beschäftigungsstrategie gestaltet und beinhaltet die folgenden Elemente:

- Die Festlegung gemeinsamer EU-weiter Ziele und/oder Leitlinien, um die verlangten Zielsetzungen zu erreichen.
- Die Schaffung EU-weiter gemeinsamer Indikatoren und Maßstäbe, an denen Fortschritte gemessen werden können.
- Die Umsetzung der gemeinsamen Ziele und/oder Leitlinien in nationale Programme oder Aktionspläne.
- Eine periodische Überwachung, Beurteilung und Peer Review der Umsetzung der nationalen Programme oder Aktionspläne, die als ein gegenseitiger Lernprozess organisiert werden.

Auf dem Rat von Nizza wurden im Jahr 2000 folgende gemeinsame Ziele für die EU-Strategie zur sozialen Eingliederung vereinbart:

- Förderung der Teilhabe am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen.
- Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen.
- Für die sozial Schwächsten handeln.
- Alle relevanten AkteurlInnen mobilisieren.

Man einigte sich auf eine Reihe von 21 Indikatoren (die als Laeken-Indikatoren bekannt sind, da sie 2001 auf dem Rat von Laeken festgelegt wurden) als Grundlage für die Überwachung und Beurteilung der Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie. Außerdem wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, länderspezifische Indikatoren zu entwickeln.

Für die Entwicklung dieser Strategie auf Mitgliedstaats-Ebene war die Erstellung und Umsetzung periodischer nationaler Aktionspläne zur sozialen Eingliederung vorgesehen, deren Entwurf gemäß eines gemeinsamen, auf den vereinbarten Zielen basierenden Rahmens erfolgt. Als Teil eines Vorbereitungsstadiums auf dem Weg hin zur Teilnahme an dieser Strategie erklärten sich die zehn neuen Mitgliedstaaten sowie Bulgarien und Rumänien mit den Kommissionsberichten einverstanden, die als gemeinsame Memoranda für die soziale Eingliederung bekannt sind.

Was das vierte Element der offenen Methode der Koordinierung anbelangt, nämlich die Beurteilung und Peer Review, so einigten sich die Kommission und der Rat auf einen jährlichen Bericht, der als gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und die soziale Eingliederung bekannt ist (vor dem Jahr 2005 hießen diese Berichte «gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung»). Diese Berichte beinhalten eine Einschätzung der Entwicklung und Umsetzung der EU-Strategie zur sozialen Eingliederung und eine Bewertungsliste auf Grundlage der Laeken-Indikatoren für Armut und soziale Ausgrenzung.

Außerdem wurden einige Peer Reviews organisiert, in deren Rahmen relevante AkteurlInnen aus den Mitgliedstaaten unter Teilnahme von VertreterInnen von NRO, lokalen Behörden und Sozialpartnern bestimmte Maßnahmen untersuchen, die von Mitgliedstaaten als potenzielle Beispiele für bewährte Verfahren im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung vorgeschlagen wurden.

Um Elemente dieser EU-Eingliederungsstrategie zu unterstützen und das Engagement relevanter AkteurInnen zu fördern, stellte die Kommission Mittel über das Programm gegen soziale Ausgrenzung zur Verfügung. Ebenso - jedoch in geringerem Maße - wurden auch offene Methoden der Koordinierung in den Bereichen Renten und Zugang zu Gesundheit und Langzeitpflege entwickelt. Die Kommission hat vorgeschlagen, diese Verfahren und die Eingliederungsstrategie über einen Straffungsprozess in einem gemeinsamen Rahmen zusammenzubringen, der festgelegte gemeinsame Ziele und Berichterstattungsregelungen beinhaltet.

### **Welche Botschaften gingen von der EU-Eingliederungsstrategie aus?**

Die wichtigsten Lehren, die aus der EU-Eingliederungsstrategie aus Sicht der Kommission und der Regierungen der Mitgliedstaaten zu ziehen sind, werden im jährlichen gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und die soziale Eingliederung festgehalten. Weitere relevante AkteurInnen, einschließlich Nichtregierungsorganisationen, bieten ihre Beobachtungen zur Einspeisung in den Bericht an, und manchmal spiegeln sich diese Beobachtungen im Inhalt des Berichts wider.

### **Der gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung**

Der gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung bietet umfangreiche und aktuelle Informationen. Er ist äußerst analytisch und befasst sich eingehend mit den nationalen Aktionsplänen, und zwar nach Themen, Zielen und Ländern. Der gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung verleiht 25 (bisweilen ungleichen) nationalen Aktionsplänen zur sozialen Eingliederung eine schlüssige und weitreichende Analysestruktur. Außerdem enthält der Bericht des Jahres 2005 ein Kapitel zur gemeinsamen, die Mitgliedstaaten übergreifenden Arbeit in den Bereichen Renten und aktives Altern. Für diejenigen, die sich mit Armut und sozialer Ausgrenzung in der EU befassen, ist dieser Bericht von wesentlicher Bedeutung.

Der gemeinsame Bericht über Sozialschutz und die soziale Eingliederung (2005) umfasst zwei Hauptteile. Der erste Teil bietet einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen in Zusammenhang mit der sozialen Eingliederung, den Renten und dem aktiven Altern; außerdem werden die bedeutendsten politischen Botschaften identifiziert, die sich aus diesem Überblick ergeben. Im zweiten Teil werden die Ausgaben und die Finanzierung

des Sozialschutzes analysiert; ferner bietet er einen Überblick über die neuesten nationalen Aktionspläne zur sozialen Eingliederung und einige Länderprofile, die wichtige Herausforderungen für die betroffenen Länder skizzieren. Zusätzlich bietet der zweite Teil eine Reihe von relevanten statistischen Daten. Vollständigere statistische Daten bietet im Übrigen der gemeinsame Bericht über die soziale Eingliederung 2004. Wichtige Informationen aus diesen Daten finden sich im zweiten Kapitel der vorliegenden Veröffentlichung.

In einem Abschnitt zu den wichtigen politischen Prioritäten identifiziert der Bericht die folgenden sieben politischen Hauptprioritäten für die Europäische Union:

- Förderung der Teilhabe am Arbeitsmarkt.
- Modernisierung der Sozialschutzsysteme.
- Bekämpfung von Benachteiligungen im Bildung- und Ausbildungsbereich.
- Beseitigung der Kinderarmut.
- Sicherstellung von angemessenem Wohnraum.
- Besserer Zugang zu qualitativ hochwertigen Dienstleistungen.
- Beseitigung der Diskriminierung und stärkere Eingliederung von Menschen mit Behinderungen, ethnischen Minderheiten und Einwanderern.

In Zusammenhang mit der Stärkung des EU-Prozesses zur sozialen Eingliederung fordert der Bericht die Mitgliedstaaten zu Folgendem auf:

- Schaffung einer stärkeren Verbindung zwischen der Eingliederungspolitik und der Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Stärkung der administrativen und institutionellen Befugnis, einschließlich der Sozialschutzsysteme, und eine bessere Koordinierung zwischen verschiedenen Regierungsstellen und -ebenen.
- Schwerpunktsetzung auf zentrale Probleme und die Vorgabe ambitionierterer Ziele.
- Verbesserung des Monitorings und der Evaluation von Maßnahmen.

Zur Erreichung dieser Ziele werden die Kommission und der Rat aufgefordert:

- Das Mainstreaming von Zielen zur sozialen Eingliederung in allen EU-Maßnahmen zu verbessern.
- Das Potenzial der OMK, zu einer effizienten Umsetzung beizutragen, besser zu nutzen.
- Sicherzustellen, dass die Strukturfonds weiterhin eine Schlüsselrolle bei der Förderung der sozialen Eingliederung spielen.
- Gemeinsame Indikatoren weiterzuentwickeln und Datenquellen zu verbessern.

Der gemeinsame Bericht über Sozialschutz und die soziale Eingliederung ist ein zentrales Dokument der aktuellen europäischen Literatur zum Thema Armut und soziale Ausgrenzung. Der Bericht (oder die Ansammlung jährlicher Berichte) ist umfangreich, informativ und analytisch, und wenn es der Zweck der OMK ist, Standards zu verbessern, dann stellt er ein wertvolles Instrument zur Förderung solcher Standards dar. Natürlich ist der Bericht zwangsläufig in einer vorsichtigen bürokratischen Sprache verfasst, doch schlagen viele seiner Kommentare auch einen schärferen Ton an. Mit der notwendigen Vorsicht können NRO ihn also durchaus als Basis für ihr Engagement nutzen und ihre Regierungen damit auf die vielen Lücken und Unverbindlichkeiten einiger nationaler Aktionspläne hinweisen.

### **Für wen besteht in der EU die Gefahr, von Armut betroffen zu sein?**

Der gemeinsame Bericht über die soziale Eingliederung 2002, der sich mit den damals noch 15 Mitgliedstaaten der EU befasste, identifizierte eine Reihe von immer wieder auftretenden Risiken oder Hindernissen, die bedeuten, dass bestimmte Einzelpersonen, Gruppen oder Gemeinschaften besonders gefährdet oder anfällig für Armut und soziale Ausgrenzung sind. Folgende Risiken und Hindernisse wurden festgestellt:

- Langfristige Abhängigkeit von niedrigen/unzureichenden Einkommen
- Langzeitarbeitslosigkeit
- Unqualifizierte Beschäftigung oder fehlende Erwerbstätigkeit
- Niedriges Ausbildungsniveau und Analphabetismus
- Kinder, die in sozial schwachen Familien aufwachsen, vor allem Haushalte mit drei oder mehr Kindern oder Haushalte mit einem allein erziehenden Elternteil
- Behinderung
- Schlechter Gesundheitszustand
- Leben in mehrfach benachteiligten Gebieten
- Unzureichende Wohnverhältnisse und Wohnungslosigkeit
- Einwanderung, ethnische Zugehörigkeit, Rassismus und Diskriminierung

Der Bericht über die soziale Eingliederung in den 10 neuen Mitgliedstaaten (2005) identifizierte die folgende Reihe ähnlicher Risikofaktoren in den neuen Mitgliedstaaten:

- Langzeitarbeitslosigkeit
- Geringe/veraltete Qualifikationen
- Schul- und ausbildungsspezifische Nachteile
- Kinder, die in einer von Armut betroffenen Familie aufwachsen, insbesondere in Haushalten mit drei

oder mehr Kindern oder in Haushalten mit einem allein erziehenden Elternteil

- Eine Behinderung oder chronische Krankheit oder eine Drogen- oder Alkoholabhängigkeit
- Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit (vor allem zu den Roma) und Diskriminierung
- Leben in kleinen, benachteiligten und oftmals entlegenen Siedlungen, vor allem in ländlichen Gebieten
- Kinder, die in Heimen aufwachsen
- Asylsuchende oder illegale Einwanderer
- Besonders kritischen Situationen ausgesetzt sein, wie etwa Freiheitsstrafen, Kriminalität und Gewalt oder Drogenhandel

Diese Aufzählungen ähneln sich auffallend. Liest man die Berichte genauer, drängt sich der Gedanke auf, dass die Unterschiede graduell sind. Menschen mit Behinderungen in den 10 neuen Mitgliedstaaten sind wahrscheinlich genauso arm wie diejenigen in der EU der 15 Mitgliedstaaten, doch wurden sie zusätzlich länger in Heimen weggesperrt und auf diese Weise ausgegrenzt (In Westeuropa setzte der Schritt hin zur Eingliederung und einer auf Rechten basierenden Gesetzgebung früher ein). Die Arbeitslosigkeit ist in vielen der 10 neuen Mitgliedstaaten bedeutend schlimmer: Mit 14 % ist sie fast doppelt so hoch wie der Durchschnitt von 8 % in den 15 alten EU-Mitgliedstaaten, wobei die Arbeitslosigkeit in Polen beispielsweise sogar fast bei 20 % liegt. Der größte Unterschied betrifft jedoch die Roma. Die ost- und mitteleuropäischen Roma stellen in einigen Ländern einen bedeutenden Teil der Bevölkerung, so beispielsweise 5-7 % in Ungarn und der Slowakei. Ihre Situation ist schwierig, die Ausgrenzung sichtbar und die Armut extrem. Den Roma Hilfe zu bieten ist wahrscheinlich die größte Einzelherausforderung, die sich aus den Eingliederungsberichten der 10 neuen Mitgliedstaaten in Bezug auf bestimmte, von Armut betroffene Gruppen ergibt.

In den mittel- und osteuropäischen Ländern stecken zum Teil andere Kräfte hinter der Armut. Diese Länder erleben nicht nur den Übergang von einer gelenkten Wirtschaft zur Marktwirtschaft, sondern stehen jetzt auch jener industriellen Neuordnung gegenüber, die schon für Westeuropa in den 1980er-Jahren so schmerzhaft war. Daraus ergibt sich eine viel höhere Arbeitslosigkeit, wobei die Langzeitarbeitslosigkeit sogar doppelt so hoch ist (8 % im Vergleich zu 3 % im Westen). Frauen, die während des Sozialismus unter den Arbeitskräften besser geschützt waren, verloren ihren Anteil an der Beschäftigung zu einem Zeitpunkt, als im Westen die Teilhabe der Frauen gerade anstieg.

Die Analyse deutet auch auf Unterschiede zwischen der Armutsbekämpfungspolitik der 15 alten EU-Mitgliedstaaten und der 10 neuen EU-Mitgliedstaaten hin (wobei anerkannt wird, dass es auch innerhalb beider Gruppen starke Unterschiede gibt). Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, die in Westeuropa in den 1980er-Jahren aufkamen, sind in den neuen Mitgliedstaaten noch eine sehr junge Erscheinung. Die Sozialwirtschaft ist in vielen der 10 neuen EU-Mitgliedstaaten noch unterentwickelt. Das Wohnungswesen stellt eine der wichtigsten politischen Herausforderungen dar: In den letzten zehn Jahren erlebten die ehemals kommunistischen Länder dramatische Veränderungen beim Immobilienbesitz. Fast der gesamte sozialistische kommunale Wohnraumbestand ging in Privatbesitz über, sodass in einigen der neuen Mitgliedstaaten der Anteil der Eigenheimbesitzer 92 % beträgt. Nicht nur, dass sich ein Teil dieses Wohnraums mittlerweile in einem sehr schlechten Zustand befindet: Noch schlimmer ist, dass es keine neuen Sozialwohnungen für Menschen mit niedrigem Einkommen gibt, was mittel- und langfristig zu ernststen Problemen führen wird. Das Wohnungswesen stellt traditionell keine Gemeinschaftsbefugnis dar, doch zeigt die Erfahrung, wie eng Wohnungspolitik und soziale Ausgrenzung miteinander verbunden sind. Bei der Gesundheitspolitik, also einer Gemeinschaftsbefugnis, ist Armut eine große Herausforderung, denn die im gesundheitspolitischen Bereich erzielten Ergebnisse sind in den neuen Mitgliedstaaten allgemein geringer, was für Menschen, die von Armut betroffen sind, besonders gravierende Auswirkungen hat. Diese Regionen hinken bei Lebensstil-Indikatoren stark hinterher, und wenn effizient gegen Armut vorgegangen werden soll, dann müssen ihre Gesundheitsdienste den Versicherungsschutz verbessern, Zugangshindernisse für benachteiligte Gruppen abbauen und einen größeren Schwerpunkt auf die Prävention legen.

Auf einem großen Politikgebiet haben die neuen Mitgliedstaaten jedoch einen klaren Vorteil: Während in Westeuropa die Zahl der Schulabbrüche eine der großen Herausforderungen in Zusammenhang mit Armut darstellt, ist in Ost- und Mitteleuropa die Schulabbrecherquote gering. Die Quote an höheren Schulabschlüssen ist hingegen sehr hoch. Dies bedeutet aber nicht, dass es in den neuen Mitgliedstaaten keine bildungspezifischen Armutsprobleme gibt; der Schulunterricht für Risikogruppen, Roma-Kinder und Sonderschul-Kinder muss noch stark verbessert werden. Außerdem sind die Ansätze für lebenslanges Lernen in vielen der neuen Mitgliedstaaten noch höchst unterentwickelt.

## **Kritik an der Umsetzung der EU-Strategie zur sozialen Eingliederung**

Seit Sommer 2003 hat das EAPN die nationalen Aktionspläne zur sozialen Eingliederung und die EU-Eingliederungsstrategie kommentiert. Das Positionspapier mit dem passenden Titel «Where is the political energy?» [Wo bleibt die politische Energie?] war ein angemessener Kommentar zu den politischen Ursprüngen der OMK und zum Versäumnis bzw. der Weigerung der Mitgliedstaaten, sich auf übergreifende europäische Ziele gegen Armut zu einigen. Das EAPN nannte folgende Hauptpunkte:

- Die Notwendigkeit eines stärkeren Impulses, damit eine entscheidende Auswirkung auf soziale Ausgrenzung erzielt wird.
- Bestehende Pläne müssen effektiv und nicht nur inspirativ gestaltet werden.
- Es muss ein stärkeres Engagement für einen auf Rechten basierenden Ansatz geben.
- Es gibt (außer in ein oder zwei Ländern) nur wenige neue Ziele.
- Neue zusätzliche Mittel sind nötig.
- Es wurde versäumt, die Aktionspläne mit den Strukturfonds zu verbinden.

Das EAPN und die Analyse in den gemeinsamen Berichten stimmen bei einer Reihe von Punkten überein. Beide kommen zu dem Schluss, dass die zweite Runde der Pläne (in der EU der 15 Mitgliedstaaten) besser als die erste ist, nach Ansicht des EAPN «strategischer, klarer und besser formuliert». Einigkeit besteht auch darüber, dass einige «eher als Berichte denn als Pläne» verfasst wurden, dass zu viel Gewicht auf Arbeit als Lösung für Armut gelegt wird, dass die geschlechtsspezifische Analyse zwar besser geworden ist, doch noch weiterreichender sein muss und dass die Situation von ethnischen Minderheiten und MigrantInnen viel mehr Aufmerksamkeit bedarf. Übereinstimmend heißt es, dass sich in den Plänen des Jahres 2003 die Teilhabe der NRO verbessert hat, doch ist das EAPN der Meinung, dass viele Vereinbarungen für die Erstellung der Pläne verworren waren oder öffentlich nicht wahrgenommen wurden. Die Entwicklung der Eingliederungspläne in den neuen Mitgliedstaaten wurde vom EAPN ähnlich kommentiert.

Das EAPN sieht die Unausgewogenheit einiger Pläne kritisch. Manche Regierungen benutzten nach Meinung des Netzwerks die Pläne, um ihre stärksten Armutsbekämpfungsmaßnahmen zu präsentieren, doch wurden jene Maßnahmen ausgeklammert, die in Wirklichkeit zu einem Anstieg der Armut führen. In diesem Zusammenhang steht das EAPN den «bewährten Verfahren», die

die Mitgliedstaaten in ihren Nationalen Aktionsplänen vorlegten, sehr kritisch gegenüber. Welche Kriterien wurden angewandt? Einige, so heißt es, sind überhaupt nicht repräsentativ. Sie betreffen nur wenige Menschen und tragen nicht zum Verständnis der Politik in dem jeweiligen Land bei. Die Beispiele für bewährte Verfahren tendieren dazu, sich auf den öffentlichen Sektor zu konzentrieren und die guten Beispiele der NRO zu ignorieren. Es scheint, als seien sie aus Gründen der geographischen Ausgewogenheit ins Spiel gebracht worden, und auch, um eine breite Auswahl an Behörden zu repräsentieren. NRO wurden bei der Frage, welche Beispiele einfließen sollen, nicht zu Rate gezogen.

In seinem Schlusskommentar weist das EAPN darauf hin, dass Meinungsumfragen durchwegs zu dem Ergebnis kommen, dass die BürgerInnen Europas für Maßnahmen gegen Armut auf europäischer Ebene sind. In diesem Zusammenhang sieht das EAPN eine echte Chance, die Ambitionen des europäischen Projektes den wirklichen Ansichten der Bevölkerung anzupassen und die EU-Institutionen den BürgerInnen näher zu bringen. Dies wäre möglich, jedoch nur dann, wenn auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten mehr politische Energie in die Arbeit gegen soziale Ausgrenzung gesteckt wird.

Einige der interessantesten Kommentare zum gemeinsamen Eingliederungsbericht stammen vom Ausschuss der Regionen. Von diesem würde man nicht unbedingt bedenkenswerte Kommentare zur Sozialpolitik erwarten, doch hat der Ausschuss den Erwartungen, die bei seiner Einsetzung auf mancher Seite aufkamen, hier mehr als entsprochen. Gilberte Marin-Moskovitz, die sozialistische Bürgermeisterin der französischen Stadt Belfort, war die Berichterstatterin.

Der Ausschuss der Regionen beschrieb die von den Mitgliedstaaten angenommenen Ziele als ehrgeizig, quantifiziert, multidimensional und gut durchdacht, was ihre progressive Umsetzung angeht, da die großen Ungleichheiten bei den Quoten der relativen Armut berücksichtigt werden, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat enorm unterschiedlich sind. Laut Gilberte Marin-Moskovitz sind immer mehr Menschen von sozialer Ausgrenzung betroffen, und wer in Armut lebt benötigt praktische Hilfe, um ein vollwertiges Mitglied der Gesellschaft zu bleiben. «Die soziale Eingliederung muss daher eine kollektive Priorität im Kampf gegen die verheerenden Auswirkungen von Unsicherheit und Marginalisierung werden und muss die Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung einschließen (Rassismus, Sexismus,

Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, Homophobie, Diskriminierung aus religiösen Gründen und Altersdiskriminierung)». Gilberte Marin-Moskovitz weiter: «Mit großem Bedauern muss festgestellt werden, dass sich die am längsten anhaltenden Formen von Armut (Arbeitslosigkeit, Familien von Alleinerziehenden, ältere, allein lebende Menschen, Menschen mit Behinderungen, junge Menschen ohne Ausbildung, Großfamilien) verschlechtert haben.»

In diesem Zusammenhang sucht sie nach Erklärungen, die weit über die konventionellen Erklärungsversuche der Regierungen hinausgehen. Gilberte Marin-Moskovitz vertritt die Ansicht, dass soziale Ausgrenzung durch die Instabilität des Arbeitsmarktes verschlimmert wurde sowie durch Arbeitsplatzverlegungen ins Ausland und einen massiven Stellenabbau infolge unerwarteter struktureller Veränderungen, die mit der Globalisierung von Kapital und einem konjunkturellen Abschwung in Verbindung gebracht werden können, welche sich wiederum auf die Menschen und die Gesellschaften auswirken und den Prozess der sozialen Ausgrenzung weiter verschärfen. Der Ausschuss ist der Meinung, dass die EU-Strategie zur sozialen Eingliederung den makroökonomischen Kontext und die Auswirkungen der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik auf das Funktionieren der Gesellschaft besser berücksichtigen muss. Der Staat spiele eine «führende Rolle» bei der Funktionsweise von Steuersystemen, des Sozialschutzes, der Bildungsprogramme, des Wohngelds und des Rechts auf Wohnraum, des staatlichen Gesundheitswesens, der Informationsfreiheit und der Chancengleichheit als Antwort auf die allgemeinen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger.

Der Ausschuss begrüßte die Hauptprioritäten, die durch den gemeinsamen Eingliederungsbericht identifiziert wurden, und auch die Art und Weise, auf welche sie mit weiteren politischen Maßnahmen der EU verbunden werden, kritisiert aber, dass der Bericht den wirklichen Haushaltsaufwendungen, die für Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung benötigt werden, nur «unzureichende Aufmerksamkeit» schenkt. Der Ausschuss der Regionen legte 17 Empfehlungen vor. Gilberte Marin-Moskovitz appellierte mehrfach für eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der VertreterInnen der Menschen, die am stärksten ausgegrenzt sind. Eine der interessantesten Empfehlungen bestand darin, nationale Aktionspläne nicht «mit Maßnahmen zu überladen, die rein regional und den lokalen Verfahren der Sozialhilfestellen angepasst sind, was einen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten eher erschweren und behindern würde». Anders ausgedrückt: Weniger «Ausschneiden und Einfügen» von Verfahren und mehr politische Substanz.

## **Künftige Entwicklungen der europäischen Strategie zur sozialen Eingliederung**

Es ist offensichtlich, dass sich die nationalen Aktionspläne zur sozialen Eingliederung mittlerweile zu einem wesentlichen Bestandteil der europäischen Sozialpolitik entwickelt haben. Einige - jedoch nicht alle - Fehler der NAP/Eingliederung 2001-2003 lassen sich mit der Tatsache entschuldigen, dass es sich um die erste Übung dieser Art handelte. Die Pläne 2003-2005 waren deutlich besser. Daher ist es um so wichtiger, dass die jetzt im Namen der Straffung vorgeschlagenen Änderungen den Impuls, der sich gerade im Zusammenhang mit der Strategie entwickelt, nicht unterbrechen oder stören.

Eine Straffung räumt kräftig mit der Art und Weise der Politikbestimmung auf europäischer Ebene auf. Das Straffungskonzept tauchte ziemlich plötzlich auf, und die NRO kritisieren wohl zu Recht, dass sie nicht zu Rate gezogen wurden. Die Formulierung in der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2003 war ziemlich wiederholend. Die vorgelegten Gründe für die Straffung waren nicht besonders umfang- bzw. zahlreich. Begriffe wie «Stauung», «Planlosigkeit» und «Ausuferung» wurden verwendet, um den bestehenden politischen Entscheidungsprozess zu beschreiben, doch wurden diese Begriffe nicht näher erläutert.

Einerseits hat das Straffungsprinzip viele löbliche Aspekte. So möchte es beispielsweise die umfassenden Elemente der sozialpolitischen Anliegen, die jetzt fest an der Spitze des europäischen politischen Entscheidungsprozesses stehen, aufeinander abstimmen, vereinheitlichen und «entrümpeln». Andererseits scheint die reale Gefahr zu bestehen, dass die dynamische Natur der NAP/Eingliederung und die spezifische Natur der Forderungen, die an die nationalen Regierungen gestellt wurden, im neuen System verloren gehen. Im Zusammenhang mit dem Straffungsansatz ergaben sich u.a. folgende Hauptanliegen: Inwieweit wird die Kommission in der Lage sein, nationale Regierungen unter Druck zu setzen, damit sie in künftigen NAP zur sozialen Eingliederung die Frage der sozialen Eingliederung in all ihren Formen sehr spezifisch und genau behandeln? Inwieweit wird der multidimensionale Charakter der Armut und der sozialen Ausgrenzung in künftigen Aktionsplänen erfasst werden? Wie werden der Kampf gegen extreme Formen der Armut (z.B. Obdachlosigkeit) und sich überschneidende Themen (z.B. Geschlechterfragen) in der überarbeiteten Strategie wiedergespiegelt? Bevor die Kommission diese Fragen nicht beantwortet hat, sind ihre Behauptungen bezüglich der Vorteile der Straffung nicht wirklich überzeugend.

Eine weitere Herausforderung an die künftige Entwicklung der europäischen Strategie zur sozialen Eingliederung liegt in ihrer Position innerhalb bzw. in Bezug auf die überarbeitete Lissabonner Strategie. Wie bereits erwähnt, bezieht sich die Lissabonner Strategie darauf, dass die Staats- und Regierungschefs im Jahr 2000 auf dem Gipfel von Lissabon ein strategisches EU-Ziel für das nächste Jahrzehnt annahmen, nämlich: «[Europa] zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen». Im Jahr 2005 fand eine Halbzeitbewertung der Fortschritte statt, die bei der Erreichung dieses strategischen Ziels gemacht wurden. Infolge dieser Bewertung beschlossen die Staats- und Regierungschefs, dass die Strategie den neuen Schwerpunkt «Wachstum und Beschäftigung» erhalten muss. Diese Entscheidung, die von sozialen NRO scharf kritisiert wurde, schürt Zweifel an der Notwendigkeit eines sorgsamsten Gleichgewichts zwischen wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt, was ein zentraler Punkt der ursprünglichen Lissabonner Agenda war; außerdem besteht die Gefahr, dass in die europäische Strategie zur sozialen Eingliederung eher weniger als mehr politische Energie und Führung investiert wird. Diese Änderung schafft eine weitere Herausforderung für die Straffung des Sozialschutzes und der Maßnahmen zur sozialen Eingliederung. Kann durch die Straffung schließlich eine verbesserte soziale Säule geboten werden, die in der Lage ist, mit der wirtschaftlichen Säule ein Gleichgewicht zu bilden?

Die EU-Spitzenpolitiker könnten die Zweifel und Ängste in Zusammenhang mit der überarbeiteten Lissabonner Agenda beispielsweise ausräumen, indem sie EU-weite Ziele für den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung festlegen. In der Vergangenheit hat die Kommission die Regierungen der Mitgliedstaaten gedrängt, solche übergreifenden europaweiten Ziele zur Bekämpfung der Armut anzunehmen. Die Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten erstellte einige Dokumente, die diesbezügliche Ziele vorschlugen, die bisweilen in zusätzliche Ziele zur Bekämpfung von Kinderarmut unterteilt waren, und legte diese bei den Treffen der Regierungschefs zur Prüfung vor. Zu den typischen Zielen, die vorgeschlagen wurden, gehörte, den Anteil der Menschen, die unterhalb der Armutsschwelle leben, in Europa bis zum Jahr 2010 zu halbieren (dieses Ziel wurde bereits im Jahr 2002 dem Frühjahrsgipfel von Barcelona unterbreitet). Bis solche Vorschläge die Regierungschefs erreicht hatten, waren europaweite Ziele immer aus den Abschlusskommuniqués verschwunden.

Während die MinisterInnen und PremierministerInnen stets der Meinung waren, dass gegen Armut «mehr unternommen werden muss», waren sie nicht bereit, sich von europaweiten Zielen einengen zu lassen. Bis heute wurde keine formelle Erklärung abgegeben, warum sich ein so offensichtlich vernünftiges Ziel als so unerreichbar erwies. Einige Mitgliedstaaten schreckten vielleicht vor der Vorstellung zurück, ein Ziel erfüllen zu müssen, das zum Teil anderswo festgelegt wurde; andere fürchteten möglicherweise, sich im Versagensfall politisch zu blamieren, und im Falle von Ländern mit sehr hohen Armutsraten würde ein solches Ziel bedeutende Änderungen der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik nötig machen. Eine künftige Einigung auf solche Ziele und ernsthafte Maßnahmen zu ihrer Erreichung sowie die Bekämpfung der Ängste und Zweifel bezüglich der neu ausgerichteten Lissabonner Agenda könnten auch die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger der EU erfüllen, die sich immer wieder aus Eurobarometer-Umfragen ergeben, nämlich, dass die EU eine größere Rolle im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung übernehmen soll.

## Abschließende Bemerkungen

Die OMK scheint weitgehend rehabilitiert zu sein. Im Jahr 2001 erstellte jeder der 15 EU-Mitgliedstaaten einen NAP zur sozialen Eingliederung und legte diesen vor. Dieser Vorgang wiederholte sich im Jahr 2003, und auch die neuen EU-Mitgliedstaaten erstellten 2004 NAP zur sozialen Eingliederung. Jeder Mitgliedstaat wurde aufgefordert, systematisch darüber nachzudenken, welche Maßnahmen er gegen Armut ergreifen will und wie seine Mittel auf diese Ziele abgestimmt werden können. Viele Mitgliedstaaten führten eine solche Übung - speziell auf so hohem Niveau - zum ersten Mal aus. Natürlich boten und bieten die NAP Angriffsflächen für Kritik. Viele waren nicht wirklich anspruchsvoll und stellten eher ein «Ausschneiden und Einfügen» existierender, unzulänglicher Maßnahmen dar. Auch fehlte es vielen Plänen an Innovationen, Phantasie oder neuen Denkansätzen - obwohl diese ausdrücklich gefordert worden waren. Einige Länder unternahmen nur pro forma Versuche, «die AkteurInnen zu mobilisieren» und in einen echten Beteiligungsprozess mit dem Nichtregierungsbereich, mit Akteuren und Menschen, die von sozialer Ausgrenzung betroffen sind, einzutreten. Bei dieser Strategie erwiesen sich viele Länder übrigens als überraschend engagiert und aktiv.

Die bisher erstellten Berichte für die europäische Ebene waren in beiden Fällen wertvolle Kommentare zum Stand des Kampfes gegen Armut und soziale Ausgrenzung in der EU. Die Berichte waren in ihrer Analyse streng und ansonsten unparteiisch und kritisch, wobei bei der Analyse die ganze Tiefe und Bandbreite angewandt wurde, die das

Thema verdient. Letzten Endes kann die EU nur innerhalb des Spielraums tätig werden, den ihr die Verträge und der Ministerrat einräumen. Denen, die im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung tätig sind, stellt sich nicht die Frage «Geht der OMK-Prozess weit genug?» (denn wir wissen, dass er das nicht tut), sondern eher die Frage «Ist dies das Maximum, das die Kommission zur Zeit unternehmen kann, und zwar selbst mit dem eingeschränkten politischen und administrativen Spielraum und den vorhandenen Möglichkeiten?». In diesem Falle lautet die Antwort wahrscheinlich ja.

An dieser Stelle kommen wir zur zweiten Reihe von Faktoren, die eine effektivere Gemeinschaftsmaßnahme gegen Armut beschränken und behindern. Gilberte Marin-Moskovitz hat uns hier einen Dienst erwiesen, und es kann ruhig noch einmal wiederholt werden, was sie sagte. Sie wies auf die «Instabilität des Arbeitsmarktes» hin und auf «Arbeitsplatzverlegungen ins Ausland und einen massiven Stellenabbau infolge unerwarteter struktureller Veränderungen, die mit der Globalisierung von Kapital und einem konjunkturellen Abschwung in Verbindung gebracht werden können». Die EU-Strategie zur sozialen Eingliederung müsse den makroökonomischen Kontext und die Auswirkungen der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik auf das Funktionieren der Gesellschaft besser berücksichtigen. Der Staat spiele eine «führende Rolle» bei der Funktionsweise von Steuersystemen, des Sozialschutzes, der Bildungsprogramme, des Wohngelds und des Rechts auf Wohnraum, des staatlichen Gesundheitswesens, der Informationsfreiheit und der Chancengleichheit als Antwort auf die allgemeinen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger.

In der Tat können jedwede Strategie gegen soziale Ausgrenzung und jedweder Prozess für die OMK nur dann effektiv sein, wenn Mitgliedstaaten auch umfassendere Themen wie die Globalisierung, die Instabilität des Arbeitsmarktes, den makroökonomischen Kontext und die Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik bearbeiten. In diesem Zusammenhang weist zu wenig darauf hin, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sind, auf diese weitreichendere Realität zu reagieren. Gilberte Marin-Moskovitz erinnert uns daran, dass der Kampf gegen Armut letzten Endes von Folgendem abhängen wird: Den Maßnahmen nationaler Entwicklungsmodelle, den Entscheidungen von Finanzministern, dem Verhältnis von Steuern und Wohlfahrt, dem Anteil an Mitteln, die dem Sozialwesen und den öffentlichen Dienstleistungen zugewiesen werden, und den Schlüsselbereichen Wohnraum, Bildung und Gesundheit. Außerdem lenkt Gilberte Marin-Moskovitz unsere Aufmerksamkeit zu Recht auf die Themen Chancengleichheit und Informationsfreiheit, denn ihnen fällt eine entscheidende Rolle dabei zu, ob unsere Gesellschaften integrativ werden oder nicht.



# Kapitel 2



## Ausgewählte Statistiken zu Armut und sozialer Ausgrenzung in der EU

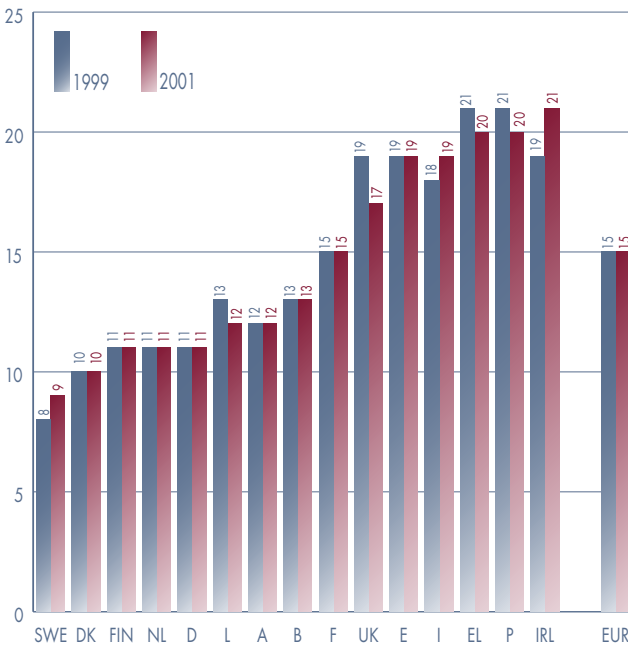
Vincent Forest

### Europas 68 Millionen Arme!

Zahlen von EUROSTAT, dem Statistik-Dienst der EU, zeigen ein alarmierendes Ausmaß an Armut in der erweiterten EU. Die Zahlen deuten darauf hin, dass die Anzahl der Menschen, die von Armut betroffen sind (1) bei etwa 68 Millionen liegt, was 15 % der EU-Gesamtbevölkerung entspricht. Die Prozentsätze zeigen, dass die Arbeitslosen die Hauptlast tragen, zusammen mit jungen Menschen, älteren Menschen, Großfamilien und Alleinerziehenden. Doch selbst eine Arbeitsstelle bietet keinen sicheren Schutz gegen Armut, da die Zahlen zeigen, dass es doppelt so viele Menschen gibt, die arbeiten und trotzdem in Armut leben, als Arbeitslose, die von Armut betroffen sind, so etwa Menschen, die in Haushalten mit einem «verfügbaren Äquivalenzeinkommen» unterhalb 60 % des jeweiligen nationalen Median-Äquivalenzeinkommens leben.

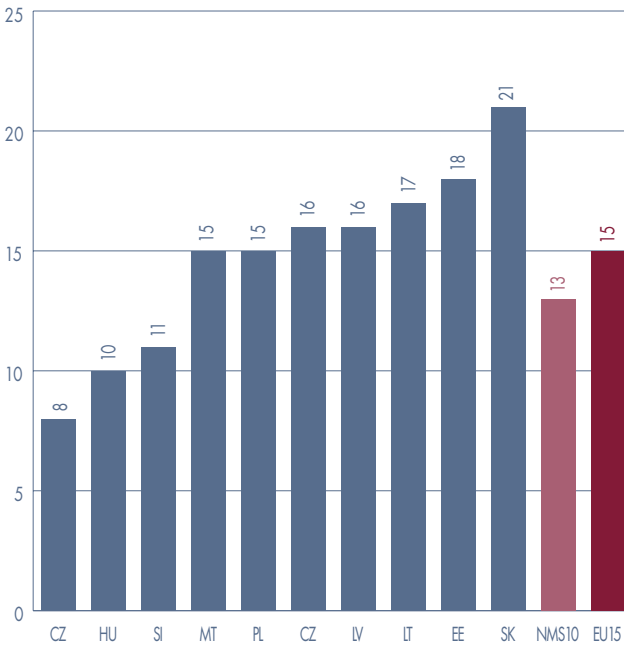
### Allgemeine Armutsrisikoquoten

Abbildung 1 - Armutsraten der 15 «alten» Mitgliedstaaten in %, 1999-2001



Irland, Portugal und Griechenland sind die «ärmsten Länder» - sie wiesen als einzige sowohl 1999 als auch 2001 eine Armutsrate von über 20 % auf. Der Anteil der von Armut bedrohten Personen liegt im Vereinigten Königreich, Spanien und Italien noch über dem Durchschnitt der EU der 15 Mitgliedstaaten (15 %). Schweden hat die niedrigste Rate (9 %), obwohl es einen Anstieg um ein Prozent gab.

Abbildung 2 - Armutsraten der 10 neuen Mitgliedstaaten (NMS10) in %, 2001



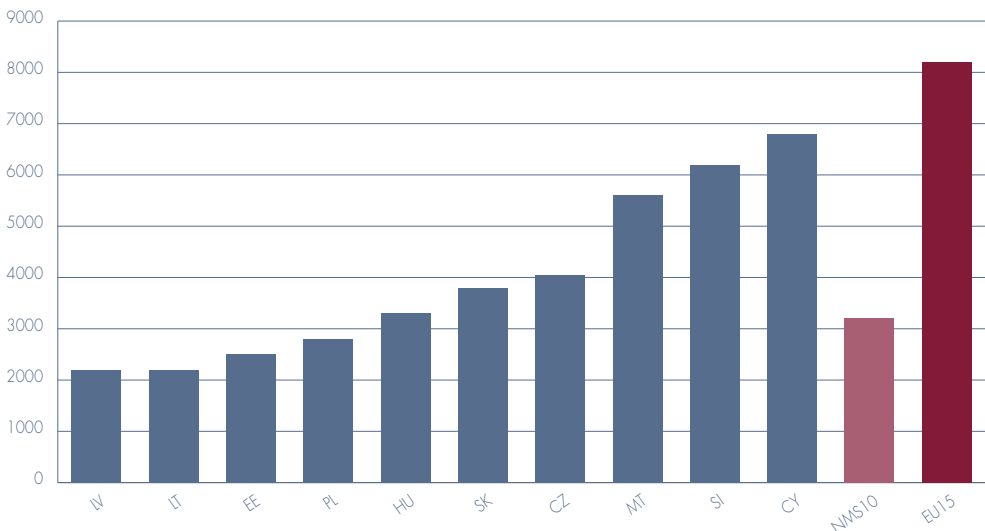
Abgesehen von den extremen Raten der Tschechischen Republik (8 %) und der Slowakei (21 %) pendeln die Werte zwischen 10 % (Ungarn) und 18 % (Estland).

**Schwellenwerte in Kaufkraftstandards (KKS)**

Wie bereits oben erwähnt, wird der Schwellenwert für das Armutsrisiko auf Grundlage des nationalen Einkommensmittelwertes festgelegt, der im Gegensatz zum Durchschnittseinkommen weniger von sehr niedrigen oder sehr hohen Einkommen beeinflusst wird. Dies bedeutet, dass der Schwerpunkt eher auf dem relativen als auf dem absoluten Armutsrisiko liegt; dieses Risiko ist tatsächlich mit dem Wohlstandslevel des jeweiligen Landes verbunden.

Zur Veranschaulichung der relativen Dimension dieses Schwellenwertes, insbesondere im Zusammenhang mit der erweiterten EU, zeigt die Abbildung 3 den monetären Wert in KKS (2) bei einem Einpersonenhaushalt für jeden neuen Mitgliedstaat und auch für die NMS10 und die EU der 15 Mitgliedstaaten.

Abbildung 3 - Schwellenwerte in KKS für die neuen Mitgliedstaaten 2001

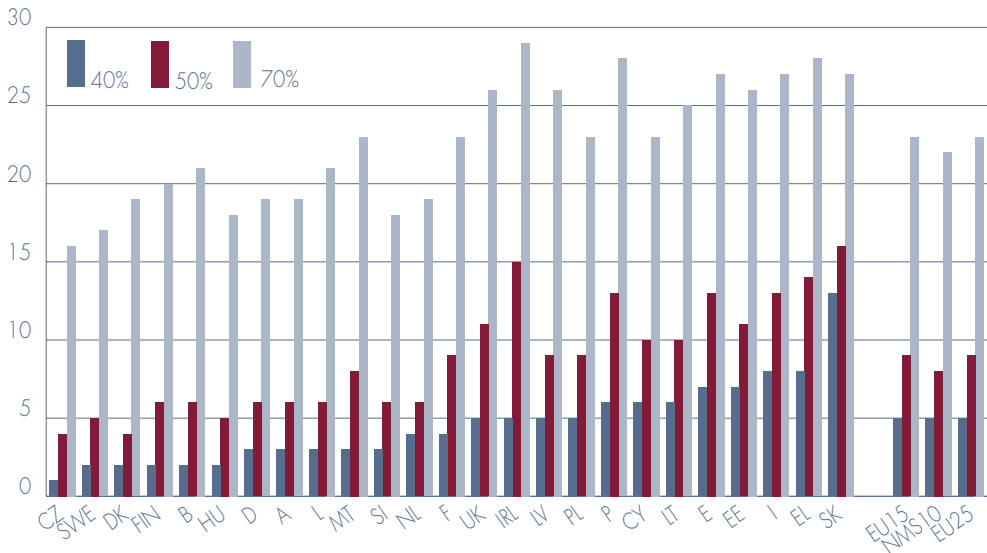


Bei allen neuen Mitgliedstaaten ist der Unterschied zwischen dem nationalen Schwellenwert und dem der EU der 15 Mitgliedstaaten (in KKS) recht groß und reicht von etwa 25 % des Durchschnitts in der EU der 15 Mitgliedstaaten in Lettland bis zu 80 % in Zypern. (Kaufkraftstandards - oder KKS - sind eine gemeinsame Referenzwährung. Jede dieser Referenzwährungseinheiten besitzt die Kaufkraft, um in einem bestimmten Jahr in jedem Land dieselbe Menge an Gütern und Dienstleistungen zu erwerben.)

### Das Ausmaß der Armut

60 % des nationalen Median-Äquivalenzeinkommens als Schwellenwert für das Armutsrisiko zu nehmen, ist lediglich eine bisher übliche Wahl. Aus diesem Grunde ist es wichtig, alternative Schwellenwerte zu betrachten, speziell um die Höhe der extremen Armut in den einzelnen Ländern zu kennen.

Abbildung 4 - Streuung um den Armutschwellenwert, 2001

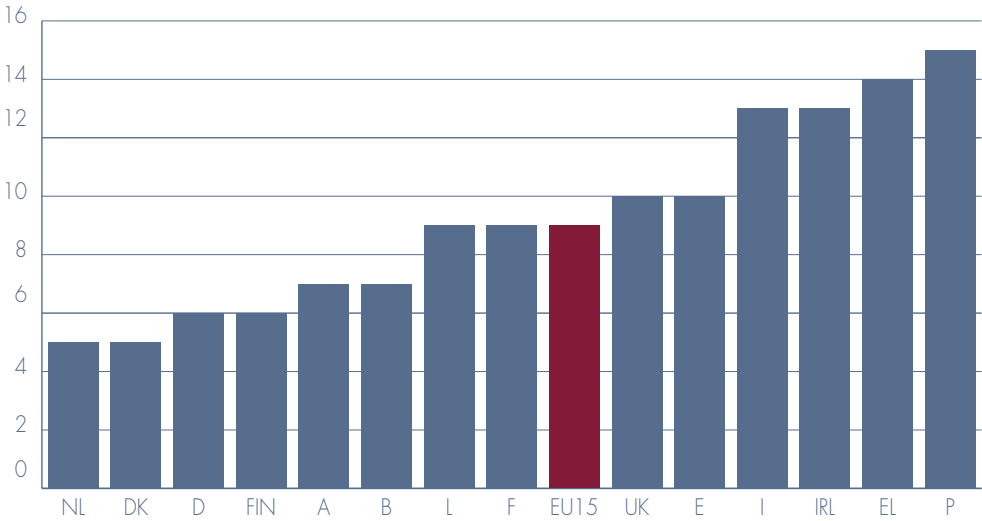


Neue Mitgliedstaaten und solche der EU der 15 Mitgliedstaaten weisen, was das Armutsrisiko angeht, im Durchschnitt ähnliche Werte auf. Die Wahrscheinlichkeit, von Armut bedroht zu sein, variierte im Jahr 2001 zwischen 5 % und 22-23 % für Schwellenwerte, die mit jeweils 40 % und 70 % des Median-Äquivalenzeinkommens festgelegt wurden; wurde ein Schwellenwert von 50 % angesetzt, lag die Wahrscheinlichkeit bei 8-9 %.

## Andauernde Armut

Glücklicherweise ist «arm zu sein» kein unvermeidbarer Zustand, doch ist die Anzahl der Menschen, die für längere Zeit von Armut betroffen sind, Besorgnis erregend.

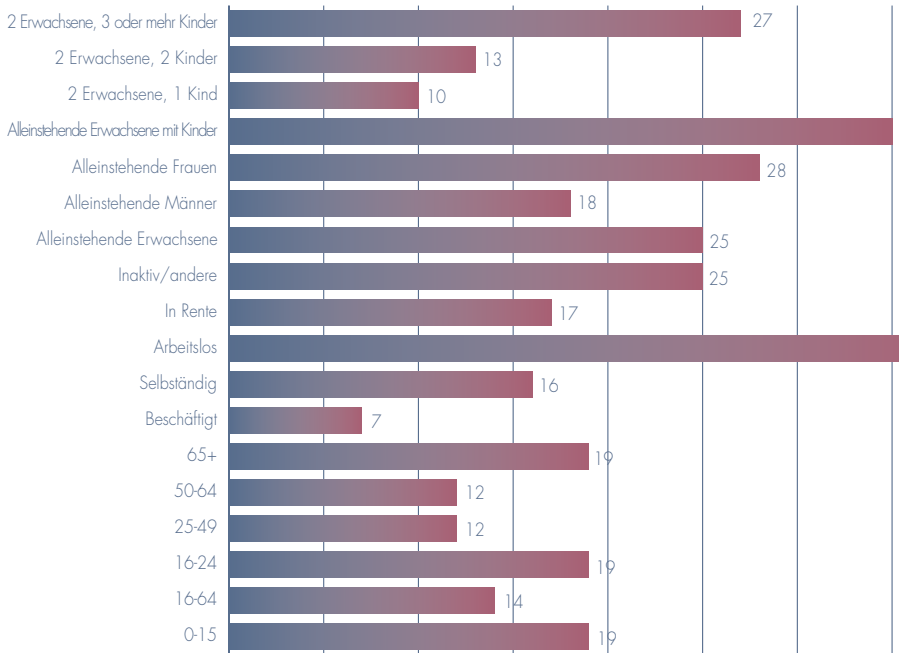
Abbildung 5 - Menschen, die 2001 und in mindestens zwei der drei vorhergehenden Jahre in der EU der 15 Mitgliedstaaten von Armut bedroht waren in %



Für Schweden liegen keine Zahlen vor.

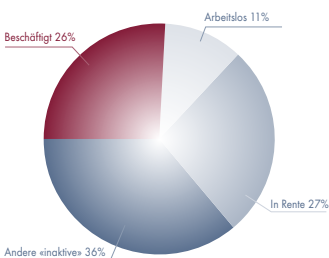
## Das Armutsrisiko nach individuellen Merkmalen

Abbildung 6 - Anteil der von Armut bedrohten Personen nach Alter, Geschlecht, Beschäftigungsstatus und Haushaltstyp in der EU der 15 Mitgliedstaaten, in % für 2001



Auf Ebene der EU der 15 Mitgliedstaaten lebten 2001 fast 40 % der Arbeitslosen (fünf Millionen Menschen) und ein Viertel der anderen «nicht erwerbstätigen» Personen (Personen, die sich in Aus- bzw. Fortbildung befinden oder eine Lehre machen, Hausfrauen usw.) in Armut. Auch RentnerInnen waren betroffen, und selbst die arbeitende Bevölkerung wurde nicht verschont. Ihre Armutsrate betrug 7 % (11,4 Millionen Menschen).

Abbildung 7 - Verteilung der erwachsenen Bevölkerung (ab 16 Jahre) in der EU der 15 Mitgliedstaaten, die von Armut bedroht ist, nach Beschäftigungsstatus in % für 2001



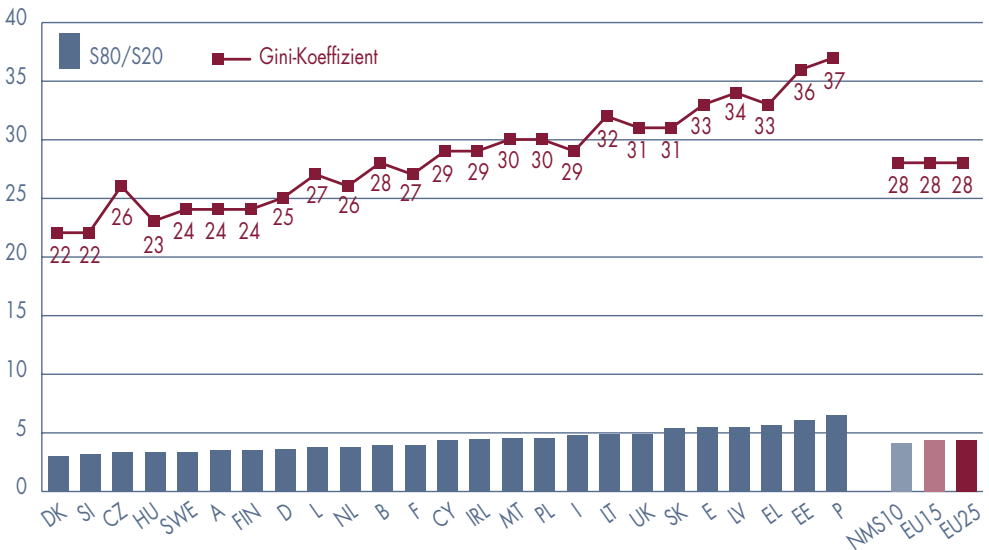
Auf Ebene der EU der 15 Mitgliedstaaten standen 26 % der von Armut betroffenen Haushalte 2001 in einem Beschäftigungsverhältnis; 11 % waren Arbeitslosenhaushalte, 27 % Rentnerhaushalte und 36 % waren Haushalte von «anderen erwerbsuntätigen» Personen. Die Haushalte von Menschen mit Arbeit und von Rentnern machen also mehr als 50 % der Haushalte aus, die von Armut betroffen sind. «Andere erwerbsuntätige Personen» (Personen, die sich in Aus- bzw. Fortbildung befinden oder eine Lehre machen, Hausfrauen usw.) stellten 36 %, während die Arbeitslosen «nur» 11 % der Haushalte, die von Armut betroffen sind, ausmachen. Dieses Ergebnis widerlegt die Annahme, dass Armut hauptsächlich das Schicksal der Arbeitslosen ist.

## Ungleichheiten bei der Einkommensverteilung

Die bisher vorgestellten Indikatoren konzentrieren sich auf den unteren Teil der Einkommensverteilung. Es ist jedoch auch interessant, die allgemeine Einkommensverteilung zu betrachten, um festzustellen, wie die europäischen Gesellschaften den von ihnen produzierten Wohlstand teilen. Dies kann durch zwei Indikatoren festgestellt werden:

- **Das S80/S20-Verhältnis:** Das S80/S20-Verhältnis vergleicht das Gesamteinkommen des höchsten Einkommens-Quintils (20 % der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen) mit dem des niedrigsten Einkommens-Quintils (die 20% mit dem niedrigsten Einkommen). Je höher dieses Verhältnis ist, desto größer ist die Ungleichheit bei der Einkommensverteilung.
- **Der Gini-Koeffizient:** Während das S80/S20-Verhältnis lediglich auf Änderungen des höchsten und des niedrigsten Quintils reagiert, berücksichtigt der Gini-Koeffizient die gesamte Einkommensverteilung. Gäbe es absolute Gleichheit (d.h. würden alle Personen das gleiche Einkommen erhalten), läge dieser Koeffizient bei 0 %. Und wenn das gesamte nationale Einkommen nur in der Hand einer Person läge, gäbe es einen Koeffizienten von 100 %. Wie schon beim S80/S20-Verhältnis gilt auch hier: Je höher der Koeffizient ist, desto größer ist die Ungleichheit bei der Einkommensverteilung.

Abbildung 8 - S80/S20 Einkommens-Quintil-Anteilsverhältnis und Gini-Koeffizient

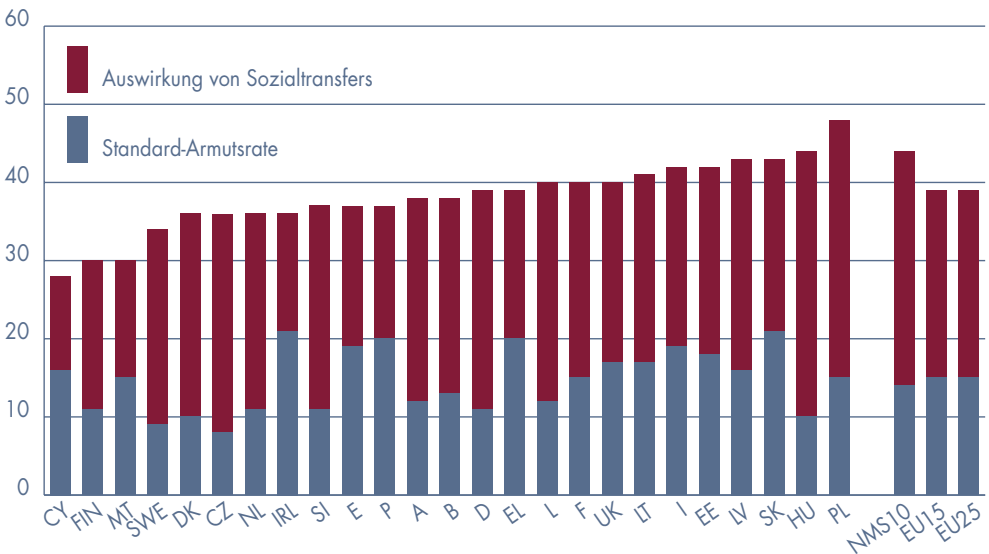


Das durchschnittliche S80/S20-Verhältnis für die EU der 25 Mitgliedstaaten lag 2001 bei 4,4, was bedeutet, dass das reichste Quintil ein 4,4 Mal so großes Einkommen wie das ärmste Quintil hatte. Die Einzelverhältnisse variierten zwischen 3,0 in Dänemark und 6,5 in Portugal. Im gleichen Referenzjahr lag der Gini-Koeffizient für die EU der 25 Mitgliedstaaten bei 28, wobei die Einzelkoeffizienten zwischen 22 in Dänemark und Slowenien und 37 in Portugal schwankten. Aus Abbildung 8 ist zu erkennen, dass die Werte der nationalen S80/S20-Verhältnisse und der nationalen Gini-Koeffizienten recht ähnlich sind.

## Die Auswirkung der Sozialtransfers

Die oben erwähnten Indikatoren für Armutsrisiko und Einkommensverteilung beziehen sich auf Einkommen nach allen Sozialtransfers (d.h. Arbeitslosenunterstützung, Renten, Familienleistungen usw.). Jetzt ist es an der Zeit, den Neuverteilungseffekt zu untersuchen, den diese Sozialtransfers haben, wenn es darum geht, Menschen aus der Armut zu befreien, indem die Standard-Armutsrate mit einer hypothetischen Situation ohne Sozialtransfers verglichen wird.

Abbildung 9 - Anteil der von Armut bedrohten Personen vor jeglichen Sozialtransfers (einschließlich Renten) und nach allen Sozialtransfers



Ohne Sozialtransfers (einschließlich Renten) wäre das Armutsrisiko wesentlich höher: 39 % anstatt 15 % für die EU-Gesamtbevölkerung und 44 % anstatt 14 % für die neuen Mitgliedstaaten. Anzumerken ist, dass diese Raten für jedes Land mit dem national definierten 60%-Schwellenwert berechnet werden, unter Berücksichtigung des gesamten Haushaltseinkommens, d.h. einschließlich aller Sozialtransfers.

Bei allen Mitgliedstaaten ist die Auswirkung der Sozialtransfers deutlich zu erkennen: Sie reduzieren die Höhe des Armutsrisikos erheblich und spielen daher als politische Maßnahme eine sehr wichtige Rolle.

## Woher stammen diese Zahlen?

Die Zahlen der 15 «alten» EU-Mitgliedstaaten stammen aus dem Europäischen Haushaltspanel (ECHP), einer multidimensionalen Haushaltsuntersuchung von Eurostat (siehe Eurostat-Website unter: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>) zu verschiedenen Themen: Einkommen, Gesundheit, Bildung, Wohnraum, Migration, soziale Aspekte, Bevölkerung und Beschäftigungsmerkmale usw. Die Stichprobe umfasst 60 500 zufällig ausgewählte Haushalte - was etwa 170 000 Menschen entspricht. Das ECHP versucht, jedes Jahr die gleichen Menschen zu befragen und so beständige Informationen zu sozialen

Änderungen vorzulegen. Anzumerken ist, dass das Referenzjahr für Einkommen immer das Jahr vor dem Untersuchungsjahr ist. Die meisten der vorliegenden Zahlen beziehen sich daher auf Einkommen aus dem Jahr 2000.

Zahlen für die zehn neuen Mitgliedstaaten basieren auf nationalen Statistikquellen. Da es keine gemeinsame Datenquelle für diese Länder gibt, können Indikatoren nicht als voll vergleichbar betrachtet werden, und zwar weder miteinander noch mit den Zahlen der EU der 15 Mitgliedstaaten. Eurostat ist jedoch der Meinung, dass sie nützliche Informationen zum Thema Armut bieten.

## Die Laeken «18»

Die folgenden 18 gemeinsamen statistischen Indikatoren für Armut und soziale Ausgrenzung - die im Dezember 2001 auf dem EU-Gipfel in Laeken/Brüssel angenommen wurden - zielen darauf ab, die Fortschritte der Mitgliedstaaten beim Erreichen der vereinbarten EU-Ziele zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf vergleichbare Weise zu überwachen.

### Primärindikatoren

1. Niedrigeinkommensquote nach Sozialtransfers (60 % des Einkommensmittelwertes (Median), aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, vorwiegendem Tätigkeitsstatus, Haushaltstyp und Art des Wohnbesitzes; als Beispiele die Werte für typischer Haushalte)
2. Einkommensverteilung (Einkommens-Quintil)
3. Andauerndes Niedrigeinkommen
4. Medianwert der Niedrigeinkommenslücke
5. Regionaler Zusammenhalt
6. Langzeitarbeitslosenquote
7. In Arbeitslosenhaushalten lebende Personen
8. Nicht in Weiterbildung oder Berufsausbildung befindliche Früh-Schulabgänger
9. Lebenserwartung bei der Geburt
10. Eigene Gesundheitswahrnehmung

### Sekundärindikatoren

11. Streuung der Niedrigeinkommensquote um den Schwellenwert von 60 % des Median-Einkommens
12. An einem Zeitpunkt festgeschriebene Niedrigeinkommensquote
13. Niedrigeinkommensquote vor Sozialtransfers
14. Einkommensverteilung (Gini-Koeffizient)
15. Andauerndes Niedrigeinkommen (berechnet bei 50 % des Schwellenwertes des Median-Einkommens)
16. Langzeitarbeitslosenanteil
17. Sehr lange Arbeitslosigkeit
18. Personen mit niedrigem Bildungsstand

Die genaue Definition der 18 Indikatoren findet sich im Anhang des Berichtes des Ausschusses für Sozialschutz unter: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/indicator\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/indicator_en.htm)

Anzumerken ist außerdem, dass seit dem Gipfel von Laeken einige Indikatoren neu definiert wurden und weitere hinzukamen. Weitere Informationen finden sich im statistischen Anhang zum Gemeinsamen Bericht über die soziale Eingliederung 2003 unter: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/joint\\_rep\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm)



## Warten auf die Ergebnisse der «EU-SILC»

Genauere Indikatoren reichen nicht aus - Daten müssen auch verfügbar sein. Seit einigen Jahren werden europäische Daten zu Armut und sozialer Ausgrenzung vom jährlichen Europäischen Haushaltspanel (ECHP) bezogen, das 1994 zum ersten Mal unter etwa 60 000 europäischen Haushalten durchgeführt wurde. Mittlerweile stammen die neuesten ECHP-Daten jedoch aus dem Jahr 2001. Wirklich vergleichbare Daten sind zudem noch immer dünn gesät. Um die Datenerfassung zu verbessern, beschloss die EU, die EU-Statistiken

zu Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) einzuführen. Dieses neue Programm soll jährlich Daten ab 2004 zur Verfügung stellen, wobei eine Gruppe von Ländern (Österreich, Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland und Luxemburg) bereits 2003 mit einer Erhebung begonnen hatte, während eine andere Gruppe (Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich) erst 2005 damit begann. Die ersten Daten zu Einkommen, Armut, sozialer Ausgrenzung, Beschäftigung und Lebensbedingungen (Zugang zu Wohnraum, Gesundheitsversorgung, Bildung usw.) werden also erst im Dezember 2006 vorliegen.

## Relative gegen absolute Zahlen?

Die allgemeinen Armutsraten lassen sich auf zwei Hauptweisen messen:

- Mit «absoluten» Maßstäben, die bestimmte Indikatoren verwenden, die sich im Lauf der Zeit nicht verändern, wie z.B. die Unmöglichkeit, sich einen warmen Mantel oder zwei Mal die Woche eine warme Mahlzeit leisten zu können.
- Mit «relativen» Indikatoren, die die Anzahl der Menschen messen, deren Einkommen unterhalb eines bestimmten Prozentsatzes des nationalen Einkommens liegen. Die EU bezeichnet diejenigen, die unterhalb der 60 %-Marke (des nationalen Median-Einkommens) liegen als «von Armut bedroht».

Beide Messverfahren sind nützlich, doch liefern sie unterschiedliche Auskünfte über die jeweilige Gesellschaft. Die relativen Maßstäbe zeigen - ziemlich grob - wie geteilt eine Gesellschaft ist und wie viele Menschen durch Armut von einer effektiven Teilhabe ausgeschlossen sind. Die absoluten Maßstäbe bieten mehr Informationen über absolute Deprivation.

Die Liste der gemeinsamen Indikatoren für «relative» Armut und soziale Ausgrenzung (die «Laeken-Indikatoren») wurde in Hinblick auf die Situation in den 15 «alten» Mitgliedstaaten erstellt. Am 1. Mai 2004 sind aber zehn neue Länder der EU beigetreten. Sind diese Indikatoren also immer noch ein relevanter Maßstab für den Fortschritt im Kampf gegen soziale Ausgrenzung? In gut entwickelten Gesellschaften sind relative Maßstäbe am wichtigsten, da sie Auskunft darüber geben, wie das jeweilige Land seinen Wohlstand aufteilt. In Ländern mit statischen oder rückgängigen Einkommen (was bei vielen mittel- und osteuropäischen Ländern der Fall ist) sind absolute Maßstäbe nötig, um aufzuzeigen, inwieweit ein effektives Sicherheitsnetz für die Ärmsten der Armen existiert.

Dem Konzept der «absoluten Armut» kommt in einem erweiterten Europa neben dem Konzept der «relativen Armut» also immer mehr Bedeutung zu, angesichts der Tatsache, dass die relative Armutsgrenze in den neuen Mitgliedstaaten erheblich niedriger ist als die Durchschnittsgrenze der EU der 15 Mitgliedstaaten (was an den viel niedrigeren verfügbaren Einkommen liegt). Ein Maßstab für «relative Armut» würde hier die Entwicklung relevanter Vergleiche schwierig machen.



# Kapitel 3

## Was geschieht mit der Armut? Unsicherheiten bei der Messung von Armut - Herausforderungen der «Postmoderne»

Zsuzsa Ferge

### Zusammenfassung

Armut und soziale Ausgrenzung sind in der EU mittlerweile zu sozialen Anliegen geworden. Es gibt jedoch kontroverse quantitative Untersuchungsergebnisse, aus denen man schließen könnte, dass das Thema gar nicht so ernst ist, wie die EU meint, dass Armut keine schmerzhaft, schädliche und lang anhaltende Lebenserfahrung ist und dass es sich bei sozialer Ausgrenzung lediglich um eine Reihe komplexer sozialer Missstände handelt.

Was die chronische Armut anbelangt, so sind die Ergebnisse von Paneluntersuchungen nicht immer einheitlich. Manchmal zeigen sie eine relative hohe Rate für andauernde Armut, in anderen Fällen ergibt sich jedoch, dass lang anhaltende Armut, entgegen dem allgemeinen Empfinden, eher selten ist. Indikatoren für Deprivationsdaten zeigen, dass viele Menschen auf die eine oder andere Weise benachteiligt sind, doch können sie auch ergeben, dass das gleichzeitige Auftreten mehrerer Ausgrenzungsfaktoren eher selten ist. Diese Widersprüche sollten genauer untersucht werden.

Es gibt immer mehr Strategien und Möglichkeiten, Armut kurzfristig zu reduzieren bzw. ihr kurzfristig zu entkommen. Das Wesen der Armut scheint sich verändert zu haben: Bei einer steigenden Arbeitslosigkeit (bzw. einer zunehmenden Zahl der «arbeitenden Armen») wird die Zukunft großer Bevölkerungsgruppen unsicherer und vielleicht auch düsterer, während individuelle Schicksale weniger vorherbestimmt sein können. Das Hauptproblem lässt sich nicht auf der Stelle durch atypische und ungeschützte Jobs lösen. Die Wirklichkeit sieht so aus, dass Armut immer noch stark prägend wirkt und das Leben vieler Menschen - speziell das von Kindern - beeinträchtigt.

### Ist Armut sprunghaft?

Die Central European University organisierte Anfang 2002 einen Workshop unter dem provokanten Titel: *Die Dynamik der Armut: Omnibus der Gesellschaft oder Waggon der Unterklasse?*<sup>1</sup> Der Einführungstext bot zwei unterschiedliche Ansichten zur Dynamik der Armut:

[...] Die dynamischen Prozesse hinter der Armut wurden traditionell mit den Mechanismen der gesellschaftlichen Reproduktion unter den Bedingungen wirtschaftlich festgelegter, inhärenter Klassenunterschiede in Zusammenhang gebracht. Theoretische Ansätze, die Armut in Begriffen wie «Zwei Drittel-Ein Drittel-Gesellschaft», «Unterklasse» oder «soziale Ausgrenzung» erfassen, betonen die Existenz scharfer sozio-ökonomischer Teilungen und einer dauerhafter Deprivation. [...] Im Gegensatz dazu konzentrieren sich die theoretischen Untermauerungen der «Risiko-Gesellschaft» bzw. der «Lebensverlauf-Forschung» auf die Vergänglichkeit und Mobilität gesellschaftlicher Positionen und Situationen, die für bestimmte Gruppen oder Einzelpersonen kennzeichnend sind [...] Außerdem gibt es immer mehr Anhaltspunkte, die aufzeigen, dass es im Lauf der Zeit überraschend häufig zu intensiven Bewegungen von Einzelpersonen oder Haushalten zwischen dem Status der Armut und der Nicht-Armut kommt [...] Dies hebt das Vorhandensein effektiver Mechanismen hervor, die Menschen aus der Armut befreien können und so das Risiko reduzieren, in die Armutsfalle zu geraten. Die auf langfristigen Forschungen basierenden empirischen Ergebnisse und theoretischen Schlussfolgerungen stellen - bewusst oder unbewusst - eine Herausforderung für die «klassische» Schule der Armutsforschung dar, die für gewöhnlich suggeriert, dass sich Armut selbst reproduziert.

---

1 - [www.ceu.hu/cps/eve/eve\\_povertydynamics.htm](http://www.ceu.hu/cps/eve/eve_povertydynamics.htm);

Weitere Programminformationen finden

Sie unter: [www.ceu.hu/polsci/Workshop/program2.htm](http://www.ceu.hu/polsci/Workshop/program2.htm)

Hier soll kein Versuch unternommen werden, die oben genannte Herausforderung für die «klassische» Schule aufzugreifen. Es handelt sich eher um eine Forschungsanmerkung, die neue Perspektiven öffnen will, als um eine fertige Arbeit.

Die intensiven Bewegungen zwischen Einkommensgruppen existieren in der Tat (Fouarge und Layte, 2003, Jenkins und Rigg, 2001, EPAG Working Papers allgemein, Spéder, 2000). Die Bewegungen lassen sich nur schwer messen, und die Ergebnisse sind offenbar eher instabil. Die ersten ungarischen Versuche, andauernde Armut zu messen, ergaben niedrige, bisweilen sogar überraschend niedrige Raten. Insbesondere die einzige Panelstudie nach dem Übergang zur Demokratie, die zwischen 1992 und 1997 durchgeführt wurde, zeigte relativ niedrige Raten für immer wiederkehrende Armut. Die Quote der Haushalte, die mindestens einmal in sieben Jahren von Armut betroffen waren (unter 50% des Durchschnittseinkommens) lag bei fast 30 %. Der Prozentsatz der Menschen, die über einen längeren Zeitraum von Armut betroffen waren, verringerte sich mit der Anzahl der Jahre radikal. Nach sechs Jahren schrumpfte der Prozentsatz der permanent von Armut betroffenen Menschen auf etwa 2 % (Tabelle 1) zusammen. Teilweise hängt dies mit der Definition von Armut zusammen. Ist die Definition etwas weiter gefasst, steigt die anhaltende Armut an. Spéder (2000) berechnete Zahlen für andauernde Armut auf Grundlage von Langzeit-Daten aus den Jahren 1992 bis 1994 mit verschiedenen Schwellenwerten. Die Quote der «andauernd von Armut Betroffenen» (innerhalb von drei Jahren dreimal von Armut betroffen) lag bei 3,1 unter 50 % des Durchschnittseinkommens und bei 7,1 unter 60 %. In einem armen (und zu diesem Zeitpunkt immer ärmer werdenden Land) sind selbst diese Zahlen auffallend niedrig.

**Tabelle 1**

**Häufigkeit von Einkommensarmut in Ungarn 1992-1997 auf Grundlage der TÁRKI-Panel-Daten. Prozentsatz-Verteilung der Bevölkerung nach Häufigkeit der Armut (diejenigen, die unter 50 % des Durchschnittseinkommens liegen) in einem Zeitraum von sechs Jahren (1992-1997)**

% Alter der Bevölkerung		
Häufigkeit von Armutsbetroffenheit	Berechnung von Zs. Spéder	Berechnung durch die Weltbank
Nie	73.6	72.1
Einmal	10.7	11.0
Zweimal	7.0	6.0
Dreimal	2.6	3.5
Viermal	1.7	2.8
Fünfmal	2.1	2.7
Sechsmal	2.3	2.0
<b>Gesamt</b>	<b>100.0</b>	<b>100.1</b>
<b>N</b>	<b>4497</b>	

Quelle: Spéder 2002: 72

Die Haushaltsbudget-Daten des ungarischen Zentralen Amtes für Statistik (die in einigen Jahren für Panel-Zwecke genutzt werden können) zeigten eine ähnliche Struktur. Tabelle 2 präsentiert die Ergebnisse zu andauernder Armut in zwei Zeiträumen der 1990er-Jahre, die jeweils drei Jahre abdecken. Bei beiden Beispielen liegt die Rate der Menschen, die in einem Jahr von Armut betroffen waren, bei etwa (bzw. bei über) 10 %; die Rate der «chronisch» von Armut Betroffenen (in drei Jahren von Armut betroffen) lag bei etwa 3 %.

## Tabelle 2

Die Häufigkeit von Armut in zwei Panelgruppen, Zentrales Amt für Statistik. Prozentsatz der Haushalte, die unter 50 % des Durchschnittseinkommens liegen.

	1993-95	1996-98
In einem Jahr	10.0	7.9
In zwei Jahren	3.4	3.9
In allen drei Jahren	2.6	2.9

Quelle: Havasi 2002, Wechselpanel-Daten zu Haushaltsbudgetuntersuchungen des Zentralen Amtes für Statistik

Diese Daten scheinen die These von dem verringerten «Armutfallen-Risiko» zu untermauern. Vielleicht handelt es sich bei ihnen aber auch eher um die Ergebnisse einer Forschungsmethodik als um ein echtes Abbild der Realität. Panel-Stichproben bereiten immer Schwierigkeiten, insbesondere bezüglich der ärmsten und der reichsten UntersuchungsteilnehmerInnen, so z.B. aufgrund der hohen Quote nicht beantworteter Fragen. Im Falle einer Gesellschaft, die gerade turbulente und tief greifende Veränderungen durchmacht, vervielfachen sich die Schwierigkeiten noch. Es ist schwer bzw. fast unmöglich, die wachsende Zahl der Obdachlosen zu verfolgen oder die der unbeständigen Haushalte, die wegen der Arbeitsplatzsuche, Hindernissen oder sogar nur zwecks Verbesserung der Wohnsituation in Bewegung sind. Die Panel-Abgänge präsentieren daher außergewöhnliche Herausforderungen. Das ungarische Zentrale Amt für Statistik hat die Fehler der Stichprobe und die Methoden

der Haushaltsbudgetuntersuchung nicht gebührend analysiert, und benutzte die Daten für Zwecke, für die sie eher ungeeignet sind. Auch die TÁRKI-Stichprobe könnte in gewissem Maße einseitig gewesen sein. Die technischen Schwierigkeiten können jedoch nicht voll und ganz die Ergebnisse erklären, die intuitiv als merkwürdig wahrgenommen werden und der alltäglichen Erfahrung widersprechen.

Daten zu andauernder Armut in anderen Ländern sind auch nicht ganz einheitlich. Im Verlauf dieser Untersuchung wurden kontroverse Daten für das Vereinigte Königreich entdeckt. Laut der umfangreichen Studie *Poverty and social exclusion in Britain* (Gordon et al., 2003) «stieg zwischen 1983 und 1990 die Anzahl der Haushalte, die von Armut betroffen sind, von 14 % auf 21 % an. 1999 war der entsprechende Anteil mit mehr als 24 % sogar noch höher. Die Anzahl der Haushalte, die laut Definition von chronischer, langfristiger Armut betroffen sind, verringerte sich jedoch von 4 % auf 2,5 %».<sup>2</sup>

In vielen westeuropäischen Panel-Studien, die auch das Vereinigte Königreich einschließen, liegt die Rate der Menschen, die ständig von Armut betroffen sind, mittlerweile oft bei fast 10 %. Der Bericht über die soziale Lage in der EU der 15 Mitgliedstaaten (2002) stellte Folgendes fest: «1998 waren etwa 18 % der EU-Bürger oder 68 Millionen Menschen von Armut bedroht, d.h. sie hatten ein Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 % ihres jeweiligen nationalen Medianwertes. Etwa die Hälfte dieser Menschen waren für mindestens drei aufeinander folgende Jahre in dieser Situation gewesen.» (EK 2002: 11). Der Bericht des Jahres 2003 fügt hinzu, dass es in den meisten Ländern keine bedeutenden Änderungen gegeben hat. Die Rate für dauerhafte Armut, also die Rate derjenigen, die in allen fünf Jahren zwischen 1997 und 2001 von Armut betroffen waren, blieb bei 9 %.

## Tabelle 3

Verteilung der dauerhaften Armut (Einkommensmarke von 60 %) in einigen ausgewählten Ländern.

	Niemals armutsbetroffen	Armutsbetroffen 1993 oder 1994	Armutsbetroffen in beiden Jahren	Total
Deutschland	77.9	11.0	11.2	100.0
Dänemark	85.7	9.5	4.8	100.0
UK	71.3	16.3	12.4	100.0
Griechenland	71.1	14.9	14.0	100.0

Quelle: Layte et al., 2000, Auszug aus Tabelle 6; die Daten basieren auf der Europäischen Haushaltspanel-Studie

Forschungsergebnisse scheinen auch darauf hinzudeuten, dass innerhalb der EU der 15 Mitgliedstaaten die ärmeren Länder, vor allem die mit relativen Ungleichheiten und einem unzulänglichen Mindesteinkommen, eine höhere Rate der dauerhaften Armut haben. «Die Rate für das dauerhafte Risiko der Einkommensarmut reicht von etwa 3 % in Dänemark und 5 % in den Niederlanden bis 14 % in Griechenland und 16 % in Portugal.» Die Ergebnisse für die skandinavischen Länder scheinen dem Gefühl nach richtig zu sein: Die niedrigen Raten sind auf konsequente und dauerhafte politische Bemühungen zurückzuführen (EK 2002: 93).

Das Resümee dieser Ergebnisse ist, dass die Daten zu dauerhafter Armut einige Ungereimtheiten aufweisen und die meisten Ergebnisse dazu tendieren, die These von der «Sprunghaftigkeit» zu widerlegen. In einigen Fällen wird vielleicht eine sprunghafte Realität widergespiegelt, ein möglicher Aspekt der «flüchtigen Moderne» (Bauman, 2000). Man kann wohl annehmen, dass es in einer wohlhabenderen, riskanteren und individuelleren Gesellschaft möglich ist, für einige Zeit aus der Armut auszubrechen, ohne dass man deswegen in der Lage ist, insgesamt dem «sozialen Schicksal» der Menschen, die von Armut betroffen sind, zu entkommen. Leider scheint die traditionelle Ansicht über die Reproduktion der Armut und die Schäden, die dauerhafte Armut verursacht durch neue Anhaltspunkte nachdrücklich bestätigt zu werden.

Der «klassische» soziologische Ansatz zum Thema Armut suggeriert, dass die Familie, in die man hineingeboren wird, die physischen und sozialen Lebenschancen stark beeinflusst. Mit «physischen Lebenschancen» sind sowohl die Lebenserwartung als auch die Jahre gemeint, die man in «guter Gesundheit» verbringt. Die «sozialen Lebenschancen» beziehen sich auf die gesellschaftliche Position, die man erreichen kann und auch darauf, inwieweit man bei der «freien» Wahl des Lebensverlaufs unabhängig ist (Ferge, 1982). Trotz der «flüchtigen Moderne» sind die Chancen, dass man von Armut betroffen sein kann, nicht willkürlich geworden. Die Faktoren Familie, Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur, frühe Sozialisierung und Bildung haben immer noch eine große Auswirkung auf die einzelnen Menschen. Diese recht alte Geschichte wurde in der Vergangenheit gut belegt. Es gibt zahlreiche Daten, die die sozialen und physischen Lebenschancen im heutigen Ungarn umreißen.

Obwohl in allen europäischen Ländern das Bildungsniveau steigt, können die Ungleichheiten beim Bildungsstand - die die sozialen Lebenschancen im Voraus festlegen - zu- oder abnehmen, je nachdem, welche gesellschaftlichen Bemühungen unternommen werden. Dauerhafte soziale Ungleichheiten scheinen neben einer allgemein steigenden Bildung ein Merkmal vieler Länder zu sein (Shavit-Blossfeld, 1993). In den letzten Jahren führten die Ergebnisse der PISA-Studie zu ähnlichen Schlussfolgerungen für die jüngsten Altersgruppen (OECD, 2005). Eine genaue Analyse der PISA-Daten beweist z.B., dass die ungleichen schulischen Ergebnisse noch immer stark vom sozialen Status der Familien beeinflusst waren, insbesondere in Ländern mit großen oder wachsenden allgemeinen Ungleichheiten und strengen, «altpreußischen» Lehrmethoden. Von 15 Ländern war der Unterschied zwischen den allgemeinen Ergebnissen und den Ergebnissen von Kindern, deren Eltern einen niedrigen sozialen Status haben, in der Tschechischen Republik, in Deutschland, Österreich und Ungarn am größten (Robert, 2004).

Soziale Chancen hängen auch von der Fähigkeit ab, ob man über sein Leben autonom entscheiden kann. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass diese Entscheidungen, darunter die Entscheidung für den Bildungsweg, noch immer von gesellschaftlichen Bedingungen eingeschränkt werden. Die Anzahl der SchülerInnen und StudentInnen, die eine weiterführende Schule bzw. Hochschule besuchen, nimmt rasant zu. Wer jedoch schlechte Startchancen hat, wird entweder abgedrängt oder besucht die falsche Schule, die ins Nichts führt oder den Zugang zur weiterführenden Bildung bzw. zum Markt allgemein erschwert.<sup>3</sup>

---

2 - Zitat aus einer Pressemitteilung der Joseph Rowntree Foundation, in: Gordon et al., 2000. <http://www.jrf.org.uk/pressroom/releases/110900.asp>

3 - Nationale Bildungsstatistiken, die nach gesellschaftlicher Herkunft unterteilt sind, gibt es für Ungarn praktisch nicht. Die Ergebnisse basieren daher auf einer relativ kleinen Stichprobe.

#### Tabelle 4

Verteilung der Kinder nach Alter in weiterführenden Schulen\* in Ungarn im Jahr 2001 nach Art der Schule und Bildungsniveau des Haushaltsvorstandes (%)

Art der weiterführenden Schule, die besucht wurde (falls überhaupt)	Bildungsniveau des Haushaltsvorstandes				Total (n)
	Grundschule	Ausgebildeter Arbeiter	Weiterführende Schule	Hochschul-Ausbildung	
Gymnasium**	14	24	47	71	38 (87)
Weiterführende technische Schule	32	48	42	17	39 (88)
Berufsbildende Schule***	41	26	8	11	20 (45)
Andere	14	2	3	1	3 (10)
<b>Gesamtzahl, % (n)</b>	<b>100 (29)</b>	<b>100 (89)</b>	<b>100 (76)</b>	<b>100 (35)</b>	<b>100 (229)</b>

\*Ohne die Kinder, die noch die Grundschule besuchen - \*\*Einfacher Zugang zu höherer Bildung -

\*\*\* Zugang zu höherer Bildung ist schwierig

Quelle: ILO-PSS, Dögei et al., 2002.

Die Auswirkung der dauerhaften Armut zeigt sich vor allem bei den physischen Lebenschancen. Aus dem hier präsentierten großen und wachsenden Daten-Pool stammen die jüngsten ungarischen Informationen zu sozialen Ungleichheiten, wie sie sich in den Daten zur Lebenserwartung widerspiegeln, die eine wichtige Komponente der physischen Lebenschancen sind. Die allgemeinen Sterblichkeitsdaten für das Land haben sich seit Mitte der 1990er-Jahre zwar ständig verbessert,

doch bleiben bedeutende soziale Ungleichheiten bestehen, und - was möglicherweise noch wichtiger ist - nehmen weiter zu.

#### Tabelle 5

Lebenserwartung und Lebenserwartung ohne Beeinträchtigungen von Männern und Frauen über 25 nach Bildungsniveau in Ungarn im Jahr 2001

Geschlecht	Bildungsniveau	Lebenserwartung	Lebenserwartung ohne Beeinträchtigungen	Unterschiede zwischen den Gruppen		
Männer	0-8 Klassen (a)	37.1	23.0			
	9-14 Klassen (b)	49.9	32.5	b-a	12.8	9.5
	15+ Klassen (c)	51.6	38.9	c-b	1.7	6.4
				c-a	14.5	15.9
Frauen	0-8 Klassen (a)	50.3	25.7			
	9-14 Klassen (b)	53.2	34.8	b-a	2.9	9.1
	15+ Klassen (c)	55.4	39.0	c-b	2.2	4.2

Quelle: Kovács, 2003 s. 133.

Die Tendenzen, die zur Lage im Jahr 2001 führten, waren sehr ungünstig. In den letzten 15 Jahren (seit dem Übergang zur Demokratie) nahm die Sterblichkeit der gebildeten Gruppen ab, doch die Sterblichkeit der am wenigsten gebildeten Gruppen nahm rasant zu. Die Sterblichkeits-Kluft zwischen den wohlhabenden und den ärmsten gesellschaftlichen Gruppen wurde also größer (Kovacs, 2003: 129). Die Verteilung in Ungarn ist offensichtlich kein Einzelphänomen. Wie die immer populärer werdenden epidemiologischen Studien zeigen, die ursprünglich von Richard Wilkinson eingeführt wurden, sind Gesundheit, Sterblichkeit und Ungleichheiten eng miteinander verbunden. In Ländern, die den Anstieg ihrer gesellschaftlichen Ungleichheiten nicht aufhalten können, nimmt die Ungleichheit vor dem Tod folglich zu. Die sich verschlechternden Tendenzen sollten in einer immer stärker globalisierten Welt jedoch nicht als unvermeidbar angesehen werden: Politischer Wille, Bemühungen und Besorgnis - und vielleicht auch Geld - können offenbar zu mehr Gleichheit beitragen.

Aus den in Laeken festgelegten Indikatoren für die europäische Strategie zur sozialen Eingliederung lassen sich Schlussfolgerungen ziehen. Beide Aspekte der dauerhaften Armut scheinen interessant: Kurz- oder sogar mittelfristige Armut könnte sprunghafter werden, während tief verwurzelte soziale Faktoren weiterhin greifen. Beide Aspekte sollten also weiterverfolgt werden, vielleicht über Laeken-Indikatoren. Die Panel-Daten, die kurz- und mittelfristige chronische Armut messen, tauchen bereits unter den Laeken-Indikatoren auf. Sie sind allerdings recht instabil. Es wäre hilfreich, alternative Maßstäbe zu finden oder mehrere Panelgruppen einzurichten und deren Ergebnisse zu vergleichen.

Armut und soziale Ausgrenzung als Faktoren, die die physischen und sozialen Lebenschancen verzerren, lassen sich durch spezifische Indikatoren nur schwer verfolgen - selbst, wenn es sich lediglich um Ebene 3 (also länder-spezifische) Indikatoren handelt. Die Bemühungen der EU und der einzelnen Länder könnten vielleicht zu einer Verbesserung von Indikatoren auf Makro-Ebene führen. Eine Verbesserung der allgemeinen Maßstäbe kann jedoch, wie im Falle der Sterblichkeit, wachsende Ungleichheiten verbergen. Sowohl die spontanen «Trickle-Down-Prozesse» als auch eine bewusste politische Intervention erstrecken sich normalerweise auf diejenigen, die am leichtesten zu erreichen sind. Der «Abschöpfungstrend» greift also meistens und produziert sogar noch größere Trennungen zwischen denjenigen, die dem «Mainstream» folgen und denjenigen, die ausgeschlossen werden.

Die EU ging mit diesem Problem folgendermaßen um: Es gibt zwei Phänomene, bei denen Ungleichheit in die Indikatoren von Ebene 1 eingebaut werden. Die zwei direkten Maßstäbe für Ungleichheit sind die Quintil-Verteilung des Einkommens und «der Anteil derjenigen, die nicht 65 werden bzw. das Verhältnis derjenigen in unteren und oberen Einkommens-Quintil-Gruppen, die ihren Gesundheitszustand nach der WHO-Definition als schlecht bzw. sehr schlecht einschätzen». Natürlich beziehen sich viele andere Maßstäbe (praktisch alle Maßstäbe für Armut, wie etwa die Quote derjenigen, die von weniger als 60 % des Median-Einkommens leben) auf Ungleichheiten, doch zeigen sie nicht das ganze Spektrum.

Da es bei sozialer Ausgrenzung und Armut nicht nur um absolute Ebenen geht, sondern auch um Strukturen und das gesamte gesellschaftliche Gefüge, ist es wichtig, sich mit der Entwicklung der sozialen Ungleichheiten auf weiteren Gebieten zu befassen. Dies ist umso bedeutender, da momentan die Untergliederungen nach Geschlecht und Region am stärksten empfohlen wird. Dies sind zwar wichtige Faktoren, doch handelt es sich bei ihnen nicht unbedingt um diejenigen, die Ungleichheiten am besten erklären können. Die Entscheidung, ob generationsübergreifende Indikatoren, die die gesellschaftliche Reproduktion beleuchten, in die Ebene 3-Indikatoren aufgenommen werden sollen, könnte den Ländern überlassen werden.

### **Ist soziale Ausgrenzung einheitlich?**

Die Vorstellung, dass soziale Ausgrenzung ein dynamisches und komplexes Phänomen ist, wurde eingeführt, um Faktoren zu erfassen, die den sozialen Zusammenhalt gefährden sowie die Mechanismen, die zu Marginalisierung und Ausgrenzung führen. Es gibt zahlreiche Versuche, diese Vorstellung zu operationalisieren. Die Maßstäbe versuchen für gewöhnlich, die Komplexität der Prozesse zu berücksichtigen und kombinieren daher verschiedene Faktoren oder Merkmale der Ausgrenzung. Theoretisch ausgedrückt kann man Ausgrenzung als «fehlende Teilhabe an wichtigen gesellschaftlichen Bereichen» definieren (Burchardt, 2000: 387). Als Alternative könnte sie als «Mehrfach-Deprivation» operationalisiert werden, eine Kombination des niedrigen Niveaus verschiedener Ressourcen oder Gelder, die die Lebenschancen verbessern und die Lebensqualität steigern. Bei diesem Ansatz können Indikatoren in Zusammenhang mit Macht, Eigentum, Einkommen, Informationen, gesellschaftlich relevanten Netzwerken

und sogar mit dem gesellschaftlichen Prestige in ein Modell eingebaut werden. Ein dritter Ansatz könnte auf der «Einheitlichkeit der Spaltung» aufbauen und versuchen, Hindernisse aufzuzeigen und auch, wie unterschiedlich abgesonderte Menschen - z.B. in Ghettos - Deprivation im Vergleich zu anderen empfinden. Mehrere vermutete Ursachen und Folgen könnten miteinander kombiniert werden oder es könnten auch einfach verschiedene Indikatoren entwickelt werden, die bezüglich der Prägung gesellschaftlicher Situationen intuitiv und statistisch relevant scheinen.

Welches explizite oder implizite Modell auch angewendet wird - es besteht immer das Problem, dass eine begrenzte Anzahl von Indikatoren ausgewählt wird, die notgedrungen die Realität vereinfachen. Trotzdem zeigen die bekannten Ergebnisse, die auf zusammengesetzten Indikatoren beruhen, im Falle der Deprivation mehr Widersprüchlichkeiten als Logik. Soziale Missstände, die letzten Endes zu sozialer Ausgrenzung führen können (wie z.B. eine schlechte Position auf dem Arbeitsmarkt, ein niedriges Niveau an gesellschaftlich wichtigen Ressourcen einschließlich eines niedrigen Einkommens, schlechte Wohnbedingungen, Mangel an adäquaten sozialen Dienstleistungen, schwache soziale Netzwerke) können jeder für sich bis zu 20-30 % der Bevölkerung betreffen, je nachdem, wie die Schwellenwerte definiert wurden. Ihr gleichzeitiges Auftreten ist aber nur für eine Minderheit kennzeichnend, die mit der Anzahl der kombinierten Missstände schnell zusammenschrumpft. Dieser Befund ist praktisch unabhängig von der Art und Anzahl der betrachteten Ausgrenzungsdimensionen, was durch einige britische und ungarische Ergebnisse veranschaulicht wird.

Tonia Burchardt nutzte die erste Welle der britischen Haushaltspanel-Studien, um ein auf Teilhabe beruhendes Deprivationsmodell zu entwickeln. Der von ihr konstruierte Maßstab umfasste Indikatoren, von denen angenommen wurde, dass sie die Teilhabe am Verbrauch, an der Produktion, am politischen Leben und an persönlichen Beziehungen beschreiben (Die Operationalisierung der Dimensionen war jedoch wie immer fraglich. «Verbrauch» wurde als angemessener Lebensstandard verstanden, und sein Indikator war ein niedriges Einkommen. «Produktion» wurde als bezahlte Arbeit oder Pflegeaufgabe interpretiert usw.). Das Ausmaß der Nicht-Teilhabe in den einzelnen Bereichen lag zwischen 10 und 18 %. Sobald Dimensionen miteinander kombiniert wurden, verringerten sich die Raten, und bei einer Kombination aller Dimensionen lagen sie praktisch bei Null.

**Tabelle 6**

**Ausmaß der Nicht-Teilhabe bei Welle 1, Haushalte des Vereinigten Königreichs, 1991**

Dimension	% Alter unterhalb der «Ausgrenzungsschwelle»
Konsum	17.7
Produktion	10.3
Politisches Engagement	13.2
Soziale Interaktionen	12.3
<b>N</b>	<b>9912</b>

Quelle: Burchardt, 2000 s. 392.

**Tabelle 7**

**Nicht-Teilhabe an mehr als einer Dimension bei Welle 1, Haushalte des Vereinigten Königreichs, 1991**

Anzahl der Dimensionen	% des Samples
0	61.6
1	28.6
2	7.7
3	1.8
4	0.3
<b>0-4 (Total)</b>	<b>100.0</b>

Quelle: Burchardt, 2000 s. 394.

Havasi (2002) benutzte die Haushaltsbudget-Untersuchung des Zentralen Amtes für Statistik, um das Ausmaß der «multidimensionalen Armut» bzw. «Ausgrenzung» abzuschätzen, wobei sie beide Begriffe austauschbar verwendete. Sie definierte fünf Merkmale eines von Armut betroffenen Haushaltes, nämlich Einkommensarmut, Armut beim Verbrauch, subjektive Armut, Armut im Zusammenhang mit dem Wohnraum und Armut bei Haushaltseinrichtungen. Ausgrenzung definierte sie als die Anhäufung von mindestens drei der oben genannten fünf Merkmale. Bei diesem Ansatz betrug die Quote der «ausgegrenzten» Haushalte 11 %. Die Kombination von mehr als drei Deprivationsformen war jedoch selten, vier oder mehr Merkmale zusammen gab es bei 4 %



der Haushalte, und zu einem Zusammentreffen aller Merkmale kam es bei 1,5 % der Haushalte.

## Tabelle 8

### Multidimensionale Armut in ungarischen Haushalten, 2000, in %, Haushaltsbudget-Untersuchung des Zentralen Amtes für Statistik

	2000
Keine Armutsbetroffenheit	42.9
Nur eine Dimension von Armut	30.4
Nur Einkommensarmut	4.5
Nur Konsumarmut	10.7
Nur subjektive Armut	6.4
Nur Armut im Zshg. mit Wohnraum	5.0
Nur Armut im Zshg. mit Einrichtungsgegenständen	4.6
Zwei Dimensionen von Armut	14.3
Drei Dimensionen von Armut	6.7
Vier Dimensionen von Armut	2.9
Fünf Dimensionen von Armut	1.5
<b>Gesamt</b>	<b>100.0</b>

Quelle: Havasi, 2002.

Die beiden oben zitierten Untersuchungen deckten die Gesamtbevölkerung ab. Mehrfach-Deprivation bzw. die «vollständige» Ausgrenzung als eine Kombination vieler sozialer Missstände trat nur relativ selten auf. Um das Problem näher zu beleuchten, wurde die Methode angewandt, sich nur auf Menschen zu konzentrieren, die von Einkommensarmut betroffen sind. Das Poverty Research Centre führte 2001 eine Untersuchung durch, die nur die ärmsten 30 % der Bevölkerung umfasste<sup>4</sup>.

Das Hauptziel bestand darin, den Zugang zu den Sozialschutz- und Sozialhilfesystemen zu analysieren. Mit den gesammelten Informationen konnten verschiedene Modelle für «soziale Ausgrenzung» entwickelt werden. Es wurden verschiedene Rahmen verwendet. Einige von ihnen schlossen Faktoren mit ein, die in erster Linie als «Ursachen» der Armut angesehen werden können (wie etwa ein niedriges Bildungsniveau, Arbeitslosigkeit usw.), andere wurden aus vermuteten «Auswirkungen» konstruiert, und einige Rahmen verwendeten beide Merkmale. Als Alternative wurden auch verschiedene Ressourcen, objektive und subjektive Dimensionen benutzt. Es gab keinen «einzig richtigen» Weg, um Ausgrenzung zu definieren. Der direkte Zusammenhang zwischen sozialen Problemen war daher immer stark. Doch selbst unter den Haushalten mit Einkommensarmut war nur eine Minderheit von Mehrfach-Deprivation betroffen.

4 - 2001 führte unser Team zwei Untersuchungen durch, die vom Internationalen Arbeitsamt (ILO) in Auftrag gegeben worden waren. Beide Untersuchungen umfassten 1000 Haushalte, und in beiden Fällen waren die Befragten zwischen 18 und 60 Jahren alt. Bei einer der Untersuchungen ging es um Grund- und Arbeitssicherheiten, und diese Untersuchung war Teil des "In Focus Programme on Socio-Economic Security", im Folgenden kurz ILO-PSS genannt (Dögei et al., 2002). In der zweiten Untersuchung ging es um das soziale Sicherheitssystem, Armut und Ausgrenzung. Die Stichprobe umfasste nur das ärmste Drittel der Bevölkerung, also Haushalte mit einem monatlichen pro-Kopf-Einkommen von weniger als 20 000 HUF. Diese Untersuchung gehörte zu einem Projekt des Teams für Mittel- und Osteuropa des ILO, und wird im Folgenden nur ILO-POV genannt (Ferge et al., 2002).

Tabelle 9 präsentiert Ausgrenzung als einen «strukturierten» Mangel an entscheidenden Ressourcen, die die soziale Eingliederung bestimmen, nämlich als die Kombination einer niedrigen Erwerbsquote, eines niedrigen Einkommens, eines niedrigen Bildungsstandes und schlechten Wohnbedingungen. Ergebnisse werden für die von Armut betroffenen Menschen unter den Roma und den Nicht-Roma vorgelegt, wobei die besonders schlechte Situation der Roma in Zusammenhang mit «strukturierter Ausgrenzung» betont wird.

### Ausgrenzung innerhalb der Stichprobe von Menschen, die von Armut betroffen sind, ILO-POV-Untersuchung 2001.

(Die Faktoren beinhaltet: 1. Keine aktive Beschäftigung (act); 2. Niedriges Bildungsniveau des Haushaltsvorstandes (edu); 3. Niedriges Einkommen, äquivalentes Haushaltseinkommen unter dem Medianwert (inc); 4. Mindestens drei von neun Problemen in Zusammenhang mit Wohnraum).

**Tabelle 9**

Ein Modell für soziale Ausgrenzung, basierend auf dem gleichzeitigen Vorhandensein von vier Hauptfaktoren für

	Roma im Haushalt		Gesamt
	keine Roma	Roma im HH	
n (Anzahl der Armutsbetroffenen im Sample)	832	213	1045
<b>Keines der Probleme</b>			
Keines der Probleme	34	4	28
<b>Ein Problem</b>			
Kein Erverbslohn im HH, act (1)	4	1	3
Niedriger Bildungsstand im HH, edu (2)	8	5	8
Einkommen unter dem Median, inc (3)	13	3	11
3+ Probleme mit Wohnraum, flat (4)	4	2	4
<b>Gesamt</b>	<b>29</b>	<b>11</b>	<b>26</b>
<b>Zwei Probleme</b>			
act, edu (1,2)	3	3	3
act, inc (1,3)	9	3	7
act, flat (1,4)	1	0	1
edu, inc (2,3)	5	14	7
edu, flat (2,4)	2	6	3
inc, flat (3,4)	3	1	2
<b>Gesamt</b>	<b>23</b>	<b>27</b>	<b>23</b>
<b>Drei und mehr Probleme</b>			
act, edu, inc (1,2,3)	6	23	10
act, edu, flat (1,2,4)	0	2	1
act, inc, flat (1,3,4)	3	3	3
edu, inc, flat (2,3,4)	2	4	2
all four (1,2,3,4)	3	25	7
<b>Gesamt</b>	<b>14</b>	<b>57</b>	<b>23</b>
	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Tabelle 10 zeigt die Stichprobenverteilung nach einer großen Anzahl von Faktoren für Deprivation oder Ausgrenzung. Die Deprivationsbereiche umfassen die vier oben genannten Aspekte sowie drei zusätzliche Punkte zum Verbrauch (am Ende des Monats zu wenig Geld für Nahrungsmittel, nicht genug Geld für Medikamente, im Winter übersteigt Heizen die finanziellen Möglichkeiten), einen Punkt zur Gesundheit (ein krankes Familienmitglied, das eine permanente ärztliche Versorgung benötigt) und einen Punkt, der die sozialen Kontakte symbolisieren soll, in diesem Fall die Frage, ob es die finanziellen

Mittel erlauben, Weihnachten zu feiern. Bei beiden Ansätzen tritt Ausgrenzung als Mehrfach-Deprivation nur relativ selten auf, selbst bei dieser Stichprobe von Menschen, die von Armut betroffen sind, und sogar selbst innerhalb der verletzlichsten Gruppen dieser Menschen. Die Roma bilden hier eine bedeutende Ausnahme: Ihre Deprivation geht tiefer, ist einheitlicher, und eine Mehrfach-Deprivation tritt bei den Roma signifikant häufiger auf<sup>5</sup>. Die Auswirkung der Armut scheint sich im Falle der «Roma-Gemeinschaft» zu verschärfen, was auch für die Auswirkung von Vorurteilen gilt.

**Tabelle 10**

**Häufung von Problemen in ungarischen Roma- und Nicht-Roma-Haushalten - ILO-POV 2001**

Anzahl der Probleme im Zhg. mit Armut (von 9)	Keine Roma im Haushalt	Haushalt mit Roma	Alle Haushalte
Keine Probleme	17	1	14
Ein Problem	23	4	19
Zwei oder drei	35	17	31
Vier oder fünf	19	38	23
Sechs und mehr	6	40	13
<b>Gesamt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
N	826	210	1036

Quelle: ILO-POV, Ferge et al., 2002.

Es mag fachliche und stichhaltige Erklärungen für «widersprüchliche Deprivation» geben. Statt einer grundlegenden Analyse der Erklärungen werden nur einige Ideen genannt, die zu einem besseren Verständnis von Ergebnissen beitragen, die auf «Sprunghaftigkeit» bzw. «Widersprüchlichkeit» hindeuten.

**Erklärungsversuche für kurzfristige Einkommenschwankungen, für eine widersprüchliche Deprivation und die Unüberwindbarkeit der Armut.**

5 - In einer länderübergreifenden Vergleichsstudie zeigten J. Ladanyi und I. Szelenyi, dass die Situation der Roma als Gruppe in Ungarn immer noch besser ist als in den Nachbarländern mit einer bedeutenden Roma-Bevölkerung (Ladanyi-Szelenyi, 2002).

**Neue unsichere Strategien, um Geld zu verdienen**

Menschen, die von Armut betroffen sind, haben schon immer verschiedene Überlebensstrategien entwickelt (Sik und Redmond, 2000). Zusatzarbeit für Geld oder gegenseitige Dienste, Heimarbeit usw. waren schon gang und gäbe, als die Menschen noch stabile Arbeitsplätze unter dem Staatssozialismus hatten. Die Bandbreite der möglichen Strategien wuchs nach 1990 stark an. Dies war nötig; die neuen Freiheiten und der neue Überfluss erschlossen auch neue Möglichkeiten. Die neuen Strategien wirken sich sowohl auf das kurzfristige Entkommen aus der Armut und das erneute Abrutschen in die Armut aus als auch auf die Widersprüchlichkeit der Deprivation.

Die «atypischen» Formen des Gelderwerbs und des Zugangs zu Gütern haben zugenommen. Arbeitgeber sind wesentlich stärker als früher daran interessiert, inoffizielle Arbeitskräfte zu beschäftigen, die viel besser ausgebeutet werden können: Sie sind, was die direkte Bezahlung und die Lohnkosten anbelangt, billiger. Für die illegal Beschäftigten bedeutet dies, dass sie keinerlei Arbeits- und Sozialrechte haben (leichte Kündigung, kein Krankengeld, kein Erwerb von Rentenansprüchen usw.).

Die geringfügigen und gelegentlichen Möglichkeiten, etwas Geld zu verdienen, haben ebenfalls zugenommen. Die Reichen benötigen öfter gelegentliche Dienste, und der gesellschaftliche Überfluss bietet mehr ausrangierte Güter, die gesammelt und wiederverwendet oder verkauft werden können. Es gibt auch mehr Institutionen der öffentlichen oder privaten Hilfe, was den Menschen, die von Armut betroffen sind, einen neuen «Wettbewerbsbereich» eröffnet. Praktiken wie das Betteln oder «Pseudo-Betteln» sind wieder aufgetaucht. Geschäftsmäßiges Stehlen (durch Gangs, die sich auf den Diebstahl von Autoradios oder kleineren Gegenständen aus Wochenendhäusern spezialisiert haben) entwickelt sich zum Normalfall. Das zwangsweise Zurückgreifen auf Kredite, um das alltägliche Überleben zu sichern, sowie Wucher beim Ausnutzen dieser Notlage, nehmen ebenfalls zu.

All diese Strategien führen zu Resultaten mit zwei Seiten. Einerseits kann das Einkommen ansteigen und Einkommensarmut verschwinden, wenn ein (legales, halb-legales oder illegales) Manöver gelingt. Selbst eine vorübergehende Ruhepause stellt eine Erleichterung

dar. Der normalerweise aber eher unregelmäßige Einkommensfluss gestattet andererseits keine Vorausschau oder ein Planen der Zukunft. Außerdem gehen viele der Strategien mit neuen kurz- und langfristigen Risiken Hand in Hand, die von ungeschützten Arbeitsplätzen bis hin zu einer drohenden Haftstrafe reichen. Unsicherheit und neue Risiken sind selbst Ausgrenzungsfaktoren.

### Den Abfall des Reichtums nutzen

Vor mehr als 30 Jahren stellte Herbert Gans fest, dass eine Funktion der Menschen, die von Armut betroffen sind, darin besteht, «Güter zu kaufen, die andere nicht mehr wollen, und so die wirtschaftliche Brauchbarkeit dieser Güter zu verlängern: Brot vom Vortag, Obst und Gemüse, das sonst hätte weggeworfen werden müssen, Second-Hand-Kleidung, altersschwache Autos und verfallende Gebäude» (Gans, 1971). Seither hat das Warenangebot zugenommen, und Gleiches gilt für die Möglichkeiten, an diese Waren zu gelangen. Ein Teil der Gesellschaft selbst in den ärmeren Ländern Europas ist jetzt wohlhabend genug, um den Kanon der Konsumgesellschaft zu befolgen: Schnell kaufen und leicht wegwerfen. Die Billigvarianten oder ausrangierten Modelle landen oft bei den Menschen, die von Armut betroffen sind. Sie kaufen wohl noch immer Second-Hand-Produkte oder solche, die nicht mehr frisch sind, halten Ausschau nach Schlussverkäufen oder abgelaufenen Waren - es gibt zahlreiche neue Formen bei der Jagd nach Billigpreisen und beim preislichen Wettbewerb. Immer häufiger jedoch bekommen sie Dinge «kostenlos», und zwar über die (zunehmenden) Wohltätigkeitsaktionen

**Tabelle 11**

**Erwartungen bezüglich des Familieneinkommens im nächsten Jahr: Verteilung der Haushalte nach Erwartungen bezüglich ihrer künftigen Einkommensposition in %**

	Familiäre Einkommenssituation			Total
	wird sich verbessern	wird sich nicht ändern	wird sich verschlechtern	
	Gesamtbevölkerung, ILO-PSS			
Unterstes Drittel	8	55	37	100
Mittleres Drittel	16	61	23	100
Oberstes Drittel	17	54	29	100
	14	57	30	100

Quelle: ILO-PSS, Dögei et al., 2002.

oder mittels Abschöpfen der beständig anwachsenden Müllberge. Der Lebensrahmen der Menschen, die von Armut betroffen sind, ist immer öfter mit schlecht zusammenpassenden Gütern, Objekten und Symbolen ausgestattet - das Handy und die Außentoilette bilden ein merkwürdiges, aber bei Weitem nicht ungewöhnliches Paar. Die anscheinend widersprüchliche Deprivation spiegelt diese Realität wider.

### **Hoffnungslosigkeit als ein Faktor für die Unüberwindbarkeit von Armut**

Ein Mechanismus für anhaltende Armut könnte der Teufelskreis sein, der durch Grenzsituationen entsteht. Um sich aus einer schwierigen Lage zu befreien, braucht man nicht nur eine echte Chance, sondern auch den Willen und die Hoffnung, um diese Chance nutzen zu können. Armut fördert offensichtlich Pessimismus oder Hoffnungslosigkeit hinsichtlich der Zukunft. 2001 befand sich Ungarn nicht mehr in der Krise. Diejenigen, deren Lage schon gefestigt war, hofften auf weitere Verbesserungen. Menschen, die von Armut betroffen waren, die Roma und die Arbeitslosen hatten jedoch wesentlich geringere Erwartungen. Die Quote derjenigen etwa, die eine Verschlechterung ihres Einkommens erwarteten, lag bei der Gesamtbevölkerung bei 13 %; bei der Stichprobe, die unter Menschen, die von Armut betroffen waren, ausgeführt wurde, lag diese Quote bei 39 % und unter den Roma bei 59 %. Ergebnisse deuten darauf hin, dass diese Hoffnungslosigkeit auf vergeblichen Versuchen und enttäuschten Hoffnungen beruht und eine zerstörerische Wirkung besitzt.

### **Vielleicht ein entscheidender Indikator**

Die Punkte, die als Faktoren für Armut und soziale Ausgrenzung angesehen werden, nehmen zu. Die Ansicht der SozialwissenschaftlerInnen wird häufig durch die Beteiligung der Öffentlichkeit komplettiert (Gordon et al., 2000: 52) und in jüngster Zeit auch durch die direkten Erfahrungen der Menschen, die von Armut betroffen sind. Das EAPN und nationale zivilgesellschaftliche Organisationen befragen Menschen, die von Armut betroffen sind, regelmäßig zu ihren Ansichten und Nöten, einschließlich ihrer Meinung zu den Laeken-Indikatoren. Die Reihe der Indikatoren, die entscheidend zu sein scheinen (und oft auch sind) wird immer größer. Die EAPN-Mitgliedsorganisationen definierten einige Indikatoren, mit denen z.B. die Stärke von Rechten gemessen werden kann (Wartezeiten, angemessene Hilfe usw.). Einige der Probleme tauchten in den meisten Ländern auf, andere wiederum waren länderspezifisch. In Ungarn wurde z.B. im Rahmen einer Diskussion mit SozialarbeiterInnen und Menschen, die von Armut betroffen sind, eine spezielle Sorge zum Ausdruck gebracht, nämlich die Sorge über die Anzahl der Menschen, die den Mindestlohn beziehen (der niedrige Leistungen und Renten bedeutet). In einigen Ländern sollte dieser Aspekt in der Tat ein Ebene 3-Indikator werden. Mütter waren sehr besorgt über die krankheitsbedingten Fehlzeiten von Kindern in der Schule. Sie erklärten, wie sowohl die Gründe als auch die Folgen von Fehlzeiten in der Schule eng mit Armut zusammenhängen und welche politischen Maßnahmen zur Lösung dieses Problems nötig wären. Sie hatten Recht. Inzwischen sorgt die unbegrenzte Zunahme der Indikatoren für neue Schwierigkeiten.

Bei einer Zunahme der Indikatoren müssen zusammengesetzte Indikatoren entwickelt werden, die durch «Bündel» oder «Körbe» mit verschiedenen Waren und Dienstleistungen definiert werden<sup>6</sup>. Zusammengesetzte Indikatoren haben zwei Seiten: Sie bieten ein anscheinend klares, zusammengefasstes System, doch gleichzeitig verwischen sie die alltägliche Realität. Wenn sie mit der gebührenden Vorsicht benutzt werden, spielen zusammengesetzte Indikatoren eine wichtige Rolle beim Verständnis der Armut und der Armutspolitik. Wenn man berücksichtigt, was bereits zur «postmodernen Zusammenhangslosigkeit» gesagt wurde, so bleiben individuelle Indikatoren unersetzlich.

---

6 - Europäisches Projekt zu Armutsindikatoren auf Grundlage der Erfahrungen von Menschen, die von Armut betroffen sind. Das Projekt wurde von der Europäischen Kommission finanziert. Siehe: <http://www.eapn.org>.

Es gibt jedoch einige Faktoren, die selbst tiefe Armut und/oder Ausgrenzung verursachen können, sogar dann, wenn es sich bei ihnen um «mildernde Umstände» handelt, die einen recht günstigen zusammengesetzten Indikator ergeben. Ein sehr niedriges Einkommen gehört hier natürlich dazu. Untersuchungen haben jedoch ergeben, dass es auch weniger offensichtliche Faktoren gibt. Zwei Beispiele: Wenn in einer Familie ein chronisch krankes oder schwerbehindertes Kind lebt, das rund um die Uhr Pflege benötigt, dann kann selbst eine großzügige staatliche Hilfe die Schwierigkeiten der Familie lediglich lindern. Sollte die staatliche Hilfe (finanzielle und medizinische Unterstützung) aber unzureichend sein, dann wird die Familie fast zwangsläufig verarmen und schließlich ausgegrenzt werden (Bass, 2004). Das andere Beispiel bezieht sich auf die Situation in den Ghettos der Armen, der Roma oder anderer Gruppen. Aufgrund der wachsenden gesellschaftlichen und wohnraumspezifischen Ungleichheiten nimmt die Zahl der Ghettos zu. (Indikatoren zu erstellen, die die Ghettosituation beschreiben, wäre ein eigenes Thema.) Selbst wenn ausführliche Untersuchungen durchgeführt werden, ist es insgesamt doch sehr schwierig, jene Phänomene zu identifizieren, die eine entscheidende Rolle bei der Entstehung oder Erklärung von Armut und sozialer Ausgrenzung spielen.

Abschließend kann gesagt werden, dass die Einkommenschwankungen und die Widersprüchlichkeiten bei der «Mehrfach-Deprivation» die Realität widerspiegeln können. Die «postmoderne» Pluralisierung oder «postmoderne Zusammenhangslosigkeit» und die Individualisierung der Lebensstile scheinen Ungarn erreicht zu haben. Es scheint zumindest, dass die neuen Trends einen «Trickle-Down-Effekt» hatten und einige Menschen, die von Armut betroffen sind, erreichten. Die neue Freiheit, auszubrechen, kann manchmal langfristig helfen. Doch wie in diesem Kapitel dargelegt wurde: bietet sie sich keine Lösung für anhaltende und wiederkehrende Armut, die «spontan» auftritt - zumindest dann nicht, wenn nicht genug zu ihrer Bekämpfung unternommen wird.

# TEIL 2



Essays und Porträts,  
die Schlüsselbereiche hervorheben,  
die bearbeitet werden müssen,  
um die EU zu erreichen,  
die wir wollen



# Kapitel 4

## Ein gutes Leben für alle

Michaela Moser

### Die Realität einer wachsenden sozialen Kluft

Laut offiziellen EU-Statistiken<sup>7</sup> sind zumindest 68 Mio. Menschen oder 15% der EU-Gesamtbevölkerung dazu gezwungen in Armut zu leben. Gemessen an der EinwohnerInnenzahl der EU-Mitgliedsstaaten würden diese den zweitgrößten Staat der Union bilden (und zahlenmäßig nur von den EinwohnerInnen Deutschlands übertroffen). Als solche sollten sie theoretisch einen entscheidenden Einfluss auf EU-Politik ausüben können. In der Realität jedoch bleiben Menschen mit Armutserfahrungen, wenn es um Entscheidungen über politische Prioritäten und die Zukunft Europas geht, ungehört und unsichtbar. Viele NGOs die Tag für Tag mit und für Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, arbeiten, haben in den letzten Jahren einen kontinuierlichen Anstieg der Armut in Form einer Zunahme der KlientInnen sowie verschärfter Probleme erlebt. Die Dramatik des politischen Versagens in der wirksamen Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung wird dadurch offensichtlich.

Auch wenn die Datensituation im Hinblick auf Armut und soziale Ausgrenzung vergleichsweise gut ist (zumindest innerhalb der EU 15) und durch die Einführung der EU-SILC-Methode und die Anwendung der Laeken-Indikatoren weiter verbessert wurde und nun über eine reine Einkommenserhebung hinausgeht, gibt es noch stets viele Herausforderungen zu meistern, bis Statistiken in der Lage sein werden ein zutreffenderes Bild der sozialen Situation zu zeichnen.

Zu den zentralen Herausforderungen in Bezug auf die Datensituation zählen: Erstens muss die Realität in vielen der neuen Mitgliedsstaaten, wo normalerweise eine Mehrheit der Bevölkerung mit einem geringen Einkommen lebt, in Betracht gezogen werden, wenn Definitionen und Kalkulationen von Armutsgrenzen diskutiert werden<sup>8</sup>.

Zweitens muss die Verteilung innerhalb der Haushaltsmitglieder analysiert werden; darüber hinaus müssen Menschen, die nicht in Privathaushalten leben (BewohnerInnen von Obdachlosen- oder SeniorInnenheimen etc.) in Erhebungen einbezogen werden.

Darüber hinaus muss das Indikatorenset kontinuierlich verfeinert und erweitert werden, um die Bedürfnisse, Erfahrungen und Meinungen aller relevanten AkteurInnen, insbesondere und vor allem von Menschen mit Armutserfahrungen, einzubeziehen.

Zusätzlich wird es immer notwendig bleiben, den Blick auf die realen Situationen von in Armut lebenden Menschen, die niemals ganz von Statistiken erfasst werden können, zu richten. Um ein zutreffendes Bild der sozialen Realität zu erhalten, müssen die alltäglichen Lebensgeschichten und Kämpfe von Menschen mit Armutserfahrungen wahrgenommen und aufgezeichnet werden<sup>9</sup>.

Lebensgeschichten von Menschen mit Armutserfahrungen, so wie sie in diesem Buch publiziert werden, müssen weiter erzählt werden. Geschichten, in denen Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, nicht als reine Opfer sondern mit ihren Probleme, aber auch ihren Stärken und mit ihrer Fähigkeit unter den unglaublichsten Bedingungen zu überleben, dargestellt werden. Gleichzeitig darf wer über Armut spricht, von Reichtum nicht schweigen. Dies war der «Slogan» mit dem das österreichische Armutsnetzwerk 1998 eine erste Konferenz zur Realität des Reichtums ankündigte<sup>10</sup>. Denn nicht nur die Armut steigt an, auch der Reichtum nimmt zu. Unglücklicherweise ist die Datenlage im Hinblick



auf Reichtum sogar noch schlechter als jene zu Armut. Einige EU Mitgliedsstaaten, wie beispielsweise Deutschland und seit kurzem auch Österreich haben begonnen einen Reichtumsbericht in ihre nationalen Sozialberichte zu inkludieren, europaweite Daten zu Reichtum sind jedoch offensichtlich noch nicht verfügbar.

Trotzdem gibt es auch aus diesem Blickwinkel Indikatoren für die wachsende soziale Kluft. Die Daten zu Privatvermögen in Österreich zeigen beispielsweise das ungefähr ein Drittel (34%) dieses Vermögens in der Hand des reichsten 1% der Bevölkerung ist, ein weiteres Drittel (35%) befindet sich in den Händen der «Wohlhabenden» obersten 2-10%, während sich die - im Hinblick auf ihr Einkommen - «unteren» 90% den Rest teilen müssen. Auch wenn die Verfügbarkeit dieser Daten als positiver Schritt zu beurteilen ist, müssen sowohl der deutsche als auch der österreichische Bericht im Hinblick auf fehlende Ursachenanalysen und den Mangel an geschlechts- und anderen spezifischen Daten kritisiert werden.

## Was Reichtümer vermögen

Anstelle der Dämonisierung von Reichtum sollte man nichtsdestotrotz besser auf das diesem innewohnende Potential fokussieren, das freigesetzt werden könnte, wenn die Mechanismen der (Um-)verteilung sich ändern. Gerade in Zeiten in denen «Sparen» eines der beliebtesten Schlüsselwörter vieler PolitikerInnen ist, lohnt es sich den Blick auf den Reichtum der Europäischen Union zu richten und so mit der Logik des Sparens zu brechen. Die Definition von Reichtum muss dabei genauso in Frage gestellt werden, wie Definitionen von Armut. Überraschenderweise existiert keine klassische ökonomische Definition von Reichtum. Einige Studien definieren Personen

als «reich», die vom Nettoeinkommen ihres Vermögens leben können ohne für ihren Lebensunterhalt arbeiten zu müssen. Laut dem ersten deutschen Reichtumsbericht (veröffentlicht 2001) sind jene, die mehr als doppelt so viel wie die das Durchschnittseinkommen verdienen und über dreimal so viel Vermögen verfügen reich zu nennen. Der World-Wealth-Report (eine jährliche Studie von Merrill Lynch und Cap Gemini) spricht über «High Net Worth Individuals (HNWIs)» wenn jemand mehr als eine Million US-Dollar besitzt. Gemäß einer aktuellen Publikation trifft dies auf 7,7 Millionen Menschen weltweit zu (darunter 70.000. «Ultra-HNWIs» mit mehr als 30 Millionen Finanzvermögen)<sup>11</sup>.

Die Bezeichnung Reichtum darf jedoch nicht auf Vermögen reduziert werden, eine Gesellschaft kann auch im Hinblick auf ihre öffentlichen Güter und Dienstleistungen reich sein. Genauso wenig ist der Reichtum von Individuen nur durch deren Besitz bestimmt, sondern in einem viel größeren Ausmaß davon, was sie tun und sein können (siehe unten). Die individuelle Lebensqualität hängt also zu einem großem Teil vom vollständigen Zugang zu qualitätsvollen sozialen Gütern und Dienstleistungen ab.

## Begehren als Triebkraft der Reichtumsvermehrung<sup>12</sup>

Bereits im 18. Jhd. definierte Adam Smith in seiner klassischen ökonomischen Theorie Menschen als Wesen mit starkem Verlangen. Damit gelang es ihm, die Habgier von einer Sünde zur zentralen Triebkraft der Ökonomie zu machen. Seither formen unendliche Bedürfnisse und Wachstum zentrale Werte nicht nur für die kapitalistische Ökonomie, sondern mehr und mehr auch für die Gesellschaft im Allgemeinen.

7 - Vgl. Teil 1 - Kapitel 2: Ausgewählte Statistiken.

8 - Für eine umfassendere Diskussion zur Datensituation vgl. Kapitel 3.

9 - Für Vorschläge verbesserter Armutsindikatoren, die auf den Erfahrungen von Menschen mit Armutserfahrungen aufbauen vgl. den Endbericht eines entsprechenden europäischen Projekts. Download unter: <http://www.eapn.org>.

10 - Vgl.: «Wer von Armut spricht, darf von Reichtum nicht schweigen», Martin Schenk u.a. (Hrsg.): Armut in Österreich, Wien 1998.

11 - World Wealth Report (Capgemini/Merrill Lynch, 2004). Diese Zahlen müssen im Kontrast mit jenen 390 Millionen Menschen gesehen werden, die gemäß der Millennium Development Goals Kampagne von weniger als einem Dollar pro Tag leben müssen. Für weitere Informationen zur globalen Dimension von Armutsbekämpfung vgl. Kapitel 9.

12 - Die folgenden Überlegungen basieren auf der Arbeit der österreichischen alternativen Ökonomin Luise Gubitzer. Vgl. Luise Gubitzer: Reichtum ist begehrllich, In: Armutskonferenz/Attac/Beigewum (Hrsg.): Was Reichtümer vermögen. Warum reiche Gesellschaften bei Pensionen, Gesundheit und Sozialem sparen, Wien 2004, 98-117.

Auf der Suche nach einer neuen Perspektive auf Reichtum und in der Konsequenz auf einen neuen und gerechteren Weg der Verteilung müssen daher einige zentrale ökonomische Prinzipien in Frage gestellt werden.

Historisch gesehen wurde Ökonomie als die Lehre von der Verteilung begrenzt vorhandener Güter verstanden. Heute jedoch kann zumindest in den Industrieländern von keinem aktuellen Mangel an Gütern die Rede sein, im Gegenteil leben Industriestaaten als Gesellschaften des Überflusses, was auch deutlich macht, dass Armut beseitigt werden könnte, wenn es den politische Willen zur Umverteilung von Reichtum gäbe.

### **Der zunehmende Einfluss der Superreichen**

Eine andere Besorgnis erregende Entwicklung im Zusammenhang mit der Situation eines wachsenden Reichtums weniger Menschen ist deren steigender Einfluss nicht nur auf Wirtschaftspolitik sondern auf Politik im allgemeinen. Zunehmend liegt die Macht der Definitionen in den Händen der Superreichen. Gemäß deren Werte und Bedürfnisse wird das Konzept von Freiheit, z. B. immer mehr auf ökonomische Freiheit reduziert, während Verantwortung und Solidarität in erster Linie als persönliche Werte anstatt als Verantwortlichkeiten einer Gesellschaft betrachtet werden.

Sicherheit wird vor allem als die Notwendigkeit Eigentum zu sichern verstanden, während Gerechtigkeit nicht länger als herzustellender Wertzustand gilt, da der freie Markt ohnehin alles auf beste Weise regle.

Je mehr die Rechenschaftspflicht der Regierungen sich auf die Reichen verlagert, desto kleiner werden die Budgets für öffentliche Ausgaben (inklusive sozialer Dienstleistungen und Infrastruktur). Während die herrschende Klasse «weißer, gebildeter, reicher, junger Männer, die auf den Finanzmärkten ihre Spiele wohlinformiert und auf hohem Niveau betreiben» (Luise Gubitzer) offensichtlich auch die wichtigen politischen Rollen übernehmen, wird eine signifikante Veränderung des sozialen Klimas spürbar.

Die Diskreditierung des Wohlfahrtsstaates und eines solidarischen Steuersystems sind genauso Teil dieser Entwicklungen wie die zunehmende Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen, die nur einige Hinweise dafür darstellen, dass die Prinzipien der Markökonomie in allen Gebieten des Lebens überhand nehmen, auch in individuellen Haushalten, dem Nonprofit-Sektor und dem Staat selbst.

### **Eine reiche Gesellschaft**

Nichtsdestotrotz muss wiederholt werden, dass gesellschaftlicher Reichtum ganz anders betrachtet und verteilt werden könnte. Wenn es vor allem um das gute Leben aller Mitglieder einer Gesellschaft geht, ist eine reiche Gesellschaft jene, die allen ein garantiertes Mindesteinkommen, leistbaren Zugang zu sozialen Gütern und Dienstleistungen (Bildung, Gesundheitsvorsorge, öffentlicher Verkehr, Kinderbetreuung, Beratungseinrichtungen etc.) und solidarische Risikoaufteilung ermöglicht.

Selbst dann wenn vor allem die ökonomische Effizienz in den Blick genommen wird, wird deutlich, dass Länder mit einem hochentwickelten Sozialsystem auch zu den weltweit wettbewerbsfähigsten Ökonomien zählen. Eine hohe Sozialquote führt also nicht notwendiger Weise zum oft gefürchteten ökonomischen Backlash. Im Gegenteil «ein gutes Sozialsystem ermöglicht mehr Freiheit für die/den Einzelnen, weil es Risiken abfedert. Selbst den Standortwettbewerbs-Rhetorikerinnen müsste einleuchten, dass dies ein Wettbewerbsvorteil ist.»<sup>13</sup>

Zu guter Letzt sind es politische Entscheidungen, die über die Lebensqualität aller Menschen bestimmen. Deshalb brauchen wir Diskussionen darüber, wie wir unsere Gesellschaften organisieren wollen und können, um eine gutes Leben für alle zu garantieren und wir sollten nicht damit aufhören, die verantwortlichen EntscheidungsträgerInnen, aber auch uns selbst immer wieder zu fragen, in welcher Gesellschaft wir leben wollen, in einer Gesellschaft der Fürsorge oder des bloßen Kalküls?

### **Ein gutes Leben für alle**

Was könnten also sinnvolle Kriterien sein, um den Grad an Gerechtigkeit und gutem Leben einer Gesellschaft zu messen? Die US-amerikanische Philosophin Martha Nussbaum hat ein Indikatoren-Set entwickelt, das sich als nützlich für die Beurteilung der Ermöglichung eines guten Lebens aller Mitglieder einer Gesellschaft bewährt hat.

---

13 - Karin Küblböck et al: Editorial, In: *ibid.*, s. 7-12, 10.

Basierend auf ihrer gemeinsamen Arbeit mit dem berühmten indischen Ökonomen Amartya Sen sowie auf den Erfahrungen «armer» Frauen in Indien und der gemeinsamen Arbeit mit WissenschaftlerInnen an der UN-Universität in Helsinki baut dieser Ansatz auf aristotelischem Denken auf.

Dieses Denken besagt, dass die Vortrefflichkeit eines Staates in seiner Fähigkeit liege, es allen BürgerInnen auf Basis der verfügbaren materiellen und natürlichen Ressourcen zu ermöglichen, sich für ein gutes Leben zu entscheiden. Um zu beurteilen, inwiefern ein Staat diesem Prinzip gerecht wird, ist es notwendig ein klares Verständnis davon zu entwickeln, was unter einem guten menschlichen Leben zu verstehen ist. Dabei geht es nicht nur um die gerechte Verteilung von Geld, Besitz, Möglichkeiten und Positionen innerhalb einer Gesellschaft. Alle Voraussetzungen und Aktivitäten, die für ein gutes Leben notwendig sind, müssen aufgelistet werden, in anderen Worten, was wirklich zählt sind menschliche Verwirklichungschancen bzw. Fähigkeiten<sup>14</sup>.

Was also gebraucht wird, ist ein allgemeines Konzept des guten Lebens, das kulturübergreifende Ziele in den unterschiedlichen Lebensbereichen in den Blick nimmt und gleichzeitig die Vielfalt und Unterschiedlichkeit an Lebenskontexten respektiert.

Die Frage, die im Kern des Nussbaum'schen Fähigkeitenansatzes liegt, ist nicht, über welche Ressourcen Menschen verfügen oder wie zufrieden sie damit sind, sondern: «Was ist es Menschen möglich zu tun und zu sein?»

Auf der Suche nach einer verständlichen Antwort auf diese Frage hat Nussbaum eine Liste von Funktionen bzw. Fähigkeiten zusammengestellt, die sowohl als Maßstab für Lebensqualität wie auch als Instrument für politische Planung verwendet werden kann.

Diese Liste - in ihrer jetzigen Form<sup>15</sup>, entspringt vielen Jahren kulturübergreifender Forschungsarbeit und Diskussionen und umfasst die folgenden zentralen menschlichen Fähigkeiten:

- LEBEN (bis zum «natürlichen» Ende)
- KÖRPERLICHE GESUNDHEIT (inklusive Wohnmöglichkeiten, Ernährung und reproduktive Gesundheit)
- KÖRPERLICHE INTEGRITÄT (Bewegungsfreiheit; Freiheit von sexueller Belästigung und Gewalt)
- SINNE, VORSTELLUNGSKRAFT, GEDANKEN (ausgebildet und ausgedrückt durch Bildung, Kunst, Religion)
- EMOTIONEN (Beziehungen zu Menschen und Dingen, die Fähigkeit für andere zu sorgen und sie zu lieben, zu trauern, Dankbarkeit, Sehnsucht und Zorn zu empfinden)

- PRAKTISCHE VERNUNFT. In der Lage zu sein, sich eine Vorstellung vom guten Leben zu machen und den eigenen Lebensplan auf kritische Weise zu reflektieren.
- BEZIEHUNGEN (zu anderen Menschen, anderen Spezies und zur Umwelt)
- SPIEL (in der Lage sein zu lachen, zu spielen und erholsame Aktivitäten zu genießen).
- MACHT INNERHALB DES EIGENEN LEBENSKONTEXTS (durch politische Partizipation, die Möglichkeit Besitz zu erwerben und zu halten, dem Zugang zu qualitätsvoller Erwerbsarbeit).

Nussbaum unterstreicht, dass diese Liste als Liste von irreduzibler Pluralität betrachtet werden muss, was bedeutet, dass eine fehlende Komponente nicht durch ein «mehr» einer anderen kompensiert werden kann. Alle sind von unterschiedlicher Qualität, alle sind von zentraler Bedeutung.

Zu einem guten Leben gehören folglich nicht nur gute Gesundheit und körperliche Unversehrtheit, sondern auch Ideen, Kreativität und Spiel, die Fähigkeit, Gefühle ausdrücken zu können, gute Beziehungen zu pflegen, sich anderen zugehörig zu fühlen und an der Gestaltung des eigenen Lebenskontextes mitzuwirken.<sup>16</sup>

### Von TINA zu TAMARA

Vergleicht man Nussbaums Liste zentraler menschlicher Fähigkeiten mit der Realität von Menschen mit Armutserfahrungen in Europa und anderswo, wird deutlich, dass es noch viel zu tun gibt, bevor von einem wirklich guten Leben aller gesprochen werden kann.

Offizielle politische EntscheidungsträgerInnen in europäischen Ländern scheinen jedoch derzeit nicht in der Lage zu sein, die für eine Verringerung der Kluft zwischen arm und reich notwendigen Veränderungen umzusetzen.

---

14 - Vgl. dazu Martha C. Nussbaum, *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

15 - Eine detailliertere Version dieser Liste ist (in englischer Sprache) u.a. nachzulesen in: Martha Nussbaum, «Women and Work. The Capabilities Approach» in *Little Magazine*, May 2000 – Download unter: <http://www.littlemag.com/2000/martha.htm>.

16 - *ibid.*

Immer wieder erzählen sie, dass es keine Alternativen zur gewählten politischen Strategie gäbe (There is no alternative - TINA), während gleichzeitig sowohl wissenschaftliche Theorien als auch die politische Praxis vieler Menschen und Organisationen Zeugnis davon ablegen, dass es sehr wohl viele und realistische Alternativen gibt (There are many and realistic alternatives - TAMARA).

Mit Blick auf die derzeitige Sozialpolitik in Europa wäre ein auf Rechten basierender Ansatz, der Zugang zu sozialen Gütern und Dienstleistungen sowie ein Mindesteinkommen für alle BewohnerInnen garantiert ein guter Beginn. Darauf aufbauend müsste die Qualität der Arbeitsmarkttrainings und der Zugang zu Erwerbsarbeit verbessert werden, damit die Zahl der «Working Poor» nicht weiter zunimmt, sondern statt dessen qualitativ hochwertige Arbeitsplätze geschaffen werden, die für ein Einkommen über der Armutsgrenze sorgen. Darüber hinaus müsste der Boden für grundlegende Veränderungen, die zur Bekämpfung und Vermeidung von Armut notwendig sind, bereitet werden.

### Die Care-Perspektive als Alternative

Unter dem Stichwort „Care« wurden und werden seit etlichen Jahren alternative sozial-, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte entwickelt, die das Leben und seine Erhaltung ins Zentrum stellen.<sup>17</sup>

Abhängigkeit und Bezogenheit werden dabei als wesentliche Teile der menschlichen Grundkonstitution betrachtet, die Norm einer scheinbar unabhängigen menschlichen Existenz wird in Frage gestellt. Entsprechende Bedeutung wird in der Folge dem Geben (und Nehmen-Können) fürsorglicher Tätigkeiten zugesprochen. Dabei geht es nicht nur um Hausarbeit, pflegerische und sozialarbeiterische Tätigkeiten, sondern auch und vor allem um ein Handeln, das für das eigene Mit-anderen-in-der-Welt-sein auf breite und vielfältige Weise Verantwortung übernimmt.

«Das Leitprinzip einer Care-Ethik ist die Tatsache, dass Menschen einander brauchen, um ein gutes Leben führen zu können und dass sie als Individuen nur durch und mit fürsorglichen Beziehungen mit anderen leben können.»<sup>18</sup> (Sozial-)Politik aus der Care-Perspektive zu betrachten, bedeutet also menschliche Bedürftigkeit im umfassenden Sinne ernst zu nehmen und einzugestehen, dass wir alle nur leben können, wenn wir von anderen gefördert und unterstützt werden. Dabei wird mit der derzeit gängigen Verquickung von Sozial- mit Arbeitsmarktpolitik gebrochen und soziale Transferleistungen weniger als Versicherungsleistung oder «Gnadenbrot» sondern vielmehr als sinnvolle Maßnahme zur gerechten Verteilung von Arbeit und Einkommen bewertet.

Die Strategie der verstärkten Beteiligung am Erwerbsarbeitsmarkt als «bestes» Mittel der Armutsbekämpfung kann mit dem Blick auf die vielen anderen notwendigen Arbeitsbereiche, aber auch angesichts einer schwindenden Zahl an verfügbaren Arbeitsplätzen zu Gunsten eines umfassenderen Reformprogramms ad acta gelegt werden.

### Das Ganze der Arbeit

Wenn der Blick von der Monokultur der Erwerbsarbeit abgelenkt wird, kann sich die Perspektive auf das «Ganze der Arbeit»<sup>19</sup> als Basis für neue Mittel und Wege der Armutsbekämpfung weiten. Die derzeit als «abweichend» verstandenen «typischen» Frauenbiographien, die u.a. von Teilzeitbeschäftigung und Erwerbsarbeits-Unterbrechungen durch Erziehungs- und Pflegezeiten gekennzeichnet sind, werden zur «Normalität». Fürsorgetätigkeiten, Eigen- und Subsistenzarbeit, aber auch gesellschaftliches und politisches Engagement werden als weitere Teile eines guten (Arbeits-)Lebens grundsätzlich mitbedacht. Sozialstaatliche Diskussionen konzentrieren sich dann nicht mehr länger auf die Frage nach der Zukunft der Erwerbsarbeit, sondern vielmehr auf das Ausloten der besten Möglichkeiten einer gelungenen Kombination unterschiedlicher Arbeits- und Einkommensformen.

Erwerbsarbeitszeiten, so ein auf diesem Hintergrund entwickeltes Konzept der deutschen Ökonomin Adelheid Biesecker, werden stark verkürzt, wodurch Zeit für Versorgungs-, Gemeinwesen- und Eigenarbeit freigesetzt wird. Angestrebt wird dabei sowohl Güter- als auch Zeitwohlstand, der durch die Arbeitszeitverkürzung bedingte Lohnverlust könnte durch ein bedingungsloses Grundeinkommen kompensiert werden, das seinerseits durch verstärkte Besteuerung von Überstunden, Steuern auf Kapitaltransaktionen und auf Naturverbrauch finanziert wird.

Der Staat bleibt in diesem Modell bedeutender Akteur. Zum einen soll soziale Infrastruktur dafür sorgen, wie Kindergärten, Gemeinschaftsküchen, neue Formen des sozialen Wohnens, öffentlicher Verkehr weiterhin für alle zur Verfügung stehen, zum anderen braucht es Impulse für jene Qualifizierung und Weiterbildung, die dabei hilft, die entstehenden Wahlmöglichkeiten und -freiheiten gut nutzen zu können.

Armutsbekämpfung und -vermeidung passiert in dem hier skizzierten Modell und ähnlichen Entwürfen einerseits durch eine Erhöhung der Verwirklichungschancen des/der Einzelnen und andererseits durch die Förderung einer Mitgestaltungsgesellschaft von aufeinander bezogenen und füreinander sorgenden BürgerInnen (caring citizens).

## Nächste Schritte

Grundlegende Reformen, wie sie so eben skizziert wurden, brauchen Zeit. Die dafür notwendige Veränderung der sozio-symbolischen Ordnung und folglich die Transformation jener gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Verhältnisse, die «arm» machen, lässt sich nicht von heute auf morgen durch- und umsetzen.

Im Sinne der unmittelbaren Verbesserung der Lebensbedingungen derjenigen Frauen, Kinder und Männer, die hier und heute von Armut betroffen oder gefährdet sind, gilt es deshalb sich der skizzierten Alternative im «Wechselspiel des Möglichen mit dem Unmöglichen» (Ingeborg Bachmann) Schritt für Schritt anzunähern.

Im Hinblick auf notwendige Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung von Armut wären dabei zunächst individueller Zugang zu, sowie Mindeststandards für alle bestehenden sozialen Sicherungssysteme einzuführen. Darüber hinaus gilt es den Zugang zu qualitativollen sozialen Gütern und Dienstleistungen (Bildungsangebote, Gesundheitsvorsorge, Kinderbetreuungseinrichtungen, öffentlicher Verkehr, Beratungsstellen ...) sicher zu stellen und auszubauen. Besonders wichtig wären (vor allem aber nicht nur solange ein erwerbsarbeitsmarktzentriertes Sozialsystem fortbesteht) darüber hinaus neue arbeitsmarktpolitische Konzepte, denen es um mehr als um Jobvermittlung im Sinne der Quotenbereinigung geht. Vielmehr braucht es qualitativolle und freiwillige Qualifizierungsangebote, die ihre TeilnehmerInnen mit den je spezifischen Fähigkeiten und Interessen ernst nehmen, Arbeitsplätze, die Weiterlernen und Weiterentwicklung ermöglichen und Löhne, die ein Leben oberhalb der Armutsgrenze ermöglichen.<sup>20</sup>

---

17 - Vgl. Feder-Kittay, Eva und Feder, Ellen K. (Hrsg.), *The subject of care. Feminist Perspectives on Dependency*, Oxford, 2002; Sevenhuijsen, Selma, *The Place of Care. The Relevance of the Ethics of Care for Social Policy*, in: Sevenhuijsen, Selma und Svab, Alenka (Hrsg.), *Labyrinths of Care*, Ljubljana, 2003, S.13-41

18 - Sevenhuijsen, Selma, «The Place of Care. The Relevance of the Ethics of Care for Social Policy», s.19, Übersetzung MM

19 - Biesecker, Adelheid: *Kooperative Vielfalt und das «Ganze der Arbeit»*, in: *Die Armutskonferenz (Hrsg.): Es ist genug für alle da!, Erwerbsarbeit und soziale Sicherheit*, Wien 1999, S.47-55

20 - Für weitere Details der vorgeschlagenen Wege der Armutsbekämpfung vgl. das Mindestsicherungs ABC der Österreicherischen Armutskonferenz auf [www.armutskonferenz.at](http://www.armutskonferenz.at)

# Porträt 1

## Leben am Limit

Wer mit einem Haushaltseinkommen, das weit unterhalb der offiziellen Armutsgrenze der Statistiker liegt, drei Kinder großzieht, hat seine eigene Kosten-Nutzen-Rechnung etabliert. Geld spielt dabei nicht einmal mehr die wichtigste Rolle.

### Ute Woltron

Erstveröffentlichung in der Österreichischen Tageszeitung DER STANDARD vom 30. Okt 2004.

Andrea Park hat eingeeheizt. In der Küche zumindest. Die Öfen im Schlaf- und im Kinderzimmer kommen erst dann in Betrieb, wenn es draußen unter null geht. Weil jeder Aufwand, sagt sie, zu seinem Nutzen in einer bestimmten Relation stehen muss. Draußen hat es sieben Grad.

Andrea Park ist 36, sie hat drei Kinder. Sie sind sieben, neun und elf Jahre alt. Die vier leben gemeinsam mit einem Pony, einer Ziege, Katzen und Kaninchen am Fuß der Hohen Wand in Niederösterreich. Ein Häuschen, ein kleiner Garten, dahinter Wald, vorne Wiesen und Felder. Eine reizende Landidylle. Der Nebel setzt kleine Wassertröpfchen in die Spinnennetze, die Kinder sind wohlgezogen, das Pony ist gestriegelt, die Kaninchenställe sind ausgemistet. Vielleicht kommt später noch die Sonne durch. Das Leben scheint beschaulich.

Wäre da nicht dieses ausgefeilte System aus Kosten-Nutzen-Berechnungen, das in diesem Haus das Leben aller bestimmt.

Die vier bilden, wie Ökonomen und Volkswirtschaftler das ausdrücken, einen «Haushalt». Das mittlere (Median-)Netto-Haushaltseinkommen der österreichischen Privathaushalte liegt laut AK-Statistik bei 2308 Euro pro Monat. Nach den Berechnungstabellen des Europäischen Statistischen Zentralamts gilt ein Haushalt wie der der Parks (eine erwachsene Person plus drei Kinder) als «einkommensarm», wenn die Familie mit 1482 Euro oder weniger pro Monat haushalten muss.

1482 Euro also, sagt die Statistik. In der Küche ist es jetzt schon warm, und Andrea Park öffnet die Tür zum noch nicht geheizten Schlafzimmer, um die thermische Kosten-Nutzen-Rechnung dieses Vormittags zu optimieren.

Ihr «Haushaltseinkommen» setzt sich aus Kinderbeihilfe und gerichtlich festgesetzten Alimentationszahlungen zusammen, die Summe kennt sie auswendig, sie beträgt genau 885,80 Euro pro Monat. 596,20 Euro mehr - wenigstens jetzt, im Oktober - und sie würde immer noch statistisch als arm gelten, aber dann könnte Andrea Park wenigstens die Fuhre Holz kaufen, die sie über den Winter brächte. Doch die Kinderbeihilfe wird erst wieder Ende November ausbezahlt, und das mit dem letzten Ersparten gerade gekaufte Holz erwies sich als noch nass und unverheizbar.

«Normalerweise», sagt sie, «kriegst du in einem solchen Fall die Krise. Aber ich habe diese Situation so oft erlebt, ich weiß, es geht immer irgendwie weiter. Das unterscheidet mich von anderen Frauen.»

Vor 16 Jahren war Andrea Park eine Studentin der Japanologie und Sinologie und verdiente kein schlechtes Geld mit Übersetzungs- und Dolmetsch-Jobs. Sie lernte ihren späteren und mittlerweile geschiedenen Mann in Korea kennen, zog mit ihm nach Japan, bekam das erste Kind, ging mit ihm nach Wien, dann nach Deutschland, bekam noch zwei Kinder, unterstützte ihn bei seiner Arbeit als Sushi-Koch und folgte ihm auch, als er wieder nach Korea zurückgehen wollte.

Irgendwie gingen die Pläne, eine eigene kleine Imbissbude aufzumachen, aber nirgendwo auf, und als sie es satt hatte, mit drei Kleinkindern in einem rattenverseuchten Keller zu leben, täglich nichts außer Reis zu essen und sie ihm sagte, sie wolle nach Österreich zurück, verprügelte er sie. Erst das sei der Moment gewesen, sagt sie, in dem sie aufgehört hätte, die treue, alles mittragende Ehefrau zu sein. Mithilfe seiner Verwandtschaft gelang ihr vor knapp zwei Jahren eine Art Flucht nach Hause. In zwei

Koffern ein bisschen Gewand, ein paar Fotos und absolut kein Geld.

Die erste Station: ein altes, lang nicht bewohntes Bauernhaus in der Nähe von Gloggnitz, dem Ort, in dem Andrea Park aufgewachsen ist. Der erste Job: Postwurfsendungen in den Bauerndörfern am Wechsel austragen. Der bringt ungefähr 50 Euro pro Woche und das Wichtigste: Er bringt eine Krankenversicherung.

Der Sommer läuft ganz gut, aber im Winter ist das alte Steingemäuer nicht warm zu kriegen, die vier schlafen in Skianzügen. Das Leben ist: Post austragen, Kinder in die verschiedenen Schulen und in den Kindergarten bringen, kochen, Kinder abholen, die Temperatur erträglich halten, auf Ämter laufen, die Scheidung beantragen, sich wieder um die Kinder kümmern. Der Job ist zu aufwändig für das, was er abwirft. Die Kosten-Nutzen-Rechnung stimmt nicht.

Sie hilft im Kindergarten in Neunkirchen aus, in einem Dritte-Welt-Laden, bei einem Greißler. Die Arbeitszeiten kann sie sich natürlich nicht aussuchen, die Kinder sind nicht selten allein zu Hause. Das Leben ist: «Ein Jonglieren bis zum Gehnichts mehr.» Ihre eigene Familie steht zur Unterstützung kaum zur Verfügung, die Mutter gibt ihr hin und wieder Eier und Milch. «Ich kenne Situationen, in denen ich auf Lebensmittel von anderen angewiesen bin.»

Sie wird krank, geht trotzdem arbeiten: «Aber irgendwann kommt man an seine Grenzen, und dann kann man seinen Kindern nichts mehr geben, weil man zu ausgelaugt ist.» Außerdem steht der nächste Winter bevor. Die Mutter einer Schulkollegin der ältesten Tochter besitzt ein altes, leer stehendes Haus in Willendorf, sie kennt die Lebenssituation der Familie und bietet Andrea Park das Haus zu einem geringen Mietzins an.

Mit der Übersiedelung nach Willendorf an der Hohen Wand rückt der Job in Gloggnitz in logistisch unerreichbare Ferne, die Frau müsste ihre Kinder täglich stundenlang allein lassen. Und das will sie nicht. Sie geht also privat putzen, entrümpelt das Haus, schneidet Brennholz mit der Kreissäge, erhitzt Wasser am Küchenherd, um ihre Kinder im Wasserschaff baden zu können, touret weiter durch alle Ämter.

Denn der Mann ist mittlerweile wieder in Deutschland, sie kann endlich eine Lohnbestätigung von ihm bekommen und erreicht damit eine Herabsetzung der Versicherungsraten, die sie als Nichtangestellte privat bezahlen muss. Ein Freund hilft, die Öfen des Hauses wieder in Gang zu setzen und sogar das Warmwasser im Badezimmer zum Fließen zu bringen. Andrea

Park, die früher für japanische Firmen gedolmetscht hat und neben Koreanisch zumindest noch drei Sprachen fließend spricht, stellt auch wieder eine geringfügige Anstellung als Putzhilfe in einer Firma auf. «Das war super, und auch mit den Kindern hat alles funktioniert.»

Doch dann bekommt sie Scharlach, kuriert sich nicht ordentlich aus, die Krankheit schlägt sich aufs Herz, sie beschließt: «Jetzt reicht es. Geld hin, Geld her. Ich habe genug Arbeit mit dem alten Haus und den Kindern, ich bleib eine Zeit lang zu Hause.» Sie sagt: «Ich war mein Leben lang eine starke Frau, aber diesen Sommer haben mich die Nachwehen der Vergangenheit einfach eingeholt. Irgendwie konnte ich nicht mehr.»

885 Euro und 80 Cent pro Monat also. Hin und wieder schickt der Vater den Kindern aus Deutschland Taschengeld. Dann kaufen sie sich gelegentlich eine süße Kleinigkeit im Adeg, und wenn die Puddingfamilienpackungen gerade preisreduziert sind, oder das Mehl, nehmen sie wie selbstverständlich Vorräte für die ganze Familie mit. Bekleidung und Schuhe kauft der Vater auch gelegentlich, der Rest wird aus getragenen Sachen beschafft.

«Ich habe die Kinder eher zum Geben erzogen», sagt Andrea Park, «sie hängen an Dingen nicht so sehr wie andere Kinder. Außerdem haben wir hier alles, was sie brauchen: den Wald, die Tiere, geschenkte Fahrräder.»

Manche Leute, gar nicht so wenige, sind hilfsbereit. Sie geben Gewand, gebrauchte Waschmaschinen, Staubsauger. «Dinge, die ich mir nie kaufen könnte.» Andere Leute sind unbarmherzig: Ein Pony leistet die sich, aber die paar Euro für den Schulausflug oder für den Schwimmkurs sollen nicht mehr drin sein?

Das Leben ist: drei Kinder allein großziehen. Die Tiere gehören für Andrea Park, die sich immer schon Tiere gewünscht hat, dazu. Die sind ein Teil ihrer Würde, und dass sie sich die erhalten hat, zeigt sie dem ganzen Dorf, wenn sie mit dem Pony ohne Sattel zum Adeg reitet, um einzukaufen. Manchmal nimmt sie auch die Ziege mit.

Das Futter für die Tiere findet man. Das Gras wächst auf Wiesen, die keiner mehr bewirtschaftet. Das Heu ergibt sich, wenn die Straßenverwaltung die Wegränder mäht. Diese Art von Geld liegt auf der Straße, wenn man weiß, wie man sich bücken muss. Und die, die mitdenken, holen partout sie zum Ponyreiten in das Jungscharlager, weil ihr das ein bisschen Geld einbringt.

Als Dolmetscherin würde sie gerne wieder arbeiten. «Aber man muss realistisch sein. Mit dem, was ich habe, kann ich nur auf dem Land leben, nicht in Wien, und gerade in diesem Job muss man schnell abrufbereit sein. Es ginge, wenn ich die Kinder zu Verwandten geben könnte, doch das ist nicht der Fall.» Das Leben ist: ein Abwägen zwischen dem Wert und dem Preis, der zu zahlen ist. «Was die meisten Leute nicht verstehen, ist diese Drucksituation, in der man sich ständig befindet.» Das falsche Holz, zum falschen Zeitpunkt gekauft, kippt das labile System. In der Küche ist es immer noch schön warm. Bis Ende November sind es noch vier Wochen, und in denen kann viel passieren. «Bisher ist sich immer alles irgendwie ausgegangen», sagt Andrea Park. «Es wird sich auch diesmal etwas ergeben - und wenn nicht, dann werden wir einfach das nasse Holz heizen, auch wenn's zischt und raucht.»



# Porträt 2

## Eine neapolitanische Geschichte

*Aufgeschrieben von «Chance» - Projektmitarbeitern*

*Oktober 2004*

Luigi, ein sehr freundlicher und umgänglicher junger Mann, ist jetzt 20 Jahre alt. Sechs Tage die Woche arbeitet er in einer großen Bar in Neapels Hafenviertel, die sehr beliebt ist und von Hunderten junger Leute aus den armen Innenstadtvierteln besucht wird. In der Bar werden Getränke, Pfannkuchen und Sandwiches verkauft, und sie hat die ganze Nacht bis 5 Uhr morgens geöffnet. Luigi bereitet Kaffee und Cappuccino zu und serviert Bier. Seine Schicht beginnt um 16 Uhr und endet am nächsten Morgen um 7, nach dem Aufräumen und Saubermachen. Eigentlich sollte er das gesetzlich vorgeschriebene Gehalt beziehen, einen Nachtzuschlag erhalten und das Recht auf eine wöchentliche Ruhepause von 48 Stunden haben. Doch Luigi ergeht es wie so vielen anderen auch: Ihm wird nichts davon bewilligt, da er «schwarz» arbeitet. Er hat keinen legalen Vertrag und bekommt monatlich 600 - 650 Euro, einschließlich Trinkgelder.

Luigis Mutter arbeitete als Putzfrau und starb an Krebs, als er erst drei Jahre alt war. Zu dieser Zeit saß sein Vater eine zehnjährige Haftstrafe ab. Eine seiner älteren Schwestern versuchte, sich um ihn zu kümmern, doch es gelang ihr nicht. Luigi lebte dann bei seiner anderen Schwester, die schließlich einen Mann heiratete, der Luigi nicht mochte. Anschließend lebte er nicht allein, sondern bekam Hilfe und eine regelmäßige Unterstützung von einer gemeinnützigen Organisation. Trotzdem ging er mit 12 Jahren von der Schule ab. Er arbeitete dann als Maurer, in einer Bar, als Klempner-Gehilfe usw. Mit 14 Jahren schloss er sich dem Chance-Projekt an: Er beendete die obligatorische Schulzeit und ein zweijähriges Berufsausbildungsprogramm, um Koch zu werden. Während der Touristensaison im Sommer hat er auf Ischia als Koch gearbeitet und im Winter seinen Job in der Bar behalten, um sich und seine Freundin durchzubringen.

Luigi lebt mit seiner arbeitslosen Freundin zusammen. Ihre Familien sind beide arm und häufig in illegale Aktivitäten

verwickelt. Das junge Paar erhält keine familiäre Unterstützung, was atypisch für neapolitanische Familien dieser Art ist. Dieser Mangel an traditioneller Gemeinschaft und familiärer Hilfe - kein sonntägliches Mittagessen oder ein gemeinsames Weihnachts- oder Osterfest - kränkt und verbittert das junge Paar sehr.

Die beiden leben etwa zehn km von Luigis Arbeitsplatz entfernt, und das Pendeln mit öffentlichen Verkehrsmitteln dauert lange. Daher kaufte er einem Freund einen Motorroller ab, um so schnell wie möglich zur Arbeit zu gelangen und auf diese Weise mehr Schlaf zu bekommen. Das Paar lebt in einer besetzten Wohnung. Luigi hat die Wände gestrichen und neue Möbel auf Kredit gekauft. Die besetzte Wohnung befindet sich, wie noch viele andere, in einem Hochhaus, das «das Segelschiff» genannt wird. Es handelt sich um einen großen Betonwohnblock aus den frühen siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts, der zu einem Zentrum des Drogenhandels wurde (Kokain, Heroin, Crack) und auch der Hehlerei, der Prostitution und der dunklen Geschäfte, die von den nord-neapolitanischen Camorra-Netzwerken kontrolliert werden. Die Stadt hatte beschlossen, dieses Hochhaus mit Dynamit in die Luft zu sprengen, wie sie das bereits mit zwei anderen «Segelschiffen» getan hatte, doch Hausbesetzer wie Luigi konnten dies verhindern.

Bei so manchen Hausbesetzern handelt es sich um kleine Fische von Camorra-Gangs, doch viele sind auch einfach nur arbeitende Arme wie Luigi. Natürlich sollte Luigi, der nicht in kriminelle oder illegale Machenschaften oder Gang-Aktivitäten verwickelt ist, so weit weg wie möglich von den Verhaltenskodizes der Gangs, ihrer Sprache und ihren allgemeinen Ansichten sein. Denn in der Tat verwendet er einen Großteil seiner Energie darauf, im täglichen Überlebenskampf Angeboten zu widerstehen, «sauber zu bleiben» und nicht von irgendeiner Substanz abhängig zu werden.



# Kapitel 5

## Teilhabe von Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind

*Ludo Horemans*

### Einführung

In den vergangenen Jahren stand «Teilhabe» oft im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Es wurde viel über Teilhabe gesagt und geschrieben, und der Begriff fällt bei praktisch jeder Gelegenheit. Dieses Kapitel befasst sich mit der «politischen Teilhabe von Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind» bzw. ihrer Teilhabe an politischen Prozessen der Regierungen auf allen Ebenen. Außerdem wird in diesem Kapitel die notwendige Weiterentwicklung dieser partizipatorischen Prozesse besprochen, die als Entwicklung einer «partizipatorischen Demokratie» bezeichnet werden könnte.

Dieses Kapitel stützt sich auf die verschiedenen Diskussionen zum Thema Teilhabe innerhalb des EAPN und auch auf die Berichte von den europäischen Treffen von Menschen, die von Armut betroffen sind, die von den verschiedenen EU-Präsidentschaften unterstützt wurden. Die Erfahrungen, die in Belgien bei der Entwicklung dieses Ansatzes gemacht wurden, durchziehen das gesamte Kapitel. Eine in Belgien entwickelte gesetzliche Teilhabe-Struktur wird vorgestellt und diskutiert, doch leider werden andere Beobachtungen aufzeigen, dass die belgische Regierung die Leitlinien für eine bessere Teilhabe, die sie in ihre nationalen Aktionspläne zur sozialen Eingliederung 2003-2005 eingebaut hat, nicht anwendet.

### Die Bedeutung der politischen Teilhabe

Eines der politischen Hauptziele im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung besteht darin, alle AkteureInnen zu mobilisieren, einschließlich der Menschen, die von Armut betroffen sind, denn diese verfügen über eine «Sachkenntnis», die auf ihrer «alltäglichen Erfahrung mit Armut und Ausgrenzung» beruht. Dieses Ziel wurde im Jahr 2000 auf dem EU-Frühjahrs Gipfel in Nizza als Teil

der europäischen Strategie zur sozialen Eingliederung angenommen. Menschen, die von Armut betroffen sind, finden sich in einer Lage der Ausgrenzung wieder und wollen an der Politik und den Maßnahmen, die auf ihre Situation gerichtet sind, beteiligt werden. Teilhabe ist eine wichtige Waffe im Kampf gegen Armut. Sie muss als ein Recht angesehen werden, das jedem und jeder zusteht. Jeder Mensch hat das Recht, an der Entscheidungsfindung zu Angelegenheiten, die ihn oder sie betreffen, beteiligt zu sein. Menschen, die von Armut betroffen sind, haben das Recht, diesbezüglich ihre Meinung zu äußern und zu verlangen, dass ihre Erfahrungen angehört und bei den Maßnahmen berücksichtigt werden.

Die Bevölkerung wird normalerweise nach offenen und demokratischen Wahlen von Parlamentsabgeordneten vertreten. Menschen, die von Armut betroffen sind, nehmen an solchen Wahlen jedoch nicht immer teil, da sie häufig nicht registriert sind. Manchmal stehen sie diesen Systemen, denen es nicht gelang, ihre Nöte zu beseitigen, auch fremd gegenüber und beteiligen sich daher nicht an den Wahlverfahren. Gewählte VertreterInnen, die die Prozesse der partizipatorischen Demokratie gestalten und dabei der Teilhabe von Menschen, die von Armut betroffen sind, einen besonderen Platz einräumen, wären eine wichtige und notwendige Ergänzung unserer demokratischen Strukturen.

Partizipatorische Demokratie ist eine grundlegendere Form der Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess als Besprechungen oder das Abgeben von Ratschlägen oder Statements im Rahmen politischer Anhörungen. Sie bezieht sich auf eine strukturelle Beteiligung an laufenden oder ständigen Konsultationen, bei denen die beteiligten Partner eine gegenseitige Verpflichtung eingehen und den Inhalt, das Timing und den Ablauf der gemeinsamen

Überlegungen bestimmen. Grundlegend sollte die partizipatorische Demokratie ein transparenter Prozess der strukturellen Beratung sein. Sie darf nicht auf gelegentliche Momente der Teilhabe reduziert werden.

Durch Teilhabe an den politischen Entscheidungsprozessen erfahren deren Ergebnisse eine qualitative Verbesserung. Eine Entscheidung bezüglich der Situation von Menschen, die von Armut betroffen sind, sollte in Beratung mit eben diesen Menschen erzielt werden. Auf diese Weise stehen die Chancen besser, dass Entscheidungen und Maßnahmen ihre Ziele effektiver erreichen. Das trifft zwar auf alle gesellschaftlichen Gruppen zu, gilt aber ganz besonders im Falle von Entscheidungen, die sich auf Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, auswirken. Auf diesem Gebiet berühren die Probleme oft verschiedene Lebensbereiche und betreffen auch verschiedene politische Sektoren. Der Beitrag von Menschen, die ausgegrenzt werden, ist daher unbedingt erforderlich, um einen ausgewogenen Ansatz zu erreichen, der den multidimensionalen Charakter der Probleme angeht. Zwar ist Teilhabe kein Garant dafür, dass die richtigen Schlussfolgerungen gezogen werden, doch bei fehlender Teilhabe ist es sehr wahrscheinlich, dass Vorschläge gemacht werden, die unbeabsichtigte negative Auswirkungen auf die Betroffenen haben können.

### **Die nötigen Bedingungen für eine sinnvolle politische Teilhabe**

Die Teilnehmenden des dritten Europäischen Treffens von Menschen, die von Armut betroffen sind (2004), legten die folgenden Leitlinien vor, die verhindern sollen, dass Teilhabe ein leeres Slogan oder ein falsches Versprechen bleibt:

- Politiker sollen sich zu einer echten Teilhabe armer Menschen an der Politikgestaltung verpflichten. Es muss die Bereitschaft bestehen, mit uns auf eine geeignete Art und Weise Entscheidungen und Maßnahmen zu entwickeln, und auch die Ergebnisse des Teilhabeprozesses müssen berücksichtigt werden.
- Die Einrichtung eines Teilhabeprozesses ist keine informelle Aktivität. Wir, die wir von Armut betroffen sind, haben häufig nur mit der kontrollierenden und repressiven Seite des Regierungsapparates Bekanntheit gemacht. Für eine effektive Teilhabe muss ein sicheres und verlässliches Umfeld geschaffen werden, in dem wir uns trauen, um Klarstellung zu bitten und

unsere Meinung zu äußern. Wir verlangen, dass unsere Meinung angehört und respektiert wird. Erst dann können Entscheidungen das Ergebnis von Verhandlungen sein, an denen wir selbst teilgenommen haben. Auf diese Art und Weise wird Teilhabe auch zu einem Instrument, das uns hilft, unser Leben selbst in die Hand zu nehmen.

- Bei der Einrichtung eines Teilhabeprozesses müssen die Verschiedenheit und die individuellen Merkmale unseres Lebens in Armut berücksichtigt werden. Auch müssen die Unterschiede bei den Kommunikations- und Besprechungsmethoden in Betracht gezogen werden; Gleiches gilt für die unterschiedlichen Ausgangspositionen. Um als richtiggehende Partner an den Verhandlungen und Diskussionen teilnehmen zu können, ist häufig ein Vorbereitungsprozess nötig. In diesem Zusammenhang müssen wir klare Informationen darüber erhalten, was genau von uns erwartet wird. Außerdem müssen wir im Voraus wissen, wie die Grenzen und Möglichkeiten der politischen Einflussnahme aussehen. Ferner benötigen wir Unterstützung, wenn es darum geht, unsere Meinung zum Ausdruck zu bringen. Dies braucht Zeit und Mittel, die zur Verfügung gestellt werden müssen.
- Wir wollen nicht nur für uns selbst eintreten, sondern auch für die Rechte aller Menschen, die von Armut betroffen sind. In dieser Hinsicht ist es uns wichtig, unsere eigenen Probleme hinter uns lassen zu können. Dies wird nur möglich sein, wenn wir nicht mehr unsere ganze Aufmerksamkeit und Energie auf die Sorge ums Überleben verwenden müssen. Dabei ist eine individuelle Unterstützung bei unseren persönlichen Problemen und denen unserer Familien nötig.
- Zum Schluss verlangen wir, dass sich bestehende allgemeine Teilhabekanäle wie Beratungsstellen, Gewerkschaften oder politische Parteien bemühen, für alle Menschen, die von Armut betroffen sind, besser zugänglich zu sein.

### **Teilhabe von Menschen, die von Armut betroffen sind, über Vereinigungen und Netzwerke**

Wenn sich Menschen, die von Armut betroffen sind, Gehör verschaffen wollen, ist es wichtig, dass sie nicht allein dastehen. Wie es in der Vergangenheit schon im Falle anderer Bevölkerungsgruppen (z.B. Arbeiter oder Frauen) geschehen ist, müssen auch Menschen, die von

Armut betroffen sind, in Vereinigungen oder Netzwerken zusammenkommen. Dies ist Menschen, die von Armut betroffen sind, meistens nicht aus eigener Kraft gelungen; vielmehr wurden sie bei diesem Unternehmen von anderen, die nicht in Armut leben aber solidarisch sind, unterstützt. Diese Vereinigungen und Netzwerke bringen Menschen zusammen, die oft unter extremer Armut leiden, wobei sie normalerweise selbst unter schwierigen Bedingungen arbeiten. Ihr Hauptanliegen besteht darin, einen ständigen Kontakt zu Menschen, die von Armut betroffen sind, einzurichten, und zwar indem diese Menschen aufgesucht, angehört und unterstützt werden und indem die Bedingungen geschaffen werden, die nötig sind, damit diese Menschen das Wort ergreifen können, um ihre Anliegen und eigenen Beurteilungen vorzubringen. Die Vereinigungen und Netzwerke müssen in der Lage sein, diese individuelle und vertrauensvolle Beziehung zu ihrer Basis unter allen Umständen aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln.

In dieser Hinsicht unterscheiden sich diese Vereinigungen von Organisationen oder Anbietern von Diensten, die auch auf einer professionellen Grundlage mit Menschen, die von Armut betroffen sind, arbeiten. Diese Organisationen zielen nicht darauf ab, die (politische) Teilhabe der Menschen, die von Armut betroffen sind, zu erhöhen. Normalerweise haben solche Organisationen einen breiteren sozialen Aufgabenbereich, der auf der Idee der Fürsorge basiert. Einige dieser Organisationen haben sogar eine Überwachungsfunktion in Bezug auf Menschen, die von Armut betroffen sind.

Trotzdem wird es wichtig sein, dass die Vereinigungen von Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung mit diesen Anbieterorganisationen von Diensten zusammenarbeiten, da sie aufgrund ihrer Rolle im gesamten Sozialsystem einen wichtigen Beitrag zu diesem Kampf leisten können. Im Laufe der Jahre haben immer mehr MitarbeiterInnen ähnlicher Organisationen und Dienste dank der unermüdlichen Arbeit der Vereinigungen erkannt, dass adäquate Lösungen für Armut nur dann möglich sind, wenn die Erfahrungen der eigentlich Betroffenen berücksichtigt werden. Auf diese Art und Weise können einige der MitarbeiterInnen zu Verbündeten im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung werden. Schließlich ist es sehr wichtig, dass sich Vereinigungen und Organisationen solcher Dienste im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung zusammenschließen, damit sie nicht von anderen beteiligten AkteurenInnen gegeneinander ausgespielt werden können.

Politische Teilhabe als solche scheint heutzutage weitgehend akzeptiert zu sein, zumindest prinzipiell. Betrachtet man jedoch, wie einzelne Menschen und Vereinigungen in der Realität politisch beteiligt werden, so ist klar, dass die Chancen und Bedingungen, die durch echte politische Teilhabe entstehen sollten, unterentwickelt sind. Um als Vereinigung bei diesen Bemühungen stärker zu sein, ist es wichtig, dass man Teil eines breiteren Netzwerks von Vereinigungen auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene ist. Diese Netzwerke sollten dann zu Koalitionen mit weiteren PartnerInnen und AkteurInnen führen, die mithelfen können, konkrete Maßnahmen und Lösungen im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu erreichen.

### **Die Dialoggruppen-Methode**

Die Dialoggruppen-Methode möchte Menschen, die von Armut betroffen sind, die Möglichkeit eines aktiven Mitspracherechts beim Informationsaustausch und in Diskussionen geben, bei denen es um die Erarbeitung politischer Vorschläge durch Teilhabe an Vereinigungen geht, die diese Menschen miteinander verbinden und ihnen Gehör verschaffen. Im Wesentlichen besteht die Methode darin, dass die Planungen und der Entscheidungsfindungsprozess dem Tempo der Gruppe angepasst werden. Die Methode wurde in Belgien entwickelt und zum ersten Mal 1994 bei den Vorbereitungen für den Allgemeinen Bericht über die Armut angewandt.

Die Methode besteht aus drei allgemeinen Phasen:

#### **Erste Phase**

Die erste Phase umfasst Beratungen zwischen Vereinigungen, bei denen Menschen, die von Armut betroffen sind, das Wort ergreifen. In dieser Phase wird die Sachkenntnis der am stärksten Betroffenen, d.h. die Erfahrungen der Menschen, die in Armut leben, gesammelt. Begonnen wird mit Debatten innerhalb der einzelnen Vereinigungen, auf die Beratungen zwischen diesen Vereinigungen folgen. Beide Konsultationsarten finden parallel statt und erfordern laufende Rückmeldungen an die gesamte Gruppe jeder einzelnen Vereinigung.

Damit die Teilhabe der Menschen, die von Armut betroffen sind, wirklich ernst genommen wird, muss auch sichergestellt werden, dass die Dialoggruppen ein Mitspracherecht bei der Auswahl der Fragestellung haben, an der sie arbeiten werden. Menschen, die von Armut betroffen sind, wählen die Themen aus, die für ihr alltägliches Leben am wichtigsten sind. Von

den Erfahrungen, die bereits im Allgemeinen Bericht über die Armut genannt werden, wird hier intensiv Gebrauch gemacht, um festzustellen, inwieweit sie einen Ausgangspunkt bieten können, der die Diskussion in den unten beschriebenen Phasen weiterbringt. Am Ende der ersten Phase werden die Elemente für einen Beitrag zur Politikgestaltung bestimmt, an denen weitergearbeitet werden soll.

### **Zweite Phase**

Die zweite Phase umfasst Beratungen mit den privaten und öffentlichen «Partnerdiensten», Institutionen und deren Ablegern, bei denen diese ihre spezifische Fachkenntnis den Erfahrungen und Vorschlägen der Vereinigungen hinzufügen. In dieser - und der folgenden Phase - muss eine ausreichend große Gruppe von Menschen, die von Armut betroffen sind, weiterhin an den Beratungen beteiligt werden. Verschiedene Mitglieder der Gruppe repräsentieren Vereinigungen nicht als klassische «Delegierte» oder «SprecherInnen», sondern kollektiv. Ausreichende Rückmeldungen an den Rest der Gruppe, der am Beratungsprozess nicht direkt teilnimmt, sind sehr wichtig. Dies bedeutet, dass die Vereinigung die Möglichkeit haben muss, von Zeit zu Zeit interne Diskussionen zu bestimmten Themen durchzuführen, was natürlich eine Folgewirkung auf das Tempo der Debatten, der Treffen und Entscheidungsfindungen haben wird. Außerdem sollten zahlreiche Menschen, die von Armut betroffen sind, bei den Treffen anwesend sein, und zwar nicht, um den restlichen Teilnehmenden zahlenmäßig überlegen zu sein, sondern um den Menschen das Gefühl zu geben, dass ihre Beiträge der wirklich wesentliche Teil des gesamten Prozesses sind.

### **Dritte Phase**

Die dritte Phase besteht aus der Beratung mit Regierungsorganen (Regierungsstellen, Ministerien, Politikerinnen und Politikern), die für die betroffenen Bereiche politische Entscheidungen treffen: Beratungen zwischen den VertreterInnen von Vereinigungen, bei denen Menschen, die von Armut betroffen sind, das Wort ergreifen (erste Phase), mit ihren PartnerInnen (zweite Phase) und den politischen EntscheidungsträgerInnen.

In dieser Schlussphase wird es zwangsläufig Zeiten geben, die eine Rückkehr zu den Treffen der ersten und zweiten Phase notwendig machen, egal, wie die Reaktionen der politischen EntscheidungsträgerInnen auf die von den Vereinigungen vorgebrachten Tatsachen und Vorschläge ausfallen. Wenn die politischen

Stellen diese Vorschläge ablehnen, die Atmosphäre aber trotzdem positiv und konstruktiv bleibt, muss der Dialogprozess vielleicht noch einmal ganz von vorn begonnen und um spezifische Alternativen herum geführt werden, die die Stellen anbieten.

Wenn die politischen EntscheidungsträgerInnen Lösungen anbieten, die sich nicht allzu sehr von jenen unterscheiden, die die NRO ursprünglich zur Debatte stellten, kann der Prozess noch einmal von vorn beginnen, wobei jedoch ein Teil der ersten Phase gestrichen wird. Natürlich würde mehr Zeit benötigt, wenn sich die von den politischen Stellen angebotenen Alternativen von den ursprünglichen Vorschlägen der NRO grundlegend unterscheiden. Im schlimmsten Fall - d.h. wenn kein positives und konstruktives Klima geschaffen werden kann - muss akzeptiert werden, dass der Prozess stockt und dass die Vereinigungen sich in dieser neuen Situation wieder beraten müssen, was auch bedeuten kann, dass eine andere Form der Reaktion erarbeitet werden muss.

Die drei Phasen dieses Prozesses verlaufen nicht immer so linear und klar abgegrenzt wie oben beschrieben. Je nach Situation und Reaktionen können sich schnelle Fortschritte abwechseln, bei denen die Phasen zwei und drei zur gleichen Zeit ablaufen. Es kann jedoch auch immer wieder nötig sein, von Phase drei zu den Phasen eins oder zwei zurückzukehren, bevor der Dialogprozess korrekt beendet werden kann.

### **Ein spezifischer Fall: Die Kooperationsvereinbarung für die Politik im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Belgien**

Die Kooperationsvereinbarung zwischen den sechs Regierungen des Landes (dem Föderalstaat, der flämischen Gemeinschaft und Region, der französischen Gemeinschaft, der deutschsprachigen Gemeinschaft, der Region Wallonien und der Hauptstadtregion Brüssel) stellt in Belgien im Rahmen der politischen Teilhabe der Vereinigungen von Menschen, die von Armut betroffen sind, ein politisches Hauptinstrument im Kampf gegen Armut dar. Diese Kooperationsvereinbarung wurde auf Wunsch von «Vereinigungen, die Menschen vertreten, die in Armut leben» ausgearbeitet, und zwar als Reaktion auf den letzten Teil des Allgemeinen Berichts über die Armut, der ein ständiges Instrument des Dialogs mit Menschen, die von Armut betroffen sind, fordert.

## **Der Allgemeine Bericht über die Armut und die Dialog-Methode**

Ende 1991 forderte die föderale Regierung die Erstellung eines Allgemeinen Berichtes über die Armut als Teil eines «Notprogramms für eine geeintere Gesellschaft». Die Verantwortung für diesen Bericht wurde der König-Baudouin-Stiftung übertragen, jedoch unter der Auflage, dass sie eng mit «Vereinigungen, die Menschen vertreten, die in Armut leben», zusammenarbeitet und auch mit der Vereinigung der Städte und Gemeinden, CPAS-Abteilung (öffentliches Sozialhilfezentrum).

Die Erstellung und Vorlage des Allgemeinen Berichtes über die Armut Ende 1994 hatte zwei positive Folgen: Der Bericht enthält nicht nur konkrete Projekte für Verbesserungen in verschiedenen politischen Bereichen, damit Armut und soziale Ausgrenzung beseitigt werden können, sondern platzierte den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung auch auf der politischen Agenda. Von ihm ging ein Impuls aus, der es der föderalen Regierung, den kommunalen und regionalen Regierungen sowie den lokalen Verwaltungen ermöglichte, auf ihrem jeweils eigenen politischen Gebiet neue Initiativen im Kampf gegen Armut zu entwickeln.

1994 wurde einem Staatssekretär des Ministerpräsidenten die Verantwortung für die Koordinierung der Politik gegen Armut übertragen; außerdem wurden interministerielle Konferenzen zur sozialen Eingliederung eingeführt. Diese Konferenzen fanden unter Vorsitz des föderalen Ministerpräsidenten statt und schlossen die Ministerinnen und Minister aller belgischen Regierungen mit ein. Es ist unbedingt erforderlich, dass dieser Ansatz fortgeführt wird. Der Kampf gegen Armut muss eine ständige politische Priorität bleiben. Darum ist es wichtig, dass ein gesetzlicher Mechanismus eingeführt wird, der Armut und soziale Ausgrenzung regelmäßig und systematisch an die Spitze der politischen Agenda stellt. Eine diesbezügliche Frage wurde von den VerfasserInnen des Allgemeinen Berichtes über die Armut explizit gestellt, die nämlich im dritten Teil des Berichts die Schaffung eines Instruments befürworteten, mit dem eine Politik gegen Armut verfolgt werden kann. Bei der Schaffung dieses Instruments ist die zum damaligen Zeitpunkt noch neue Methode der Dialogplanung ein weiterer wichtiger Aspekt, der sich ebenfalls wie ein roter Faden durch den Allgemeinen Bericht zieht.

Die «Vereinigungen, die Menschen vertreten, die in Armut leben» haben versucht, sicherzustellen, dass im Dialog mit der Vereinigung der Städte und Gemeinden, CPAS-Abteilung (öffentliches Sozialhilfezentrum) und anderen die Erfahrungen und Ideen der Ärmsten der Armen selbst berücksichtigt werden.

Die föderale Regierung hat die Berechtigung dieser Arbeitsmethode anerkannt und dies in ihrer Regierungserklärung vom Juni 1995 wiederholt. Die Vereinigungen, die Menschen vertreten, die in Armut leben, erhielten zur Stärkung der Methode logistische Unterstützung von einer «Armutseinheit innerhalb des Zentrums für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung».

Politik gegen Armut ist eine horizontale und integrative Politik, die eine Intervention auf allen politischen Ebenen verlangt - und zwar sowohl in wirtschaftlicher als auch sozialer Hinsicht. Aus diesem Grunde wurde eine Kooperationsvereinbarung zwischen allen belgischen Regierungen beschlossen (Königliches Dekret vom 5. Mai 1998).

Das politische Instrument, d.h. der «Dienst im Kampf gegen Armut, Unsicherheit und soziale Ausgrenzung» wurde horizontal entworfen, damit er auf alle Lebensbereiche anwendbar ist. Dies ist auch die Absicht bei der Überwachung sämtlicher Maßnahmen, die von den jeweiligen Regierungen gegen potenziell negative Auswirkungen unternommen werden.

Der Dienst muss integrativ arbeiten, da die föderale und die Gemeinschaftsebene Teil der Kooperationsvereinbarung sind. Alle Ebenen sind an diesem Schritt beteiligt, außer der kommunalen, die die Kooperationsvereinbarung nicht unterzeichnet hat, aber in der Begleitkommission durch das CPAS (öffentliches Sozialhilfezentrum) vertreten ist.

### **Die Kooperationsvereinbarung: Ein nationales politisches Instrument im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung**

Die Kooperationsvereinbarung wurde zwischen dem Föderalstaat, der flämischen Gemeinschaft und Region, der französischen Gemeinschaft, der deutschsprachigen Gemeinschaft, der Region Wallonien und der Hauptstadtregion Brüssel erzielt.

Sie sieht die Schaffung eines «Dienstes im Kampf gegen Armut, Unsicherheit und soziale Ausgrenzung» auf föderaler Ebene vor (ab jetzt nur noch «der Dienst» genannt), der im Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung eingerichtet wird. Geleitet wird der Dienst von den UnterzeichnerInnen der Vereinbarung. Zu diesem Zweck wurde ein Leitungskomitee gebildet, unter Vorsitz eines Vertreters des Ministerpräsidenten und mit zwölf weiteren Mitgliedern, die von den jeweiligen Regierungen für den verlängerbaren Zeitraum von sechs Jahren ernannt werden. Zusätzlich ist eine Begleitkommission geplant, die sich aus Mitgliedern des Leitungskomitees und VertreterInnen der Sozialpartner, Versicherungsunternehmen, der «Vereinigung belgischer Städte und Gemeinden» und der «Vereinigungen, die Menschen vertreten, die in Armut leben» zusammensetzt. Gemeinsam mit Letzteren sind die Bevölkerungsgruppen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, den Prozessen der Politikgestaltung angeschlossen. Die Begleitkommission hat die Aufgabe, die Arbeit des Dienstes im Auge zu behalten. Alle zwei Jahre erstellt der Dienst einen «Bericht über Unsicherheit, Armut, soziale Ausgrenzung und den ungleichen Zugang zu Rechten». Dieser Bericht enthält eine Bewertung der Entwicklung, die Armut und soziale Ausgrenzung genommen haben, eine Bewertung der diesbezüglichen Politik sowie Empfehlungen und spezifische Projekte. Der Bericht wird über die Interministerielle Konferenz zur sozialen Eingliederung an die jeweiligen Regierungen und auch an die Sozialpartner weitergeleitet. Alle UnterzeichnerInnen der Kooperationsvereinbarung besprechen dann den Inhalt des Berichts und die genannten Meinungen.

Globale Ziele im Kampf gegen Armut werden in der «Präambel» der Kooperationsvereinbarung genannt. Diese Präambel bezieht sich auf eine quer verlaufende Politik der sozialen Eingliederung, die in allen Bereichen verfolgt wird, d.h. global ist, koordiniert verläuft und eine ständige Bewertung einschließt. Auf diese Weise sollen Menschen, die von Armut betroffen sind, die Möglichkeit haben, als richtiggehende PartnerInnen über ihre Vereinigungen und durch ihre spezifischen Erfahrungen permanent an grundlegenden Überlegungen zum Thema Armut teilzunehmen.

In der Kooperationsvereinbarung heißt es, dass die Politik gegen Armut nicht auf einem abstrakten oder rein intellektuellen Ansatz basieren kann, sondern bei ihrer Umsetzung die speziellen Lebensbedingungen der ärmsten der Armen berücksichtigen muss. Eine unsichere Existenz, Armut, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Ausgrenzung werden - selbst wenn sie nur einen einzigen Menschen betreffen sollten - als schwerwiegender Angriff auf die Würde und die gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Menschen angesehen.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) wird erwähnt, ebenso wie die internationalen Verträge, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als gemeinsames Ziel der Obrigkeiten der einzelnen Länder nennen. Dieses Ziel kann erreicht werden, indem sich alle Obrigkeiten, allein und gemeinsam, permanent für die Entwicklung, Umsetzung und Bewertung der Politik gegen Unsicherheit, des Kampfes gegen Armut und der sozialen Eingliederung einsetzen. In diesem Zusammenhang wird die soziale Sicherheit als Priorität angesehen, wenn es darum geht, den sozialen Zusammenhalt aufrechtzuerhalten und Unsicherheit, Armut und soziale Ungleichheit zu bekämpfen. Ziel ist es, die Kontinuität der Eingliederungspolitik durch die Anpassung und Entwicklung öffentlicher Dienste zu garantieren. Dabei müssen die Obrigkeiten die Teilhabe aller Menschen, die von dieser Eingliederungspolitik betroffen sind, sicherstellen.

Einige Jahre später ist dieser Prozess noch immer im Gang. Leider wird er von den Politikern nicht voll genutzt, so wie im Gesetz eigentlich festgelegt. Die anderen Partner fehlen häufig auf den Treffen der Begleitkommission, was an einem schlechten Management bei Terminvereinbarungen, Einladungen und der Vorlage der Dokumente durch das Büro des betreffenden Ministers liegt.

## **Empfehlungen für eine bessere politische Teilhabe der Menschen, die von Armut betroffen sind**

Auf Vorschlag des belgischen Netzwerks gegen Armut wurden einige Vereinigungen von dem bereits erwähnten «Dienst im Kampf gegen Armut, Unsicherheit und soziale Ausgrenzung» zu den Bedingungen befragt, die für eine effektive Teilhabe an der Politikgestaltung nötig sind. Dabei wurde u.a. Folgendes genannt:

### **■ Politische Teilhabe erfordert im Vorfeld das Einvernehmen der Teilnehmenden**

Die relevanten AkteurInnen sollten in gemeinsamen Beratungen verschiedene Elemente klären, bevor das eigentliche Thema angegangen wird. Diese Klärung ist notwendig, um eine Desillusionierung zu vermeiden, die die Mobilisierung künftig sogar noch weiter erschweren könnte.

Zu diesem Zweck müssen die folgenden Grenzbedingungen bestimmt werden:

- a) Wer sind die beteiligten PartnerInnen: Die spezifische Rolle der einzelnen PartnerInnen muss bestätigt werden, ebenso ihre Interessen und die Beiträge, die von ihnen zu erwarten sind. Es ist besonders wichtig, klar zu stellen, dass die verschiedenen Parteien, was ihre Kompetenzen und Befugnisse anbelangt, generell nicht auf gleicher Basis stehen (Beispiele hierfür sind der Unterschied zwischen einer staatlichen Stelle für Sozialarbeit und den EmpfängerInnen ihrer Leistungen oder der Unterschied zwischen einer öffentlichen Wohnungsgenossenschaft und deren Mietern);
- b) Der Terminkalender für die Aktivitäten (Häufigkeit der Treffen, ihre Dauer usw.): Dieser Terminkalender sollte die Realität und beschränkten Möglichkeiten der einzelnen PartnerInnen berücksichtigen, insbesondere diejenigen der Menschen, die von Armut betroffen sind;
- c) Die Arbeitsmethode: Wichtig ist, eine Methode auszuwählen, die es jedem und jeder ermöglicht, einen Beitrag zu leisten - einschließlich derjenigen, die hier vor den größten Schwierigkeiten stehen. Die Teilhabe jedes Einzelnen sicherzustellen sollte die gemeinsame und explizite Bemühung aller sein. Dies bedeutet, dass die Informationen zu dem behandelten Thema auf eine Weise ausgetauscht werden, die für jeden verständlich ist, und dass mittels Berichten überprüft werden kann, ob die Teilnehmenden einander verstanden haben;

- d) Das Follow-up: Selbst wenn die Teilhabe zu einer politischen Entscheidung führt, die den Erwartungen der Vereinigungen nicht entspricht, so ist dieses Ergebnis doch deutlich mitzuteilen und zu begründen.

### **■ Politische Teilhabe ist zeitintensiv**

Zeit ist in Hinsicht auf die politische Teilhabe von Menschen, die von Armut betroffen sind, ein wichtiges Element. Dies bezieht sich zunächst auf die Zeit vor der Teilhabe, d.h. die Zeit, die nötig ist, um an Menschen, die von Armut betroffen sind, heranzutreten und eine Beziehung aufzubauen, die es ihnen ermöglicht, Gruppenarbeit aufzunehmen. Ohne diese zeitliche Investition kann es keine politische Teilhabe geben. Diese Vorbereitungsaspekte werden von politischen EntscheidungsträgerInnen nur unzureichend berücksichtigt, und Vereinigungen bekommen normalerweise auch keine finanzielle Unterstützung, um MitarbeiterInnen für diese Aufgaben freizustellen.

### **■ Politische Teilhabe erfordert gleichzeitig eine Bewusstseins-schärfung der Gesellschaft**

Politische Teilhabe ist in der Tat ein wichtiger Fortschritt im Kampf gegen Armut, doch reicht sie nicht aus. Eine Teilhabepolitik muss sich auf die Zusammenarbeit des gesellschaftlichen Mittelfelds verlassen können, von Diensten, Institutionen und der Bevölkerung allgemein. Ein gesellschaftlicher Konsens ist unbedingt erforderlich, damit Maßnahmen ergriffen, Budgets akzeptiert und Einstellungen geändert werden können. Dies betrifft oft Alltagssituationen, z.B. in Schulen, bei denen die Leitung versucht, sicherzustellen, dass auch Kinder aus armen Familien angemeldet werden und im Schulsystem verbleiben können. Um dies zu erreichen, muss die Leitung mit den wohlhabenderen Eltern sprechen, die bisweilen Einwände haben. Auf dieser Ebene tragen die Vereinigungen selbst eine große Verantwortung, die Gesellschaft zu informieren und das Bewusstsein zu schärfen. Auf Vereinigungen ist man häufig aufgrund ihrer spezifischen und einzigartigen Kenntnis der Armut angewiesen.

### **■ Politische Teilhabe erfordert einen individuellen Ansatz je nach politischer Ebene**

Die politische Teilhabe ist auf allen Verwaltungsebenen (städtische, inter-kommunale, regionale, föderale und europäische Ebene) notwendig. Entwicklungen und Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen haben



zunehmend auch Folgen und Einfluss auf lokaler Ebene. Ein Beispiel ist etwa die Deregulierung der Märkte in der EU: Telefon, Strom, Wasser, Gas, Bahnverkehr, Dienstleistungen usw. Schließlich wirkt sich Armut auf alle Lebensbereiche aus, während die politischen Befugnisse auf verschiedene politische Ebenen verteilt sind. Speziell im Falle von Ländern mit einer dezentralisierten Regierungsform ist die Zuständigkeit für bestimmte Aspekte des gleichen Politikbereichs zwischen der regionalen und der nationalen Ebene aufgeteilt. Dies gilt jedoch auch für die EU-Politik: Die wichtigste Entscheidungsbefugnis auf europäischer Ebene liegt beim Rat der nationalen Ministerinnen und Minister und nicht beim Europäischen Parlament oder der Europäischen Kommission. Aus diesem Grund sind Kontakte und Beratungen mit nationalen Politikerinnen und Politikern bei Entscheidungen auf europäischer Ebene sehr wichtig.

Je höher die politische Ebene ist, desto schwieriger wird die politische Teilhabe für Menschen, die von Armut betroffen sind. Einmal abgesehen von der geographischen und mentalen Distanz und dem nötigen Zeitaufwand ist auch die sprachliche Barriere nicht zu unterschätzen. Die Zusammenarbeit mit ÜbersetzerInnen und DolmetscherInnen ist für Menschen, die von Armut betroffen sind, kein leichtes Unterfangen. Normalerweise beschränkt sich die Kommunikation mittels Dokumenten und bei Treffen auf zwei Arbeitssprachen, nämlich Englisch und Französisch, was die direkte Teilhabe von Menschen, die von Armut betroffen sind und keine dieser Sprachen als Mutter- oder Arbeitssprache haben, praktisch unmöglich macht. Zusätzlich zur eigentlichen sprachlichen Übersetzung ist jedoch häufig noch eine gewisse inhaltliche Übersetzung oder Anpassung nötig. Der inhaltspezifische Sprachgebrauch in Dokumenten und auf Treffen, die die Themen diskutieren, ist oft weit vom alltäglichen Sprachgebrauch der Menschen, die von Armut betroffen sind, entfernt.

## **Teilhabe - eine Aufgabe auch für die Zukunft**

Es versteht sich fast von allein, dass ein Netzwerk im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, also ein Netzwerk wie das EAPN, die Teilhabe der am stärksten Betroffenen ganz oben auf seiner Agenda stehen hat. Auch wenn es auf dieser hohen politischen Ebene - Europa - nicht augenfällig ist, wird das EAPN weiterhin nach geeigneten Mitteln und Wegen zur Erreichung dieses Ziels suchen.

Angesichts der jüngsten EU-Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten hat diese Aufgabe eine zusätzliche Dimension bekommen. Es besteht die dringende Notwendigkeit, die Realität der Armut in den neuen Mitgliedstaaten aus der Nähe zu betrachten und nicht nur einfach davon auszugehen, dass es sich um eine quantitative Erweiterung von 55 Millionen auf 68 Millionen Menschen handelt, die von Armut betroffen sind. Das EAPN stellt sich vor allem der Herausforderung, die Teilhabe von Menschen, die von Armut betroffen sind, bei sich selbst zu erreichen, denn die Teilhabe dieser Menschen ergibt sich sogar in den Netzwerken der «alten» Mitgliedstaaten nicht automatisch. Wenn das EAPN jedoch für die Teilhabe der Betroffenen an der Politik der EU-Mitgliedstaaten eintreten will, dann muss es selbst den Weg für diesen Ansatz bereiten.

# Porträt 3

## Sich anderen Menschen öffnen

Ich heiße Leszek, wurde 1953 im polnischen Sempulno Krajeskie geboren und stamme aus einer fünfköpfigen Familie. Meine gesamte Kindheit und Jugend ist eng mit meinem Geburtsort verknüpft. Ich besuchte die Volksschule, eine Handelsschule und schloss dann eine Ausbildung zum Elektriker ab.

Nach Ende meiner Ausbildung arbeitete ich in verschiedenen Produktionsgenossenschaften. Durch meine Arbeit musste ich viel herumreisen und schlief dann in Arbeiterwohnheimen. Die Atmosphäre in diesen Wohnheimen begünstigte den Alkoholkonsum, und viele Kollegen fingen dort mit dem Trinken an. In diesen Wohnheimen traf ich Menschen, die mir die Regeln des Arbeitslebens beibrachten. Rückblickend gesehen sind diese Regeln ziemlich beschämend.

Mit der Zeit passte ich mich diesem Leben perfekt an und beschloss außerdem, mein künstlerisches Talent zu nutzen. Und so spielte ich auf Konzerten oder Parties Gitarre. Ich suchte keine neuen Werte oder Wege, um Geld zu verdienen, sondern wollte nur Gelegenheiten für ein leichtes Leben und den Alkoholkonsum schaffen. Bedingt durch diesen Lebensstil empfand ich das Umherziehen bald als ganz normal und natürlich. Zu dieser Zeit kam bei mir das Gefühl auf, keine Bindung mehr zu meiner Heimat und zu meinem Zuhause zu haben. Ich war nur noch auf mich selbst und meine eigenen Entscheidungen angewiesen. Bald lernte ich die große weite Welt und die unterschiedlichsten Menschen kennen, und ich verlor meine Wurzeln und das Gefühl, die Kontrolle über die Situation und mein Leben zu haben.

Da ich ein Leben auf der Überholspur fern von Verwandten und FreundInnen führte, wurde Alkohol zu meinem Tröster. Mit der Zeit entwickelte sich der Alkohol zu meinem Gefährten, der mir bei meinen Problemen und Schwierigkeiten half. Dadurch verlor ich meine einzige und wahre Freude: meine Familie.

So fand ich mich auf der Straße wieder und begann das Leben eines Obdachlosen. Ich lebte auf Bahnhöfen, auf der Straße und manchmal in irgendeinem Unterschlupf, war nicht gemeldet und hatte keine Arbeit. Ich unternahm den Versuch, staatliche Hilfe zu bekommen, und merkte, dass das kein leichtes Unterfangen war. Für die herzlose Verwaltung, die auf einem kranken System basierte, war ich nur eine statistische Zahl von vielen und lediglich ein Objekt. Die Tatsache, dass ich ein menschliches Wesen war, mit einem Grundrecht auf Leben und die Achtung seiner Würde, war denen ganz egal. Die Verwaltung und das Sozialhilfesystem wurden für mich zu einer Mauer, die ich nicht einreißen, geschweige denn verstehen konnte. Der Kontakt zu den Behörden wurde immer unerträglicher, da ich in ihren Augen einen Versager und ein Problem darstellte.

Nachdem mich eine Wohlfahrtsstelle ohne die geringste Unterstützung oder Hilfe abgewiesen hatte, suchte ich wieder auf der Straße Zuflucht und Essen. Wenn ich den Müll durchsuchte, fand ich manchmal ein Kleidungsstück oder etwas zu essen. Auf diese Weise sicherte ich mein Überleben. Ich musste mich der harten Wirklichkeit stellen, Passanten um ein bisschen Kleingeld zu bitten. Menschen, die für die Probleme der Armut sensibel sind, wurden zu einem Lichtblick. Mit der Zeit entwickelte sich Betteln zu einer Möglichkeit, meine Bedürfnisse zu erfüllen. Wenn ich schon länger unter Entzugserscheinungen litt, kam mir oftmals der Gedanke, jemanden auszurauben, um an Geld für Alkohol zu kommen.

Als ich dieses Leben führte beschloss ich, noch einmal die Behörden um Hilfe zu bitten, die ein gutes Dasein versprechen. Wie schon zuvor wurde mir keinerlei staatliche Hilfe bewilligt, möglicherweise, um mich dazu zu bringen, mein demütigendes Leben zu akzeptieren. Als Obdachloser konnte ich noch nicht einmal eine Arbeit bekommen. Es kamen nämlich Beschränkungen auf dem Arbeitsmarkt hinzu - die Arbeitslosigkeit und die Forderung potenzieller Arbeitgeber nach einem Nachweis des Wohnsitzes. Ich wurde mit der bürokratischen Realität, den Anforderungen der Arbeitgeber und der Gefühllosigkeit der Beamten konfrontiert - ich war hilflos und am Ende.

Schließlich jedoch begann ich eine Entziehungskur. Während dieser Zeit erfuhr ich, dass es Barka gibt, eine Stiftung, die Menschen hilft, mit ihren Problemen und mit sich selbst fertig zu werden. So also landete ich in der Barka-Stiftung für gegenseitige Hilfe in Poznan.

Während meines Aufenthalts in einem Barka-Heim stellte ich fest, dass mir einige Fähigkeiten fehlten. Durch die Hilfe anderer begann ich, wieder Vertrauen zu den Menschen aufzubauen, Achtung zu gewinnen und mich akzeptiert zu fühlen. Dabei halfen mir die Mitarbeit an Projekten, die anderen Menschen zugute kamen und die Übernahme vieler wichtiger gesellschaftlicher und beruflicher Rollen. Indem ich mich anderen Menschen öffnete, verlor ich die Angst, mein Leben und meine Erfahrungen zu teilen. Als ich nach einiger Zeit genügend Selbstvertrauen aufgebaut hatte, war ich bereit, neue Aktivitäten und neue Aufgaben zu übernehmen. Ich verbrachte meine Zeit jetzt nicht länger damit, mich um mich selbst zu kümmern, sondern unterstützte nun andere bedürftige Menschen. Durch dieses neue Bewusstsein erreichte ich den Punkt, der mich den Sinn meines Lebens finden ließ.

Mittlerweile besteht mein Interesse, meine Leidenschaft und der Sinn meines Lebens darin, Menschen in Not zu helfen. Über meine Mitarbeit im Barka-Verband für soziale Nothilfe ist mir dies auf reife und professionelle Weise möglich. Durch meine persönliche Entwicklung bekam ich die Möglichkeit, weitere überaus interessante Herausforderungen anzunehmen:

- Zusammenarbeit mit dem Barka-Verlagsverband
- Arbeit als ehrenamtlicher Bewährungshelfer
- Teilnahme an den Aktivitäten und Koordinierung von Aktivitäten der Schule zur sozialen Animation
- Arbeit als stellvertretender Vorsitzender des nationalen Verbandes der NRO für soziale Eingliederung

So weit gefasste Aktivitäten erfordern eine Menge Kraft, harte Arbeit und Ausdauer. Durch die Hilfe und Unterstützung meiner Kolleginnen und Kollegen kann ich meine Aufgaben zuverlässig erfüllen.

Wenn ich an die Zukunft denke, so weiß ich ganz sicher, dass ich Menschen in Not weiterhin helfen will und auch werde. Meine eigenen Erfahrungen und mein Verständnis für andere, die aus der Zeit herrühren, als ich selbst trank und obdachlos war, werden mir auch künftig bei meiner Arbeit helfen. Ich möchte den Weg, den ich eingeschlagen habe, weitergehen und mich noch stärker für die Erfüllung meiner Verantwortlichkeit und Pflichten engagieren.

# Porträt 4

## Vom Obdachlosen zum Mitarbeiter einer NRO

Ich heiße Zbigniew und komme aus Warschau. Im Februar 1993 ging ich mit einem Arbeitsvisum nach Rom. Mein Schwager arbeitete dort für eine Firma, die neue Mitarbeiter suchte, und so half mir diese Firma, meine Dokumente zusammenzubekommen und stellte mich ein. Ich arbeitete mit meinem Schwager zusammen und teilte mir bis Juli desselben Jahres auch eine Wohnung mit ihm. Da wir aber in einen schweren Streit gerieten, musste ich sowohl meinen Job aufgeben als auch die Wohnung verlassen.

Ich konnte keine feste Stelle finden, sondern nur Gelegenheitsjobs, und das Geld war daher immer knapp. Einige Monate lang teilte ich mir in Albano in der Nähe von Rom eine Wohnung mit einigen Landsleuten; später fand ich ein grauenhaftes Hotel beim Bahnhof, in dem die Übernachtung 8 Euro kostete und man sich Schlafsäle mit vielen anderen Männern und Frauen teilte. Nach einiger Zeit konnte ich mir selbst eine solche Unterkunft nicht mehr leisten. Ich stellte daher mein Gepäck in einer Kirche unter und begann, auf der Straße zu leben. Zwei oder drei Monate lang schaute ich mich noch nach einer Arbeit um, aber die Situation wurde auch bedingt durch meine Obdachlosigkeit immer schwieriger, sodass ich es schließlich aufgab und mit dem Trinken anfang.

Ich schlief damals mit kleineren Gruppen von Obdachlosen, weil ich mich dann sicherer fühlte, doch trank ich bei diesen Gruppen auch mehr. Nach einiger Zeit fing ich leider auch an, um Geld zu betteln. Am Ende drehte sich alles nur noch um die Frage, wie man an Alkohol kommen könnte. An regnerischen Tagen wurde ich fast wahnsinnig, weil ich kein Geld für Alkohol zusammenbekam.

Da ich nicht sterben wollte, fasste ich den Entschluss, mein Leben zu ändern. Von meinen Freunden starben fünfzehn auf der Straße - und ich zähle hier nur engere Freunde auf und nicht all die toten Obdachlosen, die ich einst kannte. Leider ist es nicht so einfach, einem solchen Leben zu entkommen, selbst, wenn der nötige Wille vorhanden ist. Selbst wenn man einen Job findet, muss man erst eine ganze Menge Geld zusammensparen, bis man auch eine Unterkunft bekommt. Am schwersten ist jedoch, auf der Straße zu leben und den Job trotzdem zu behalten.

Zum Glück schaffte ich, all das hinter mir zu lassen. Ich bin den Menschen sehr dankbar, die mir aus dieser Situation herausgeholfen haben, insbesondere einer Polin namens Wanda und der römischen NRO CDS (Haus der sozialen Rechte).

Ich begann für das CDS ehrenamtlich als Streetworker für Obdachlose zu arbeiten. Nach einigen Jahren erhielt das CDS finanzielle Unterstützung von der Stadt, um ein Heim für Obdachlose einzurichten, und ich wurde für das Projekt engagiert. Ich versuche, für das Projekt mein Bestes zu geben; mir fällt es irgendwie leichter als den SozialarbeiterInnen oder PsychologInnen, die Bedürfnisse und das Verhalten von Obdachlosen zu verstehen. Manchmal fällt es mir aber schwer, mit meinen alten Kumpels von der Straße streng umzugehen und von ihnen zu verlangen, dass sie die Regeln des Zentrums einhalten.

# Kapitel 6

## Die Schnittstelle zwischen Diskriminierung und Armut angehen

José Manuel Fresno

Die denkwürdigen Worte, mit denen Miguel de Cervantes «exemplarische Novelle» *La gitanilla* (Die kleine Zigeunerin) beginnt, zeigen die jahrhundertealte tiefe Verwurzelung von Vorurteilen und Klischeevorstellungen in den europäischen Gesellschaften: «Es scheint, dass ZigeunerInnen nur auf die Welt kommen, um Diebe zu sein: Diebe sind ihre Eltern, unter Dieben wachsen sie heran, das Handwerk des Diebes erlernen sie. So werden sie unweigerlich mit allen Wassern gewaschene Diebe. Der Drang, zu stehlen und das Stehlen selbst sind ihrem Wesen so untrennbar verbunden, dass sie diese Passion erst mit dem Tode aufgeben.»<sup>21</sup> Vierhundert Jahre, nachdem einer der berühmtesten europäischen Literaten diese Worte niederschrieb, greifen viele der darin widerspiegelten Vorurteile und Klischeevorstellungen in unserer Gesellschaft noch immer um sich.

Im «alten Europa», das sich durch seine Eigenschaft als Schmelztiegel der Kulturen und Nationen auszeichnet, findet gerade ein Prozess der wirtschaftlichen und politischen Integration statt: Güter und Dienstleistungen können noch freier zwischen den Ländern hin und herbewegt werden, Grenzen verschwimmen, Migrationsströme werden stärker und Gesellschaften erfahren eine rasche Entwicklung und werden immer multikultureller. Parallel zu dieser «offeneren» und globalisierteren Umgebung kam es jedoch auch zu einer Zunahme der sozialen Ausgrenzung und weiterer Phänomene, wie Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Diskriminierung, die die Vorstellung eines vereinten Europas untergraben, die dieses als ein Gebiet des friedlichen Zusammenlebens, der Sicherheit und des Wohlstandes sieht. Deshalb sollte der Kampf gegen Rassismus und Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Abstammung an der Spitze der europäischen politischen Agenda stehen.

### Rassismus und soziale Ausgrenzung sind auf dem Vormarsch

#### Rassismus nimmt in Europa zu

Rassismus und Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Abstammung sind daher in Europa kein Phänomen, das «der Vergangenheit angehört». Laut Dr. Neil MacMaster haben wir es ganz im Gegenteil mit einem «mutierenden Bazillus» zu tun: «Rassismus ließ sich schon immer schwer definieren, da das Phänomen jederzeit von einer Gesellschaft zur anderen abweichen kann, entsprechend dem jeweiligen historischen, kulturellen und gesellschaftlichen Kontext, während es im Lauf der Zeit auch eine ständige Mutation erlebt [...] Die Neuformulierung des Rassismus, zu der es in Europa in den letzten zwanzig Jahren kam, ist besonders heimtückisch, da sich konservative PolitikerInnen und IdeologInnen bzw. solche des extrem rechten Flügels [...] der Erfindung neuer Formen des Rassismus widmeten, die in einer Verkleidung daher kommen, die ein offizielles Eingreifen unmöglich macht und es Vorurteilen sogar gestattet, der allgemeinen Öffentlichkeit legitim zu erscheinen.»<sup>22</sup>

Jüngste Studien zeigen, dass Rassismus in allen Ländern der EU auf dem Vormarsch ist und neue Formen annimmt. Als Beispiel für diese Studien seien hier die Berichte der

---

21 - Miguel de Cervantes, «*Novelas Ejemplares*», *La gitanilla*, 1613.

22 - Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, ECRI: *Racism: a mutating bacillus. Islamophobia, anti-Semitism and cultural racism as new challenges in our societies, 2004* (Ten years of combating racism.)

Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu den Themen Islamfeindlichkeit und Antisemitismus oder die Eurobarometer-Umfrage *Diskriminierung in Europa* genannt.

Laut der ersten der oben genannten Studien hat die Häufigkeit antisemitischer Gewalt in den letzten fünf Jahren in verschiedenen europäischen Ländern alarmierend zugenommen. Um nur zwei Beispiele zu nennen: In Deutschland gab es einen Anstieg von 18 auf 28 Fälle zwischen 2001 und 2002, während es in Frankreich 2002 sechsmal so viele Angriffe auf Juden gab als im Jahr 2001<sup>23</sup>. Die Studie zeigt beispielsweise auch, dass zwar ungefähr 80 % der Befragten angaben, gegen Diskriminierung zu sein, doch 22 % von ihnen berichteten, jüngst Zeuginnen der Diskriminierung einer anderen Person geworden zu sein<sup>24</sup>.

Selbst ein flüchtiger Blick auf die «demographische Landkarte» der EU gibt uns eine Vorstellung von der Komplexität ihrer ethnischen Zusammensetzung und den damit verbundenen sozialen Benachteiligungen. Zusätzlich zu den ethnischen Minderheiten, wie etwa Juden oder Roma, die traditionell in allen Ländern präsent sind, gibt es ethnische Gruppen, die im Rahmen der Schaffung neuer Nationalstaaten marginalisiert wurden; Millionen von MigrantInnen, die vor allem in Westeuropa während des kapitalistischen Booms der Nachkriegszeit angeworben wurden, «mit dem Ziel, der Industrie Arbeitskräfte für Jobs zu bieten, die die ArbeiterInnen der Gastländer nicht länger übernehmen wollten<sup>25</sup>; Konfrontationen zwischen ethnischen und nationalen Gruppen, die im gleichen Gebiet leben, vor allem auf dem Balkan; in jüngster Zeit auch neue Migrationsphänomene.

### **Rassismus in enger Verbindung mit sozialer Ausgrenzung**

Zwar kann Rassismus nicht automatisch mit den Problemen der sozialen Ausgrenzung gleichgesetzt werden (Fremdenfeindlichkeit kann in der Tat nicht einfach auf «Aporophobie» [Armenfeindlichkeit - die Üb.] reduziert werden)<sup>26</sup>, doch gibt es trotzdem eine enge Verbindung zwischen Phänomenen wie Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und der «Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer Lebensumstände». Menschen, die unter sozialer Ausgrenzung leiden, werden somit öfter abgelehnt als Menschen mit besseren Lebensstandards: Ein reicher Schwarzer wird weniger abgelehnt als ein armer Schwarzer<sup>27</sup>. Rassistisches Verhalten bekommen manchmal Menschen zu spüren, die «anders» sind, doch Menschen, die nicht nur von Armut betroffen sind, sondern zusätzlich auch

sozial ausgegrenzt werden, sind diesem Verhalten öfter und stärker ausgesetzt. Armut, soziale Ausgrenzung und Diskriminierung sind daher Phänomene, die eng miteinander zusammenhängen, sodass Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen sind, eher Diskriminierung zum Opfer fallen und Menschen, die auf die ein oder andere Weise unter Diskriminierung leiden, eher sozial ausgegrenzt werden.

Dies führt zu einem entscheidenden Punkt, nämlich dem Zusammenhang zwischen sozialer Ungleichheit und der größeren Häufigkeit rassistischer Phänomene. Niemand kann die Tatsache ignorieren, dass eine Zunahme der sozialen Ungleichheiten den besten Nährboden für die Entstehung rassistischen Verhaltens bietet. Die Schreckgepenster Fremdenfeindlichkeit, Unsicherheit und das Gefühl, das zu verlieren, was einem rechtmäßig gehört, kriechen speziell immer dann hervor, wenn der materielle Wohlstand der Menschen besonders gefährdet ist; insbesondere, wenn die Probleme darin bestehen, dass gesellschaftliche Gruppen mit geringem Einkommen mit Minderheiten oder MigrantInnen um Niedriglohnjobs konkurrieren oder dass solche Gruppen aufgrund beschränkter Sozialleistungen und Ressourcen in Konflikt geraten.

In diesem Zusammenhang ist offensichtlich, dass es trotz der Erklärungen unserer Regierungen und ihres angeblichen Engagements, Europa zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen, in den letzten vier Jahren zu keinem wirklichen Fortschritt gekommen ist, sondern Europa ganz im Gegenteil eine Regression erlebte: Die Arbeitslosenzahlen und die Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt haben zugenommen, soziale Ungleichheiten sind auf dem Vormarsch und Sozialschutzniveaus sinken, ganz zu schweigen von weiteren Phänomenen, wie etwa der wachsenden Anzahl von MigrantInnen ohne Papiere usw.

Daher ist es sehr wichtig, dass - zusätzlich zu individuellen Analysen der Fälle von Diskriminierung aus Gründen der ethnischen/oder rassischen Abstammung - eine eingehende Untersuchung des bisweilen als «strukturelle Diskriminierung» bezeichneten Phänomens vorgenommen wird. In der Tat ist es die strukturelle Diskriminierung - also nicht die individuelle Behandlung, die spezifische Menschen erfahren, sondern eher die sozio-ökonomischen und umfeldspezifischen Bedingungen, unter denen Menschen leben, sowie die Bedingungen, die ihren Zugang zu Dienstleistungen beeinflussen - die dazu führt, dass sich die Betroffenen in einer sozial benachteiligten Lage wiederfinden und im Vergleich

zu anderen BürgerInnen ungerecht behandelt werden. Strukturelle Diskriminierung hängt eng mit Situationen der sozialen Ausgrenzung zusammen und auch mit jenem Phänomen, das manchmal als «Mehrfach-Diskriminierung» bezeichnet wird. So zeigen etwa mehrere Studien, dass innerhalb einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe oder ethnischen Minderheit Diskriminierung bei Menschen mit einem niedrigeren sozialen Status häufiger vorkommt (z.B. Frauen) sowie allgemein bei jedem beliebigen Menschen, der nicht nur zur betreffenden Gruppe gehört, sondern zusätzlich auch noch unter sozialen Benachteiligungen leidet, wie etwa fehlender formeller Bildung, Arbeitslosigkeit, Drogenabhängigkeit usw.

### Neue Rassismus- und Diskriminierungsformen

Rassismus und Diskriminierung haben jedoch viele verschiedene Seiten, die nicht einfach nur von wirtschaftlichen Gründen herrühren. Der starke Druck, der auf einige gesellschaftliche Gruppen ausgeübt wird, damit sie sich in die Mainstream-Kultur «integrieren», wird heutzutage von vielen dieser Gruppen als die Hauptursache der Bedrängnis wahrgenommen, unter der sie leiden. Noch Besorgnis erregender ist die in vielen EU-Ländern anhaltende legale Diskriminierung, bei der EinwanderInnen nur eine Aufenthaltsgenehmigung bewilligt bekommen, aber nicht das Wahlrecht oder das Recht auf Einbürgerung, und zwar selbst dann nicht, wenn ihre Familien schon seit Generationen in dem jeweiligen Land leben. «Zwölf Millionen Staatsangehörige von Drittländern, die sich legal in Europa aufhalten, leben in ihrem Alltag auf vielen Ebenen in einer Situation der Unsicherheit und der anfechtbaren Legalität.»<sup>28</sup>

Der heutige Rassismus in Europa kann daher nicht einfach nur als die Ablehnung von Menschen mit einer anderen Hautfarbe angesehen werden. Es kommen psychische Faktoren und gesellschaftliche Strukturen mit ins Spiel, wie etwa, dass Rassismus nicht nur auf objektiven physischen Merkmalen und äußeren Erscheinungsbildern basiert, sondern auch auf Beziehungen, die sich aus der Unterordnung unter herrschende Verhältnisse ergeben, auf der Abneigung bzw. dem Hass gegenüber anderen aus Gründen des Selbstschutzes. Oft werden rassistisches gesellschaftliches Verhalten und ebensolche Diskurse «legitimiert», indem die anderen als minderwertig, unangenehm oder gar als «weniger menschlich» dargestellt werden. Eine neue Form des Rassismus hat die Verweise auf biologische Faktoren (verschiedene Rassen) durch Verweise auf soziologische Faktoren (verschiedene Kulturen) ersetzt. Bei Balibar heißt es dazu:

«Die aktuellen Formen des Rassismus können als Rassismus ohne Rassen bezeichnet werden [...] Das vorherrschende Argument dieses Rassismus bezieht sich nicht auf das biologische Erbe, sondern eher auf die Unüberwindbarkeit kultureller Unterschiede; ein Rassismus also, der auf den ersten Blick nicht die Überlegenheit bestimmter Gruppen im Vergleich zu anderen postuliert, sondern nur die negativen Folgen, die sich beim Verschwinden von Grenzen einstellen, sowie die Unvereinbarkeit unterschiedlicher Lebensstile und Traditionen [...] ein Rassismus, der zu Recht als *Differentialrassismus* bezeichnet wurde<sup>29</sup>.»

Wenn man dies im Hinterkopf behält, ist es heutzutage eher angebracht, von multiplen Formen des Rassismus zu sprechen als von gattungsspezifischem Rassismus. Zusätzlich zu Rassismus aus Gründen der «rassischen» Abstammung oder der Hautfarbe, taucht jetzt ein kultureller Rassismus auf, der «kulturelle Unterschiede nutzt, um [bestimmte gesellschaftliche Gruppen] herabzusetzen oder ihre kulturelle Anpassung zu fordern».<sup>30</sup> Das European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit) wiederum hebt die Tatsache hervor, dass «Rassismus und

---

23 - European Union Monitoring Centre, *Manifestations of anti-Semitism in the EU 2002-2003*.

24 - Eurobarometer, *Diskriminierung in Europa*, 2003.

25 - Panayi, P., *An Ethnic History of Europe since 1945: Nations, States and Minorities*, Harlow, England; New York; Longman, 2000, S. 79.

26 - *Ausländer und Menschen, die «anders» sind, werden nicht nur abgelehnt, weil sie arm sind.*

27 - *Der spanische Originaltext lautet "un negro pobre es menos rechazado que un negro rico", d.h. "Ein Schwarzer, der arm ist, wird weniger abgelehnt, als ein Schwarzer, der reich ist". Angesichts der vorangehenden Argumentation des Autor scheint sich hier ein Fehler eingeschlichen zu haben - Anmerkung d. Üb. des span. Originaltextes*

28 - Costa, B.V., "The status of non community nationals", in: P. Alston (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 1999, S. 412.

29 - Balibar, E. und Wallerstein I., *Race, Nation, Classe: Les identités ambiguës*, Cahiers libres, Paris: La Découverte, 1988.

30 - Modood, T., "Ethnic diversity and disadvantage", in: T. Modood et al., *Ethnic minorities in Britain*, London: Policy Studies Institute, 1997, S. 353.

Fremdenfeindlichkeit zwar Probleme sind, die in allen Mitgliedstaaten auftreten, doch manifestieren sie sich, je nach Land, sehr unterschiedlich». <sup>31</sup> Der heutige Rassismus ist von den totalitären Methoden weit entfernt, die vor 50 Jahren verbreitet waren, und zeigt sich in subtileren Formen, die für demokratische Gesellschaften kennzeichnend sind. <sup>32</sup> Aus diesem Grunde sollte man sich nicht nur auf traditionelle Gruppen wie etwa Skinheads konzentrieren, sondern auch den neuen Kanälen, die für die Verbreitung rassistischer Ideen benutzt werden, besondere Aufmerksamkeit schenken, speziell den Mitteln, auf die die VertreterInnen der so genannten «White Power» zurückgreifen, einschließlich des Internets, der Musikproduktion usw.

### **Diskriminierung als eine Form des Rassismus**

Diskriminierung kann, zusammen mit der Isolierung, die im wesentlichen eine Form des Rassismus ist, den elementaren Rassismusformen hinzugezählt werden. Ob nun aus «rassischen» bzw. ethnischen Gründen - Diskriminierung ist eine der häufigsten Erscheinungsformen des Rassismus. Aktuell zeigt sie sich über Verhaltensweisen oder Praktiken, die dazu beitragen, Bevölkerungsgruppen auf Grundlage rassistischer, ethnischer, nationaler, religiöser oder kultureller Faktoren zu isolieren, die manchmal zu einer mehr oder weniger inkohärenten «Mischung» zusammengegeben werden. <sup>33</sup>

Darüber hinaus hängt Diskriminierung eng mit ethnischen Vorurteilen zusammen, d.h. Mitglieder einer Gruppe haben eine negative Einstellung gegenüber Mitgliedern

anderer Gruppen. Traditionell unterscheidet man drei Vorurteilskomponenten <sup>34</sup>: erstens die kognitive Komponente oder die Klischeevorstellung, d.h. eine Reihe von Überzeugungen - bezüglich der Wesensmerkmale der Mitglieder einer Gruppe -, die durch verbale Etikettierungen deutlich gemacht werden; zweitens die affektive und bewertende Komponente, d.h. die negative Beurteilung einer Gruppe in Kombination mit negativen Gefühlen gegenüber ihren Mitgliedern (dies ist die grundlegende Vorurteilskomponente); und drittens die verhaltensspezifische Komponente, die aus einem absichtlich negativen Verhalten gegenüber den Mitgliedern der betroffenen Gruppe und der Tendenz, diese zu marginalisieren und anzufinden, besteht.

Diskriminierung beruht auf dem Glauben, dass einige Menschen anderen einfach aufgrund der Tatsache, dass sie einer bestimmten ethnischen oder «rassischen» Gruppe angehören, unterlegen sind. Die Folge ist, dass die Betroffenen ungerecht behandelt werden, was mit einer Verletzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung der Gleichheit unter Menschen verbunden ist, das wiederum die Basis des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist. Rassendiskriminierung ist häufig eng mit sozialer Ausgrenzung verbunden und kann als eine Form der sozialen Ausgrenzung betrachtet werden. Wir haben es daher mit zwei sich gegenseitig verstärkenden Prozessen zu tun. Aus diesem Grunde kann soziale Ausgrenzung nicht einzig und allein vom Standpunkt sozialen Fragen und der Sozialpolitik aus angegangen werden und ethnische bzw. Rassendiskriminierung umgekehrt auch nicht nur vom Standpunkt der Menschen- und grundlegenden BürgerInnenrechte aus. Sozialpolitik und Grundrechte sind zwei einander ergänzende und gleichermaßen notwendige Ansätze im Kampf gegen Diskriminierung und soziale Ausgrenzung.

### **Wichtige gesetzliche Fortschritte in der europäischen Anti-Rassismus-Politik**

Die Mitgliedstaaten des Europarats haben anerkannt, dass Rassismus und Rassendiskriminierung eine Verletzung der Menschenrechte darstellen und mit allen verfügbaren Mitteln zu bekämpfen sind <sup>35</sup>. Dieser Grundsatz beruht auf der Ansicht, dass alle Menschen frei und gleich geboren werden, die gleiche Würde und die gleichen Rechte besitzen und somit jedwedes Verhalten, das diesem Grundprinzip unserer Gesellschaften zuwiderläuft, die demokratische Stabilität untergräbt. Es gibt somit eine anerkannte Überzeugung, dass alle nötigen Maßnahmen entwickelt werden sollen, um die Ausübung der Menschenrechte ohne Unterscheidung und Diskriminierung

---

31 - *Ibid.*, S. 76.

32 - European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit) Jahresbericht Looking reality in the face: The situation regarding racism and xenophobia in the European Community, 1998.

33 - Cachón, L., *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*. Barcelona: Icaria, 2003.

34 - Ashmore, R.D., «Solving the problem of prejudice», in: B. H. Collins (Hrsg.), *Social Psychology: Social influence, attitude change, group processes and prejudice*, Reading Mass, Addison-Wesley, 1970.

35 - Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI, *Declaration establishing the European Commission against Racism and Intolerance*, Straßburg, 1994.



sicherzustellen, denn nur auf diese Weise lassen sich Frieden, Stabilität und Fortschritt in Europa garantieren. Diskriminierung und soziale Ausgrenzung stellen daher ernste Hindernisse bei der Weiterentwicklung der Gesellschaft dar. Dieser Grundsatz wird vom Europarat und auch der EU unterstützt, die in den letzten fünf Jahren politische Maßnahmen verabschiedet hat, die klar auf die Bekämpfung von Diskriminierung und die Verbesserung des gesellschaftlichen Zusammenhalts zielen.

Die «Internationale Konvention zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung», die 1963 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde, definiert Rassendiskriminierung als «jegliche Unterscheidung, Ausgrenzung, Einschränkung oder Bevorzugung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Abstammung bzw. nationaler oder ethnischer Herkunft, die zum Zweck bzw. die Wirkung haben, die Anerkennung, die gleichberechtigte Ausübung bzw. Geltendmachung der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten für nichtig zu erklären oder zu beeinträchtigen».<sup>36</sup>

Rassendiskriminierung findet also statt, wenn das Prinzip der Gleichheit aller BürgerInnen verletzt wird, und diese folglich nicht in der Lage sind, ihre Rechte unter den Bedingungen der gesetzlich bestehenden formellen Gleichheit auszuüben. Rassendiskriminierung besteht nicht einzig und allein aus hoch aggressiven Reaktionen und der Ablehnung aus rassistischen Gründen. Sie zeigt sich auch in vielen anderen weit verbreiteten gesellschaftlichen Praktiken, zu denen z.B. - zusätzlich zu sozialer Ausgrenzung - ungerechtfertigte Unterscheidungen, Einschränkungen oder Bevorzugungen gehören können, die de facto zu einer Situation der materiellen Ungleichheit zwischen BürgerInnen verschiedener ethnischer oder kultureller Gruppen beitragen.

Artikel 26 des UN-Pakts über bürgerliche und politische Rechte legt Folgendes fest: «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten».<sup>37</sup> «Abwesenheit von Diskriminierung» einerseits und «gleicher Schutz durch das Gesetz» oder «Verbot der Diskriminierung» andererseits sind verschiedene Erscheinungsformen des Prinzips der Gleichheit. «Der erste Begriff ist hauptsächlich verneinend, also der traditionelle «darf nicht»-Ansatz, der sich in internationalen

Menschenrechtsgesetzen findet. Die beiden letzten Begriffe beschreiben den positiven Aspekt der Gleichheit, der ein bejahendes gesetzgebendes, administratives und/oder richterliches Vorgehen erfordert.»<sup>38</sup>

Es ist jedoch entscheidend, daran zu erinnern, dass das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz nicht alle Ungleichbehandlungen diskriminierend macht. Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten erklärt, dass «gleiche Situationen gleich zu behandeln sind und ungleiche Situationen unterschiedlich».<sup>39</sup> Eine Unterscheidung, die auf vernünftigen und objektiven Kriterien beruht, läuft nicht auf Diskriminierung hinaus. Eine Ungleichbehandlung ist dann diskriminierend, wenn es keine objektive und vernünftige Rechtfertigung für sie gibt, d.h. wenn sie kein legitimes Ziel verfolgt oder es keine angemessene Verhältnismäßigkeit zwischen den angewandten Mitteln und den verfolgten Zielen gibt.<sup>40</sup> Dieser Punkt ist von wesentlicher Bedeutung angesichts der Tatsache, dass, wenn die Dinge anders stünden, ein positives Vorgehen nicht legitim wäre.

Was den zweiten Punkt anbelangt - d.h. die positive Komponente der Nicht-Diskriminierung - erhebt das oben erwähnte Zusatzprotokoll Nr. 12 zur Europäischen Konvention das Recht auf Nicht-Diskriminierung erstens zu einem unabhängigen - nicht länger nebensächlichen - Recht, und zweitens führt es für Staaten eine positive Verpflichtung ein, indem es festlegt, dass «die Ausübung eines jeden vom Gesetz genannten Rechts ohne jegliche Diskriminierung, wie insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Verbindung mit einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gesichert werden soll».<sup>41</sup> Diese Bestimmung erlegt keine generelle positive Verpflichtung auf, alle Vorfälle von Diskriminierung bei Beziehungen zwischen Privatpersonen zu verhindern, doch kann sie

---

36 - Vereinte Nationen, *Internationale Konvention zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung*, 1963.

37 - *Vollversammlung der Vereinten Nationen, Resolution 2200 A*, die am 23. März 1976 in Kraft trat.

38 - Morawa, A. H. E., *„The Concept of Non-Discrimination, European Centre for Minority Issues (Europäisches Zentrum für Minderheitenfragen)*, Flensburg, 2002.

39 - *Ibid.*

40 - *Ibid.*

41 - *Artikel 1 des Protokolls.*

dennoch unter bestimmten Umständen die Verantwortlichkeit des Staates in Anspruch nehmen, wenn dieser keinen adäquaten Schutz gegen Diskriminierung bietet, die auf nichtstaatliche Akteure zurückgeht.

Der Kampf gegen Rassismus und ethnische Diskriminierung wurde in den letzten Jahren ganz oben auf die politische Agenda der EU gestellt, was zur Verabschiedung wichtiger gesetzlicher Instrumente gegen Rassendiskriminierung führte. Der Vertrag von Amsterdam (1997) war ein bedeutender Schritt nach vorn bei der Stärkung des EU-Engagements für den Schutz und die Verteidigung grundlegender BürgerInnenrechte. Zum ersten Mal in der Geschichte der EU wurde durch diesen Vertrag Diskriminierung verboten: « [...] kann der Rat [...] geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.»<sup>42</sup>

Die Bestimmungen von Artikel 13 des Vertrags von Amsterdam ebneten den Weg, damit das Thema Diskriminierung eine führende Rolle in der Europapolitik bekommen konnte, was zur Verabschiedung von zwei verbindlichen und überaus bedeutenden Gesetzesinitiativen führte. Die erste betrifft ethnische bzw. Rassendiskriminierung, und die zweite bezieht sich auf einen diskriminierungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt, wobei sie auch weitere damit zusammenhängende Formen der Diskriminierung abdeckt. Die betreffenden Maßnahmen waren die Richtlinie des Rates 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und die Richtlinie des Rates 2000/78/EG vom 27. November 2001 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. Um diese beiden Richtlinien zu unterstützen, stellte die Kommission u.a. ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierung (2000-2006) auf.

Die Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft sollte bis spätestens Juli 2003 im jeweiligen nationalen Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Sie umfasst folgende Hauptelemente:

- Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet «Gleichbehandlungsgrundsatz, dass es keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft geben darf (Artikel 2, 1). Unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde. Mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich.»<sup>43</sup>
- Die Richtlinie beschreibt Belästigungen als eine Form von Diskriminierung, bei der unerwünschte Verhaltensweisen [...] bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden

Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird (Artikel 2,3). Außerdem sieht die Richtlinie Folgendes vor:

- Sie verbietet mittelbare und unmittelbare Diskriminierung in den Bereichen Beschäftigung, Sozialschutz, einschließlich der Sozialversicherung und der Gesundheitsdienste, soziale Vergünstigungen, Bildung, Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich des Wohnraums (Artikel 3).
- Sie erkennt die Rechtmäßigkeit positiver Maßnahmen an, also spezifischer Maßnahmen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden (Artikel 5).
- Sie kehrt die Beweislast um: Wenn Personen, die sich durch die Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für verletzt halten und bei einem Gericht [...] Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung vermuten lassen, obliegt es dem Beklagten, zu beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat (Artikel 8).
- Sie garantiert Schutz gegen Vergeltungsmaßnahmen: Die EU verlangt, dass die Mitgliedstaaten

die erforderlichen Maßnahmen treffen, um Opfer zu schützen, die Fälle von Diskriminierung melden (Artikel 9).

- Sie verpflichtet zum sozialen und zivilen Dialog: Die Mitgliedstaaten haben geeignete Maßnahmen zur Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern, einschließlich der NRO, zu treffen, mit dem Ziel, die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes voranzubringen (Artikel 11 und 12).
- Was Sanktionen anbelangt, so bestimmt sie Folgendes: Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen die [...] Vorschriften [...] zu verhängen sind, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um deren Durchsetzung zu gewährleisten. Die Sanktionen [...] müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein (Artikel 15).
- Sie legt die Rechtmäßigkeit von Verfahrenseinleitungen in Fällen von Diskriminierung fest: Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen, die [...] ein rechtmäßiges Interesse daran haben, für die Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie zu sorgen, können sich entweder im

Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung an den [...] Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren beteiligen (Artikel 7).

- Sie ermuntert also Verbände oder Organisationen, Opfern von Diskriminierung Hilfe und Unterstützung bei Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zu bieten (Artikel 7,2).
- Sie verlangt von den Mitgliedstaaten, eine oder mehrere Stellen zu damit zu beauftragen, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen zu fördern. Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass es zu den Zuständigkeiten dieser Stellen gehört (Artikel 13):
- Die Opfer von Diskriminierung auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde gegen Diskriminierung nachzugehen.
- Unabhängige Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung durchzuführen.
- Unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorzulegen, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen.

Weiterhin hat die EU mit der Richtlinie 2000/78/EG einen präzisen rechtlichen Rahmen für die Bekämpfung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf festgelegt. Richtlinie 2000/78/EG wendet den Gleichbehandlungsgrundsatz in Beschäftigung und Beruf ohne Unterschied der Religion oder Weltanschauung, Behinderungen, der sexuellen Ausrichtung oder des Alters an. Sowohl die in der Richtlinie genannten Definitionen von Diskriminierung als auch ihre Bestimmungen bezüglich der Beweislast und des Rechts auf Verfahrenseinleitung ähneln denen, die in der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft genannt werden.

Richtlinie 2000/78/EG gilt für folgende Bereiche: Zugangsbedingungen für Beschäftigung und Beruf (einschließlich Auswahlkriterien, Einstellungs- und Aufstiegsbedingungen), Zugang zur beruflichen Weiterbildung, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen (einschließlich Entlassung und Bezahlung) und Mitgliedschaft in oder Beteiligung an einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation. Die Richtlinie erlaubt in eingeschränktem Maße Ungleichbehandlungen, z.B. um den Status bestimmter religiöser Organisationen zu respektieren oder um die Umsetzung spezieller Programme zu ermöglichen, die auf die Eingliederung jüngerer Menschen oder älterer Beschäftigter in

den Arbeitsmarkt abzielen. Außerdem verlangt sie von Arbeitgebern eine angemessene behindertengerechte Arbeitsplatzgestaltung, um die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu erfüllen, die durchaus in der Lage wären, die betreffende Arbeit auszuführen. Im Fall von Richtlinie 2000/78/EG hatten sich die Mitgliedstaaten darauf geeinigt, die notwendigen Änderungen in der nationalen Gesetzgebung bis zum 2. Dezember 2003 durchzuführen, doch haben sie auch das Recht, eine Zusatzzeit von bis zu drei Jahren zu verlangen, um ihre Rechtssysteme mit den Bestimmungen bezüglich Behinderungen und des Alters in Einklang zu bringen. Auch neuen Mitgliedstaaten wird auferlegt, die Bestimmungen beider Richtlinien vor ihrem EU-Beitritt in nationales Recht umzusetzen.

---

42 - Vertrag von Amsterdam (1997), Artikel 13.

43 - Ein Beispiel für unmittelbare Rassendiskriminierung liefert ein Fall, der in Schweden vor Gericht kam, wo bestimmte Geschäfte Frauen mit langen Röcken den Zutritt verweigerten, mit der Begründung, dass eine solche Art der Bekleidung Ladendiebstahl vereinfache. Dieses Verbot wurde angezeigt, da es hauptsächlich Frauen aus der Gemeinschaft der Roma sind, die lange Röcke tragen.

Das bedeutendste rechtliche Instrument zur Bekämpfung der Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung wird jedoch die europäische Verfassung sein, die, wenn sie erst einmal ratifiziert ist, die Grundprinzipien der EU bewahren wird. Der Text beinhaltet die bestehenden rechtlichen Grundlagen zur Bekämpfung von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung und legt Gleichheit als ein konstitutionelles Hauptprinzip fest. Die Verfassung verbietet Diskriminierung aus Gründen der Nationalität ausdrücklich, und bestimmt, dass die Union Maßnahmen setzen soll, die Diskriminierung und soziale Ausgrenzung bekämpfen und weiterhin soziale Gerechtigkeit und Sozialschutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte von Kindern fördert. Strafrechtlich gesehen dürfen das Europäische Parlament und der Rat gegen grenzüberschreitende kriminelle Aktivitäten in folgenden Bereichen vorgehen: Terrorismus, Menschenhandel, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Umweltdelikte.

### **In der Praxis sind nur geringe Fortschritte im Kampf gegen Rassismus und soziale Ausgrenzung zu verzeichnen**

An dieser Stelle drängt sich eine Schlüsselfrage auf. Trotz der bedeutenden Fortschritte im Kampf gegen Diskriminierung und soziale Ausgrenzung, die in der EU in den letzten Jahren auf politischer und rechtlicher Ebene erzielt wurden: Woran liegt es, dass diese Fortschritte sich nur in so geringem Maße günstig auf das Leben der Menschen, die unter Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung leiden, ausgewirkt haben? Trotz der politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Instrumente, die geschaffen wurden, um die beiden Phänomene zu bekämpfen, gibt es bedeutende Hindernisse, die eine Koordinierung und die Entstehung von Synergien zwischen den verschiedenen Maßnahmen erschweren. Was ist der Grund für diese Kluft zwischen «Theorie» und «Praxis»?

### **Maßnahmen haben auf nationaler und lokaler Ebene kaum eine Wirkung**

Als Teil ihrer Bemühungen im Kampf gegen Ausgrenzung verabschiedete die EU im Jahr 2000 die europäische Strategie zur sozialen Eingliederung und entwickelte spezifische Mechanismen für ihre praktische Umsetzung bzw. deren Überwachung (z.B. die «offene Methode der Koordinierung» und den «gemeinsamen Bericht über die soziale Eingliederung»). Bisher waren die Ergebnisse jedoch sehr mäßig.<sup>44</sup> Was den Kampf

gegen Diskriminierung anbelangt, so hat die EU ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierung (2001-2006) verabschiedet, das bis heute ebenfalls nur wenig bewirkt hat.

Trotz der Bemühungen der Europäischen Kommission fanden beide Maßnahmen kaum einen Platz auf der politischen Agenda der Mitgliedstaaten, was die fehlende Koordinierung und Synergie zwischen den europäischen und nationalen Maßnahmen auf diesem Gebiet zeigt. Darüber hinaus sind diese Themen nicht nur auf nationaler Ebene von schwindender Bedeutung, sondern werden auch auf der europäischen politischen Agenda von anderen Anliegen ersetzt, wie etwa der Sorge um den Erhalt des Sozialstaats, der Notwendigkeit, die Sozialsysteme zu reformieren usw.

Sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung stehen eindeutig nicht im Mittelpunkt der EU-Sozialpolitik. Ganz im Gegenteil: Speziell in einigen Ländern gibt es eine zunehmende Tendenz, die Existenz von Diskriminierung zu leugnen und diese bei Opfern von Diskriminierung einfach mit «arbeitslos sein» oder «nicht arbeiten wollen» gleichzustellen. Das Leugnen dieses Problems seitens der Politik auf nationaler und lokaler Ebene ist eng mit seiner fehlenden Bedeutung im öffentlichen Bewusstsein verbunden.

### **Gesetze werden nicht effektiv umgesetzt**

Warum zeigt der rechtliche Fortschritt, der durch den Vertrag von Amsterdam und die nachfolgenden EU-Richtlinien erzielt wurde, so wenig Wirkung auf die BürgerInnen? Während auf internationaler Ebene das Interesse an den jüngsten Entwicklungen auf diesem Betätigungsfeld der EU, deren Antidiskriminierungsgesetze zu den fortschrittlichsten der Welt zählen<sup>45</sup> groß ist, haben die Institutionen der Mitgliedstaaten diesen rechtlichen Initiativen kaum praktische Bedeutung beigemessen. Und dies trotz der Tatsache, dass die Antidiskriminierungsgesetzgebung jüngst durch Annahme der Europäischen Grundrechtscharta und die Bestätigung der neuen Verfassung bedeutend gestärkt wurde.

Angesichts der Tatsache, dass die Verpflichtung besteht, die Antidiskriminierungsrichtlinien in nationales Recht umzusetzen, haben die EU-Mitgliedstaaten diese Aufgabe nur sehr zögerlich angepackt. Die Länder ließen sich mit einer Reaktion eindeutig Zeit, was aus den Berichten, die die Kommission veröffentlichte, hervorgeht. Als die Frist für die Umsetzung von Richtlinie 2000/43/EG ablief, hatten lediglich drei Länder die Bestimmungen dieser Richtlinie vollständig in nationales Recht umgesetzt. Der Jahresbe-

richt über Gleichbehandlung und Antidiskriminierung<sup>46</sup>, der die Ergebnisse des ersten Halbjahrs 2004 umfasst, zeigt, dass selbst heutzutage einige Mitgliedstaaten die relevanten Richtlinien nicht voll angewandt haben. So verklagte die Kommission im Juli 2004 fünf Länder (Österreich, Deutschland, Griechenland, Finnland und Luxemburg) vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung der Verpflichtung, die Richtlinien in nationales Recht umzusetzen.

Es ist klar ersichtlich, dass zusätzlich zu der fehlenden Bedeutung, die die Mitgliedstaaten den neuen EU-Antidiskriminierungsbestimmungen beimessen, keine Synergie zwischen europäischer und nationaler Ebene entsteht. Die Trägheit, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinien an den Tag legen, beweist dies zur Genüge. Zu diesen Verzögerungen sollten noch die fehlenden institutionellen Mechanismen zur Gewährleistung der Erfüllung der gesetzlichen Maßnahmen gezählt werden sowie die Zweideutigkeit bei der Auslegung der Richtlinien selbst. Diese Situation ist möglicherweise auf die Tatsache zurückzuführen, dass einige AkteurInnen im Kampf gegen Diskriminierung, einschließlich AnwältInnen, RichterInnen, Menschenrechtsorganisationen usw., zu diesem Zwecke nicht ausreichend mobilisiert wurden.

Es ist allgemein bekannt, dass effektive rechtliche Instrumente zur Gewährleistung der Gleichbehandlung von wesentlicher Bedeutung sind, doch reicht die Existenz solcher Instrumente nicht aus, um die festgelegten Ziele zu erreichen, es sei denn, es gibt geeignete Mechanismen und Mittel für die Durchsetzung der Gesetze. Viele Mitgliedstaaten passen zur Zeit ihr nationales Recht an, aber diese Maßnahmen werden nicht von entsprechenden Budgets und Programmen begleitet, die nötig sind, um die Gesetze effektiv zu machen. Daher werden die Hindernisse auf dem Weg zur Gleichbehandlung bei öffentlichen und privaten Dienstleistungen nicht beseitigt.

### **Unzureichende Nutzung der finanziellen Mechanismen (Strukturfonds)**

Zentrale Mittel, die die EU im Kampf gegen Diskriminierung und soziale Ausgrenzung einsetzt, sind die Strukturfonds und Gemeinschaftsprogramme, wie etwa das Eingliederungs- und das Antidiskriminierungsprogramm. Es sollte nicht vergessen werden, dass die Strukturfonds darauf abzielen, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern, und dass der soziale Zusammenhalt nur in einer wirklich integrativen Gesellschaft erreicht werden kann, in der alle BürgerInnen effektiv gleich behandelt werden.

Das größte wirtschaftliche Hindernis bei der effektiven Umsetzung der Eingliederungs- und Antidiskriminierungsmaßnahmen besteht darin, dass die Strukturfonds zu diesem Zwecke nur unzureichend genutzt werden. Es sollte nicht die Tatsache vergessen werden, dass der Planungs- und Bewertungsprozess der Strukturfonds nicht von der rechtzeitigen Verabschiedung von Eingliederungs- und Antidiskriminierungsstrategien begleitet wurde. Diese Strategien bildeten daher keinen integralen Bestandteil des Prozesses der Entwicklung von geeigneten Rohmenwerken und Aktionsprogrammen.

Hinzu kommt die Tatsache, dass nationale Regierungen allgemein keine Mittel speziell für diese Maßnahmen vorgesehen haben (fehlende Verantwortlichkeit), was aus deren Halbzeitbewertung hervorgeht. Eine Lösung dieses Problems würde u.a. darin bestehen, dass die Maßnahmen auf spezifische Gruppen ausgerichtet und Synergien entwickelt werden und die Wirksamkeit der Maßnahmen durch gemeinsames und koordiniertes Handeln erhöht wird. Speziell ausgerichtete Maßnahmen gegen Diskriminierung und soziale Ausgrenzung können aber nur dann zum Erfolg führen, wenn sie die anfänglichen Benachteiligungen berücksichtigen, unter denen die Opfer dieser Phänomene leiden. Abgesehen von der Notwendigkeit, die Dienste den spezifischen Anforderungen anzupassen, muss man sich darüber im Klaren sein, dass positive Handlungsmaßnahmen zum Ausgleich für soziale Benachteiligungen und Ausgrenzung erforderlich sind.

---

44 - Siehe Kapitel 1 dieses Buches «Die Entwicklung und der aktuelle Kontext der EU-Maßnahmen gegen Armut und für soziale Eingliederung» von Brian Harvey.

45 - Europäische Kommission, Grünbuch über Gleichheit und Nicht-Diskriminierung in einer erweiterten Europäischen Union, 2004.

46 - Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Jahresbericht über Gleichbehandlung und Antidiskriminierung (2003 und 2004).

## **Unwille, spezielle Stellen für die Förderung der Gleichbehandlung einzurichten**

Eines der wichtigsten Instrumente, das die Richtlinie 2000/43/EG zur Bekämpfung der Diskriminierung vorsieht, ist die Einrichtung spezieller, mit der Förderung der Gleichbehandlung befasster Stellen. Dies scheint jedoch die «große unerledigte Aufgabe» der Regierungen der Mitgliedstaaten zu sein, angesichts der Tatsache, dass viele von ihnen mit der Einrichtung dieser Stellen noch nicht einmal begonnen haben, während viele andere wiederum nur einen «minimalistischen» Ansatz» angenommen haben, der die speziellen Stellen weder mit den Befugnissen noch mit den Mitteln ausstattet, die nötig sind, um ihre Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit sicherzustellen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie zwar die Unabhängigkeit dieser Stellen nicht verlangt, jedoch vorsieht, dass diese autonom arbeiten, und um dies zu ermöglichen, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass sie angemessen finanziert werden, dass alle betroffenen sozialen Kräfte in ihrem Leitungsstab vertreten sind, dass MitarbeiterInnen auf offene und unparteiische Weise ausgewählt werden und die Stellen bei der Ausübung ihrer Funktionen über effektive Befugnisse und Autonomie verfügen.

Außerdem sollte betont werden, dass die drei Funktionen, die die Richtlinie diesen Stellen zuweist, eher als Mindestanforderungen denn als ihr endgültiges Ziel zu betrachten sind. Die Einrichtung spezieller Stellen für die Förderung der Gleichbehandlung, ihre Fähigkeit, den Opfern von Diskriminierung unmittelbar zu helfen, die Beteiligung der Zivilgesellschaft und der NRO an ihrer Arbeit, eine anhaltende Bemühung, über diese Stellen den sozialen Dialog zu fördern und das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu schärfen sowie ihre institutionelle und gesellschaftliche Relevanz, sind wesentliche Voraussetzungen dafür, dass diese Stellen die erwartete Wirkung zeigen werden.

## **Mobilisierung aller AkteurInnen: Eine wesentliche Aufgabe**

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird das Engagement der EU für die Sicherstellung, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen gegen alle Formen der Diskriminierung (egal ob aus Gründen des Geschlechts, der rassischen oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Glaubensüberzeugung, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung) ergreifen, sehr begrüßt. Antidiskriminierungsmaßnahmen sollten aber auf praktischer Ebene einen weiteren Impuls erhalten, denn es darf nicht vergessen werden, dass, abgesehen von der Gleich-

stellung von Männern und Frauen, bei der es bereits eine gewisse Tradition bei der Entwicklung geeigneter Gesetze und der Umsetzung nationaler Aktionspläne gibt, die meisten Länder kein sonderlich geschärftes Bewusstsein für andere Diskriminierungsformen und nur wenig Erfahrung bei deren Bekämpfung haben.

Bei der Entwicklung einer effektiven Gesetzgebung zur Bekämpfung von Diskriminierung sollten die Mitgliedstaaten eine breite Perspektive annehmen und einen «minimalistischen» Ansatz vermeiden. Über gute rechtliche Instrumente zu verfügen ist von entscheidender Bedeutung, reicht aber nicht aus. Politiken und rechtliche Maßnahmen müssen auch von einem Vorgehen begleitet werden, das darauf abzielt, das Bewusstsein der Zivilgesellschaft zu schärfen und Verständnis zu fördern, und dies in einem Klima der Toleranz und der Achtung der Menschenrechte und der menschlichen Vielfalt. Solche Kampagnen zur Bewusstseinsbildung können über das Bildungssystem und die Medien geführt werden und sollten unter Beteiligung der hierfür wichtigsten Stellen eingeleitet werden. Der Kampf gegen Diskriminierung aus Gründen rassischer oder ethnischer Herkunft sollte daher als quer verlaufender Prozess angesehen werden, der die Beteiligung einer ganzen Reihe von sowohl öffentlichen als auch privaten AkteurInnen und Organisationen verlangt, die auf verschiedenen Ebenen für ein und dasselbe Ziel tätig sind.

Die ersten Schritte werden gerade in den Bereichen rassische oder ethnische Herkunft und Behinderung unternommen und auch bezüglich des Zugangs zu Ausbildung und Beschäftigung; es sollte jedoch nicht vergessen werden, dass, abgesehen von einigen rühmlichen Ausnahmen, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der betreffenden Richtlinien träge waren. Bleibt zu hoffen, dass der Überwachungsplan, den die Richtlinie selbst vorsieht, den Prozess von jetzt an vorantreiben und erleichtern wird. Es ist wichtig, eine Reihe von Hauptthemen vorzubringen, die bisher nicht effektiv angegangen oder nur unzureichend behandelt wurden. Zu diesen Hauptthemen gehören:

- Die Notwendigkeit, dass die Regierungen mittelfristig ein allgemeines Gleichbehandlungsgesetz ins Auge fassen, das zumindest sämtliche Bereiche abdeckt, die im Vertrag von Amsterdam und der künftigen EU-Verfassung genannt werden, sowie die Notwendigkeit, die effektive Umsetzung dieses Gesetzes durch angemessene Mittel, Mechanismen und Sanktionen sicherzustellen.
- Die Ratsamkeit, den Kampf gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung unter dem Konzept des Schutzes der Menschenrechte zusammenzufassen, damit die Themen soziale Ausgrenzung und Diskriminierung nicht vermischt

werden, obwohl sie eng miteinander verbunden sind. Das Thema Gleichbehandlung sollte, anstatt als Aspekt der Sozialpolitik betrachtet zu werden, eher eine Verankerung im Bereich der Menschenrechte und des Schutzes grundlegender BürgerInnenrechte finden.

- Die Notwendigkeit, Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung enger mit Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung zu verbinden. Dazu gehört nicht nur, individuelle Fälle von Diskriminierung, sondern auch strukturelle Diskriminierung vorrangig anzugehen.
- Die Notwendigkeit, zu vermeiden, dass - aufgrund aktueller demographischer Zwänge - das Problem der ethnischen oder Rassendiskriminierung zur alleinigen Angelegenheit der Migrationspolitik wird, trotz der Tatsache, dass MigrantInnen eine der Gruppen sind, die von dieser Form der Diskriminierung am stärksten bedroht werden.
- Die Notwendigkeit, dass alle Mitgliedstaaten spezielle Stellen einrichten, die auf kurze Sicht ethnische oder Rassendiskriminierung bekämpfen. Eine solche Stelle sollte sowohl über weit reichende Befugnisse als auch über die Fähigkeit und Mittel verfügen, um diese auszuüben; darüber hinaus soll gewährleistet werden, dass die speziellen Stellen, wie in der Richtlinie festgelegt, unabhängig arbeiten können.
- Die Notwendigkeit, die Förderung der Gleichheit als wesentlichen Standard bzw. Prinzip zu integrieren, die den Aktivitäten aller Behörden und öffentlichen Dienste zugrunde liegen, sowie die Notwendigkeit, die für diesen Zweck nötigen Mittel einzusetzen (Ausbildung, Forschung, Geldmittel und Unterstützung).
- Die Notwendigkeit, bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung die administrativen Strukturen der jeweiligen Länder zu berücksichtigen, und zwar auf eine Weise, die Synergien erzeugt und auf gemeinsame Ziele hinarbeitet, doch gleichzeitig auch die Kompetenzbereiche der einzelnen Prozessteilnehmer achtet.
- Die Entwicklung positiver Handlungsmaßnahmen, um rechtliche Grundsätze in die Praxis umzusetzen und die Gleichbehandlung aller BürgerInnen zu ermöglichen, wobei zu diesem Zwecke ihre Organisation und Befugnisse erleichtert werden müssen.
- Die Notwendigkeit, die Strukturfonds stärker auf den Kampf gegen soziale Ausgrenzung und Diskriminierung zu konzentrieren, sowie die Notwendigkeit einer genaueren Überwachung der Auswirkungen, die die Strukturfonds auf die beiden Phänomene haben.
- Die Notwendigkeit, jenen Menschen mehr Aufmerksamkeit zu schenken, die gleichzeitig unter verschiedenen Formen

der Diskriminierung leiden, wobei ein Schwerpunkt insbesondere auf geschlechtsspezifische Aspekte der ethnischen oder Rassendiskriminierung zu legen ist.

- Die Notwendigkeit, die oben genannten Maßnahmen auf offene und transparente Weise umzusetzen, wobei wie in der Richtlinie vorgesehen - geeignete Mechanismen für den sozialen und zivilgesellschaftlichen Dialog einzurichten sind und die effektive Ermächtigung und Teilhabe der Opfer von Diskriminierung gefördert werden sollen.

Die NRO wiederum können in diesem Prozess eine wichtige Rolle übernehmen. Angesichts der Bedeutung, die das Thema Diskriminierung gerade erhält, und auch unter Nutzung der neuen internationalen und nationalen Bestimmungen, haben NRO, die mit MigrantInnen oder Minderheiten arbeiten, eine gute Position inne, um der Kampagne für Gleichbehandlung einen neuen Impuls zu verleihen. Zu diesem Zwecke könnten sie z.B. die folgenden Aktivitäten umsetzen:

- Aktionen zur Bewusstseinsklärung bei den relevanten Institutionen und der Gesellschaft allgemein.
- Schulung der Führungspersonlichkeiten von Minderheiten und/oder MigrantInnengruppen sowie spezifischer Gruppen wie Beamte, PolizistInnen usw.
- Einrichtung einer Datenbank mit Fällen von Diskriminierung; Durchführung von Untersuchungen.
- Schlichtungsfunktion in Fällen von Diskriminierung; Bereitstellung nützlicher Informationen für Opfer von Diskriminierung.
- Meldung von Fällen von Diskriminierung an die zuständigen Behörden.
- Hilfsangebote und Beratung für Opfer von Diskriminierung.

Außerdem sollten die NRO öffentliche Maßnahmen beeinflussen, die auf die Bekämpfung von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung abzielen, und zwar nicht nur, indem sie spezifische Möglichkeiten vorschlagen, die auf Untersuchungen und einer genauen Einschätzung der Bedürfnisse der am stärksten benachteiligten Gruppen basieren, sondern auch, indem sie mit den Zielgruppen selbst zusammenarbeiten, um deren Beteiligung an ihrer eigenen Entwicklung zu fördern. Einer der wichtigsten Bereiche, in dem NRO nach einer aktiven Teilhabe streben sollten, ist die Erstellung, Umsetzung, Überwachung und Weiterentwicklung der nationalen Aktionspläne zur sozialen Eingliederung, die dem Thema Diskriminierung künftig größere Priorität einräumen sollten.

# Porträt 5

## Beschränkungen auf dem Arbeitsmarkt

Diana lebt in einem Dorf in der südöstlichen Slowakei, das etwa 19 km von der Kreisstadt Roava entfernt liegt. Das Dorf hat 600 EinwohnerInnen, von denen etwa die Hälfte Roma sind. Die Häuser des Dorfes sind an die Kanalisation und die Gasversorgung angeschlossen. Im Dorf gibt es zwei Lebensmittelgeschäfte, zwei Wirtschaftshäuser, eine Volksschule (für die ersten drei Klassen), eine Gemeindehalle und eine lutherische Kirche. Alle weiteren Dienste, wie etwa Bildung, Gesundheit und Verwaltung, liegen außerhalb des Dorfes und können mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreicht werden. Für Roma, vor allem, wenn sie zu den Langzeitarbeitslosen zählen, gestaltet sich die 20 km lange Fahrt zum Arbeitsamt schwierig. Die arbeitslosen Roma müssen sich einmal die Woche persönlich beim Arbeitsamt melden.

Viele Roma leben in einer Siedlung außerhalb des Dorfes. Die Backsteinhäuser der Siedlung sind an die Hauptwasserleitung angeschlossen (die Siedlung hat ihre eigene Hauptwasserleitung), aber nicht an die Kanalisation. Unter den Roma herrscht eine Arbeitslosigkeit von fast 100 % die meisten sind Langzeitarbeitslose, wobei viele von ihnen zur Zeit im Rahmen von Aktivierungsprojekten «angestellt» sind. Ihr Bildungsstand hat sich von Generation zu Generation verschlechtert, was vor allem auf finanzielle Gründe zurückzuführen ist. Im Dorf gibt es keine weiterführenden Schulen. Die gesundheitlichen Bedingungen sind relativ gut; in der Siedlung gibt es keine Epidemien. Die gesellschaftlichen Beziehungen der Roma zu den übrigen DorfbewohnerInnen sind ohne offene Konflikte, doch teilt man sich in «zwei Lager» ein. Freundschaften zwischen Roma und Familien der übrigen BewohnerInnen bzw. zu deren Mitgliedern sind die absolute Ausnahme. Es gibt allerdings einen Roma (einen örtlichen Unternehmer), der zur neunköpfigen Gemeindevertretung gehört.

Diana ist 21 Jahre alt. Nachdem sie die Volksschule

beendet hatte (acht Klassen), besuchte sie eine Gastronomieschule, um Köchin/Kellnerin zu werden. Aus finanziellen Gründen (hohe Fahrtkosten) wechselte sie zu einer Ausbildungseinrichtung, die näher bei ihrem Dorf liegt. Die neue Einrichtung gefiel ihr jedoch nicht, und darum beschloss sie, abzugehen. Zu dieser Zeit war sie gerade einmal 16 Jahre alt. Diana lebt im «Dorf» (das Dorf ist inoffiziell in «Dorf» und «Siedlung» aufgeteilt) bei ihren Eltern. Ihr Elternhaus hat einen «Gemeinschaftshof», den man sich mit zwei Nicht-Roma-Familien teilt. Das Haus ist aus Backstein, verfügt über Strom und Wasser und wird mit festem Brennstoff beheizt. Es besteht aus einer Küche und zwei Zimmern.

Diana lebt dort mit ihren Eltern, ihrer älteren Schwester, deren Freund und deren gemeinsamen neun Monate alten Baby. Diana schläft auf dem Sofa in der Küche. Außer ihrer Schwester, die gerade Erziehungsurlaub nimmt (und die staatliche Elternunterstützung bezieht) sind alle Familienmitglieder arbeitslos, und ihre Sozialhilfe reicht nicht für sämtliche Grundkosten aus.

Um sich über Wasser zu halten, muss die Familie in den örtlichen Lebensmittelläden anschreiben lassen und Dinge in den Leihhäusern außerhalb des Dorfes verpfänden. Wenige Tage, nachdem die Sozialhilfe ausgezahlt wird, geht der Familie das Geld aus und sie muss auf Pump leben, denn fast 100 % des Familieneinkommens gehen als Rückzahlung an Kreditgeber. Die finanzielle Situation der Verwandten und Freunde sieht ähnlich aus, darum können sie niemanden um Hilfe bitten. Im Dorf gibt es einen Wucherer. Bei unvorhergesehenen Ereignissen oder Notwendigkeiten leiht sich Dianas Familie von ihm Geld, zu einem Zinssatz von 30-50 %; der Zinssatz hängt von der Höhe der geliehenen Summe und der Laufzeit des Kredites ab. Diana nennt folgende



Hauptgründe, warum sich ihre Familie Geld leiht: Krankheit, Arztbesuche (Fahrtkosten), ein Todesfall in der Familie, Fahrten in die Tschechische Republik, um dort zu arbeiten, Kauf von Brennstoff. Die Hauptfaktoren, die die Familie einschränken, sind: Keine Möglichkeit, das Dorf zu verlassen (Fahrtkosten), die weiterführende Schule zu beenden und Kleider oder qualitativ hochwertige Schuhe zu kaufen. Diana kauft nur in Billigläden ein und immer nur eine Sache, d.h. normalerweise Schuhe, denn Schuhe nutzen sich am schnellsten ab.

Diana steuert ihr gesamtes Einkommen zum Familienbudget bei und hat daher keinerlei Bargeld. Sie hat versucht, einen Job in der Tschechischen Republik zu bekommen, doch der Vermittler verweigerte ihr den Vorschuss, den sie gebraucht hätte, um fürs Erste durchzukommen, und

so musste sie wieder nach Hause zurückkehren. Die Arbeitslosenquote des Kreises ist eine der höchsten in der Slowakei (es kommen 66 Arbeitssuchende auf eine freie Stelle); eine unqualifizierte Arbeitskraft hat praktische keine Chance, einen Job zu finden. Diana sagt, dass potenzielle Arbeitgeber, die ihr am Telefon einen Job versprochen, nach einem persönlichen Treffen von ihrem Versprechen zurücktreten. Sie hat auch schon erlebt, dass sie von einem Arbeitgeber direkt am Telefon gefragt wird, ob sie eine Roma sei. Wenn ja, brauche sie gar nicht erst vorbeizukommen.

Weder Diana noch ihre Familie haben einen Plan für die Zukunft. Sie wollen es einfach nur schaffen, von Tag zu Tag durchzuhalten.

Das Haushaltseinkommen sieht folgendermaßen aus:

	Monatseinkommen in SKK und in Euro		Art des Einkommens / Grund für kein Einkommen
Mutter	1500	37.5	Sozialhilfe «Aktivierungsbeitrag» Wohnbeihilfe
	1500	37.5	
	1380	34.5	
Vater	0	0	Wurde aus dem Arbeitsmarktregister gestrichen, da er einen Berichtstermin versumte
Schwester mit Lebensgefährten und Kind	6100	152.5	Elternbeihilfe, Kinderbeihilfe, Sozialhilfe
Diana	1500	37.5	«Aktivierungsbeitrag» (kein Anrecht auf Sozialhilfe, da sie unter 25 ist und mit ihren Eltern lebt)
<b>Gesamtsumme für 6 Personen</b>	<b>11980</b>	<b>299.5</b>	



# Kapitel 7

## Die Beziehungen zwischen Altern und Armut und sozialer Ausgrenzung verstehen

*Edward Thorpe*

### Einführung

Wenn man von «Altern» spricht, muss man zwischen zwei Aspekten unterscheiden:

- Das Altern der einzelnen Menschen
- Das Altern der Gesellschaft

Diese Aspekte hängen miteinander zusammen, und viele Hauptpunkte, die sich ergeben, wenn man das Altern der einzelnen Menschen betrachtet, gewinnen durch die Tatsache an Gewicht, dass unsere Gesellschaften altern und dass es immer mehr Menschen gibt, die sich in den speziellen, mit dem Alterungsprozess verbundenen Situationen befinden. Diese beiden Elemente sind jedoch unterschiedlich und müssen auch getrennt betrachtet werden - das Altern unserer Gesellschaften wirft mehr Themen auf als nur einen zahlenmäßigen Anstieg der Menschen, die bestimmten, mit dem Altern zusammenhängenden Risiken ausgesetzt sind. Es stellt sich auch die Frage, wie unsere Gesellschaften strukturiert sind, wie die gesellschaftlichen Ziele aussehen und wie wir Menschen in verschiedenen Phasen ihres Lebens betrachten.

### Das Altern der einzelnen Menschen

Die Abschlusserklärung des NRO-Welforums zum Thema Altern, das im April 2002 in Madrid stattfand, betonte, dass trotz der Tatsache, dass «Ältere in den Industrieländern fast 20 % der Gesamtbevölkerung stellen [...] ältere Menschen in vielen Staaten kritischen Situationen von Armut und sozialer Ausgrenzung ausgesetzt sind, keine angemessenen Lebensbedingungen haben und für Regierungen und internationale Institutionen eine «unsichtbare» Gruppe darstellen».

Außerdem wurde in der Abschlusserklärung darauf hingewiesen, dass ältere Menschen häufig unter

«ersten wirtschaftlichen Schwierigkeiten, einem begrenzten Zugang zu Gesundheitsdiensten, fehlenden Sozialdiensten, bedeutenden Mängeln beim Wohnraum und den Lebensbedingungen, der Ausgrenzung bei Kultur und Bildung, einer unangemessenen Behandlung und einer geringen Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben» leiden können.

Während diese Erklärung die Themen nennt, die für ältere Menschen im Zusammenhang mit der sozialen Eingliederung relevant sind, könnte es für so manche verlockend sein, einfach davon auszugehen, dass diese Situation eher auf globaler Ebene besteht und weniger in Europa, wo Rentensysteme zum Standard zählen und die wirtschaftliche Entwicklung genügend Wohlstand produziert hat, der unter den BürgerInnen verteilt werden kann.

Leider - doch bezeichnenderweise - spiegeln sich die Ansichten der Abschlusserklärung des NRO-Welforums sehr stark in den EU-Statistiken wider. Offizielle Zahlen, die 2003 veröffentlicht wurden (siehe Statistischer Anhang zum gemeinsamen EU-Bericht über die soziale Eingliederung 2003 - es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diese Zahlen aus dem Jahr 2001 stammen und daher eher zur EU der 15 Mitgliedstaaten als zur erweiterten EU gehören) zeigen, dass der Anteil der von Armut bedrohten Personen unter der Gesamtbevölkerung der EU 15 % ausmacht. Im Vergleich dazu steht eine Quote von 19 % für Menschen, die älter als 65 sind - keine Gruppe hat eine höhere Quote, nur junge Menschen haben ebenfalls eine Risikoquote von 19 %. Interessanterweise sind ältere Menschen in 9 der 15 Mitgliedstaaten die Gruppe mit dem größten Risiko.

Auffallend ist, dass diese Durchschnittszahlen viel größere Unterschiede zwischen der Situation älterer Menschen

und der der restlichen Bevölkerung verbergen können. Der Anteil der von Armut bedrohten Frauen über 65 lag in Irland beispielsweise bei 51 %, verglichen mit 15 % für Frauen im Alter von 16-24 Jahren oder sogar nur 10 % bei Männern im Alter von 16-24 Jahren. In Belgien waren 24 % der Männer über 65 von Armut bedroht, während in der Altersgruppe der Männer von 25-49 diese Zahl nur bei 8 % lag.

Noch eindrucksvoller als diese Statistiken zeigen jedoch Vorfälle, die sich in einigen der reichsten Mitgliedstaaten zutragen, welchen Risiken ältere Menschen in der EU ausgesetzt sind. Besonders schlimm und schockierend waren 2003 die Folgen der sommerlichen Hitzewelle in Frankreich, die in den ersten beiden Augustwochen mehr als 10 000 Tote forderte, wobei vor allem ältere Menschen die Opfer waren. Für das Vereinigte Königreich zeigen offizielle Zahlen, dass es während der kalten Wintermonate mehr als 20 000 vermeidbare Todesfälle unter älteren Menschen gibt, die auf Gebrechlichkeit in Kombination mit der Kälte und zusätzlichen Risikofaktoren wie etwa feuchte Häuser, Isolation und monetäre Armut zurückzuführen sind.

Es gibt eindeutig mehr als genug Anhaltspunkte dafür, dass Armut unter älteren Menschen ein Thema ist, das alle Mitgliedstaaten der EU betrifft, und zwar vom reichsten bis zum ärmsten. Um bessere Lösungen für die Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung unter älteren Menschen finden zu können, ist es wichtig, einmal ausführlich die Hauptaspekte und besonderen Risiken zu betrachten, denen ältere Menschen ausgesetzt sind.

## **Einkommen**

Die erste Sorge, die ältere Menschen oftmals nennen, wenn sie von den Risiken berichten, denen sie ausgesetzt sind, ist ihr Einkommen. Aspekte der Armut und sozialen Ausgrenzung können zwar nicht mit dem Einkommensaspekt gleichgesetzt werden, doch darf man nicht darüber hinwegsehen, dass niedrige Einkommen ein Hauptrisikofaktor für alle Menschen darstellen und dass ältere Menschen in dieser Hinsicht noch größeren Risiken ausgesetzt sind. Während Rentendiskussionen jetzt in ganz Europa an der Spitze der politischen Agenda stehen, sind Zusicherungen nötig, damit allen Rentnerinnen und Rentnern angemessene Einkommen garantiert werden und dass diese Priorität bei den Rentenreformen genauso wichtig sein wird wie das Erreichen finanzieller Nachhaltigkeit bei den Rentensystemen.

Ältere Frauen müssen auf diesem Gebiet besonders berücksichtigt werden. Zwar haben viele ältere Frauen ihr Leben lang gearbeitet, doch war diese Arbeit oft unbezahlt oder beinhaltete keine Einzahlungen in die allgemeine Sozialversicherung oder eine ähnliche Einrichtung. Dadurch sind Frauen besonders dem Risiko ausgesetzt, im Alter ohne Rente oder nur mit einer Mini-Rente leben zu müssen. Im Vergleich zu älteren Männern besteht bei älteren Frauen außerdem eine viermal so große Wahrscheinlichkeit, dass sie alleine leben, womit sich ihre potenzielle Gefährdung noch weiter erhöht (Quelle: Eurostat, Haushaltspanel 1996). Die Gründe und Lösungen für Armut unter älteren Frauen müssen untersucht werden und einen spezifischen Schwerpunkt innerhalb der nationalen und europäischen politischen Prioritäten erhalten.

Besondere Aufmerksamkeit sollte auch MigrantInnen geschenkt werden und älteren Angehörigen ethnischer Minderheiten, die zusätzlichen Risiken ausgesetzt sein können, wie etwa dem, ihre Rentenansprüche zu verlieren, wenn sie das Land wechseln.

## **Diskriminierung**

Altersdiskriminierung äußert sich durch eine Ungleichbehandlung, durch die Verweigerungen von Rechten oder Möglichkeiten oder durch die Anwendung von Klischeevorstellungen auf einzelne Menschen einzig und allein aus Gründen ihres chronologischen Alters. Altersdiskriminierung basiert auf Seniorenfeindlichkeit und dem Gebrauch stereotyper Annahmen bezüglich des Wesens und der Fähigkeiten von Menschen, die ein spezifisches Alter haben.

Altersdiskriminierung zeigt sich in vielen gesellschaftlichen Bereichen, u.a. bei der Beschäftigung und den Einkommen, beim Zugang zum Gesundheitswesen, zu Bildung, Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Verkehr, Wohnraum, kulturelle und finanzielle Dienste wie Versicherungen, bei der Teilhabe an der Politikgestaltung und dem zivilen Dialog sowie bei der Zuweisung von Mitteln und Möglichkeiten.

Viele dieser Faktoren können direkt zu einem höheren Risiko für Armut und soziale Ausgrenzung führen, und zwar durch eingeschränkte Beschäftigungsmöglichkeiten, größere Gesundheitsrisiken und durch die Situation, für die Ausübung bestimmter Aktivitäten nicht in der Lage bzw. nicht berechtigt zu sein. Die Bekämpfung der negativen Diskriminierung in all

diesen Bereichen würde sich entscheidend auf das Risiko für Armut und soziale Ausgrenzung, dem ältere Menschen ausgesetzt sind, auswirken.

Bei der Förderung einer Antidiskriminierungsgesetzgebung ist es wichtig, die möglichen Auswirkungen dieser Gesetzgebung auf die positive Diskriminierung zu bedenken, mit der gefährdeten Menschen geholfen werden soll. Ermäßigte Eintrittspreise für kulturelle Veranstaltungen oder verbilligte Fahrkarten für Menschen ab einem bestimmten Alter könnten auch als Altersdiskriminierung angesehen werden. Solche Aspekte müssen sorgsam bedacht werden, denn während es viele möglicherweise für vernünftig halten, eine solche positive Diskriminierung abzuschaffen und Ermäßigungen nur noch dann zu gewähren, wenn echte Bedürftigkeit besteht, gibt es zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass eine Bedürftigkeitsprüfung bei älteren Menschen abschreckend wirkt und viele Leistungen, die mit einer solchen Prüfung verbunden sind, von den Menschen, die sie am meisten benötigen, nicht beansprucht werden.

## Zugang zu Diensten

Ein niedriges Einkommen und Diskriminierung stellen zwar bedeutende Hindernisse beim Zugang zu nötigen Diensten dar, doch gibt es beim Dienstleistungsbereich noch weitere allgemeine Aspekte, die den Zugang älterer Menschen einschränken können. Ein Aspekt besteht darin, dass erforderliche Dienste einfach fehlen - was in Bereichen wie Hilfe bei Haushaltspflichten oder öffentliche Verkehrsmittel in ländlichen Gebieten häufig der Fall ist. Doch selbst wenn es Dienste gibt kann der Zugang aufgrund physischer oder finanzieller Barrieren oder aufgrund der fehlenden praktischen Eignung der Dienste für die spezifischen Bedürfnisse des einzelnen Menschen, einschließlich geographischer und zeitlicher Gründe, eingeschränkt sein.

Mit dem Gebrauch der Begriffe «Armut» und «soziale Ausgrenzung» muss man vorsichtig sein, denn ältere Menschen können auch ohne eine bestehende monetäre Armut sozial ausgegrenzt werden. Selbst Menschen mit einer ordentlichen Rente oder Ersparnissen können ausgegrenzt werden, wenn es keine zugänglichen Dienste für sie gibt oder wenn diese Dienste so teuer werden, dass eine Inanspruchnahme diese Menschen in monetäre Armut stürzen würde. Die Kosten für Langzeitpflege sind in diesem Zusammenhang ein wichtiges Thema für ältere Menschen und deren Familien.

## Gesundheit

Gesundheit ist ein entscheidendes Thema für die Gesellschaft allgemein, denn ein schlechter Gesundheitszustand hat nicht nur ernste Auswirkungen auf die Fähigkeit des Einzelnen, an der Gesellschaft teilzuhaben bzw. einen gesellschaftlichen Beitrag zu leisten, sondern lässt auch den Umkehrschluss zu, dass Armut das Risiko für einen schlechten Gesundheitszustand bedeutend erhöht. Probleme dieser Art sind für viele ältere Menschen in Europa nur zu real und augenfällig, und es besteht die dringende Notwendigkeit, beide Seiten dieser Dualität anzugehen.

Gesundheitsdienste müssen angemessen und zugänglich sein; Maßnahmen zur Gesundheitsprävention wie Brustkrebs-Vorsorgeuntersuchungen sollten allen Menschen, egal welchen Alters, offen stehen, da die Früherkennung und die frühzeitige Behandlung die Heilungsraten erhöhen, Einsparungen ermöglichen und den Betroffenen die größten Chancen bieten, weiterhin ein ausgefülltes und aktives Leben innerhalb der Gesellschaft zu führen. Ganz allgemein ist es wichtig, dass Menschen, egal welchen Alters, das Recht auf eine richtige Diagnose und eine richtige Behandlung haben, wobei dieses Recht auch die Förderung gesunder Lebensweisen und ein geschärftes Bewusstsein seitens der Angehörigen der medizinischen Berufe für die mit dem Alter einhergehenden Besonderheiten mit einschließt.

## Isolation

Dieses Phänomen lässt sich zwar besonders schwer analysieren und beobachten, doch gibt es auf europäischer Ebene aufschlussreiche Zahlen. Laut der Eurostat Haushaltspanelzahlen 1996 bestehen 20 % der Rentnerhaushalte aus älteren Menschen, die alleine leben. Darüber hinaus besagen Schätzungen für die Zukunft, dass 2010 in der EU 32 % der über 65-Jährigen und 45 % der über 80-Jährigen alleine leben werden.

Die zunehmende Mobilität im Berufsleben wirkt sich auf die familiären Kontakte aus, und immer mehr Kinder und Enkelkinder leben in anderen Städten, Regionen oder sogar Ländern als ihre älteren Verwandten (niedrige Geburtenraten tun dann noch ein Übriges). Den möglichen Kosten und Risiken, die sich aus der Förderung dieser Mobilität ergeben, und den Maßnahmen, mit denen diese Auswirkungen ausgeglichen werden können, wurde zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Eurostat-Zahlen von 1999 zeigen, dass einige ältere Menschen im Vergleich zur restlichen Bevölkerung besonders isoliert sind. Laut dieser Zahlen haben in einigen Ländern 12 % der über 80-Jährigen nur geringe oder gar keine sozialen Kontakte, und der EU-Durchschnitt zeigt, dass bei den über 80-Jährigen im Vergleich zur restlichen Bevölkerung die Wahrscheinlichkeit dreimal höher ist, auf diese Weise sozial isoliert zu sein (weniger als ein sozialer Kontakt pro Woche).

Während die bereits erwähnten tragischen Ereignisse die extreme Gefahr aufzeigen, die in der Isolation liegt, sollten sich die Ziele auf diesem Gebiet nicht auf die Verhinderung von Todesfällen beschränken. Menschen, die nur einen geringen oder gar keinen Kontakt zur Gesellschaft haben, sei es in Form von kulturellen oder sozialen Veranstaltungen oder einem einfachen Gespräch, sind Einsamkeit, möglichen Depressionen und einem Teufelskreis ausgesetzt, der das Selbstwertgefühl und das Gefühl für die eigene Würde schwächt und Gesundheitsrisiken erhöhen kann. Diese Aspekte müssen angegangen werden, und zwar selbst dann, wenn sie sich nicht in tragischen Ereignissen widerspiegeln.

Es ist darauf hinzuweisen, dass sich Isolation überall einstellen kann und nicht nur als ländliches Phänomen zu verstehen ist. Ältere Menschen, die in Großstädten leben und dort oft in Gebäuden mit vielen anderen zusammen, müssen häufig feststellen, dass sie ignoriert und alleine gelassen werden, und dies trotz der engen physischen Nähe zu den Nachbarn; man könnte fast meinen, sie wären unsichtbar geworden.

### **Abhängigkeit**

Alt sein ist zwar gewiss nicht gleichbedeutend mit behindert oder abhängig sein, doch gibt es klare Anhaltspunkte dafür, dass man mit zunehmendem Alter öfter bei täglichen Aktivitäten durch ein körperliches oder mentales Probleme, durch Krankheit oder Behinderung gehandikapt ist. Laut Eurostat-Zahlen, die 2003 veröffentlicht wurden, sind 9,3 % der Gesamtbevölkerung auf diese Weise eingeschränkt, wobei bezeichnenderweise jede Altersgruppe stets einem größeren Risiko ausgesetzt ist, mit zunehmendem Alter Schwierigkeiten dieser Art zu erfahren und es gegen Lebensende sogar noch einmal einen starken Anstieg gibt: Während 16,1 % der 65-74-Jährigen eingeschränkt waren, liegt der Prozentsatz bei den über 85-Jährigen bei 36,2 %.

Abhängigkeit erhöht den Bedarf an Pflegediensten und beschränkt oder beseitigt die Fähigkeit, ein aktiver Teil der Gesellschaft zu sein oder ein (Extra)Einkommen zu verdienen. Es gibt gewaltige Aspekte, die mit der Würde und dem Selbstwertgefühl von Menschen verknüpft sind, die nicht mehr auf die gewohnte Art und Weise an alltäglichen Aktivitäten teilnehmen können. Da das moderne Leben immer schneller wird, bestehen weitere Gefahren, dass die älteren Menschen, die einen Gang herunterschalten müssen, an den Rand gedrängt werden. Sei es nun die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel oder ein Arztbesuch in der Zeit, die dem einzelnen Patienten zugewiesen wird: Diese Aspekte können entscheidend sein, wenn es darum geht, ältere Menschen in die Lage zu versetzen, Dienste voll und ganz in Anspruch zu nehmen und vollständig an der Gesellschaft teilzuhaben.

### **Misshandlungen/Missbrauch**

Leider sehen sich viele ältere Menschen mit einer Realität konfrontiert, bei der ihre Würde bedroht ist und sie besonderen Misshandlungsrisiken ausgesetzt sind - und zwar sowohl im Rahmen von Diensten und Einrichtungen als auch innerhalb der Familie oder in anderen sozialer Situationen. Aggressionen und Missbrauch physischer, mentaler oder finanzieller Art können sich stark auf das Gefühl auswirken, von der Gesellschaft ausgegrenzt zu sein, einmal ganz davon abgesehen, dass es sich bei ihnen um eine Verletzung grundlegender Menschenrechte handelt. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um ältere Menschen vor diesen Formen der Misshandlung zu schützen und um sicherzustellen, dass ihre Sicherheit und Würde genauso garantiert werden wie die der restlichen Mitglieder der Gesellschaft. Solche Maßnahmen müssen nicht nur Mittel zum Schutz der Menschen vor negativen Haltungen und Bedrohungen beinhalten, sondern auch positive Maßnahmen, um die gefährdete Lage bestimmter älterer Menschen auszugleichen.

### **Das Altern der Gesellschaft**

Das Phänomen der alternden Gesellschaft ist längst bekannt. Aktuelle Zahlen zeigen, dass die Altersgruppe von 65 Jahren und älter 16-17 % der EU-Bevölkerung ausmacht (sowohl in der EU der 15 Mitgliedstaaten als auch in der erweiterten EU). Diese Zahl wird sich bis 2050 voraussichtlich auf etwa 28 % erhöhen. Die Zahl der über 80-Jährigen soll sich bis zum Jahr 2050 sogar mehr als verdoppeln, nämlich von derzeit 4 % auf fast 10 % der Bevölkerung.

Diese Voraussagen führten dazu, dass im Zusammenhang mit der alternden Gesellschaft von einer Krise gesprochen und sie überhaupt negativ wahrgenommen wird. Die immer älter werdende Bevölkerung wird bestenfalls als Herausforderung dargestellt, oft genug aber auch als Gefahr für unsere Gesellschaften. Der Beitrag älterer Menschen, etwa in Form von ehrenamtlicher Arbeit, häufig als inoffizielle Fürsorgende innerhalb der Familie oder Gemeinschaft oder in Form der Weitergabe von Wissen, Erfahrungen und Ressourcen an die nächste Generation, wird wenig oder gar nicht anerkannt. Das Potenzial älterer Menschen für eine weitreichendere Beteiligung an unseren Gesellschaften und für größere Beiträge wird bezeichnenderweise nicht erforscht. Außerdem werden die Beiträge, die diese Menschen in der Vergangenheit in ihrem Berufsleben, bei der Kindererziehung und in ihrem sozialen und kulturellen Leben geleistet haben, vergessen und nicht mehr mitgerechnet.

Dabei besteht die Herausforderung nicht unbedingt im Altern der Bevölkerung selbst, sondern eher darin, den Bedürfnissen der heutigen und der künftigen Gesellschaft durch die Entwicklung geeigneter gesundheitspolitischer, sozialer und wirtschaftlicher Strategien sowie Dienstleistungen und Maßnahmen Rechnung zu tragen. Dass die Bevölkerung immer älter wird, ist lediglich eine Tatsache, die bei der Entwicklung dieser Strategien als wichtiger Faktor zu berücksichtigen ist. Es gibt verschiedene politische Themenbereiche und Aspekte, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, so etwa:

## **Renten**

Das Altern der Gesellschaft darf nicht systematisch als Vorwand für die Schwächung der Sozialschutzsysteme und für die Kürzungen von Rentenzahlungen und Leistungen auf Höhen dienen, die den Menschen keinen angemessenen Lebensstandard mehr gewährleisten. Stattdessen sollte allen Reformen das Ziel zugrunde liegen, nicht nur Sozialschutz auf minimalem Niveau zu bieten, sondern auf einem Niveau, das eine integrative Gesellschaft mit sozialem Zusammenhalt ermöglicht. Im Rahmen solcher Reformen müssen bestimmte Grundsätze eingehalten werden.

Im Bereich der Renten ist der Grundsatz des garantierten angemessenen Einkommens von wesentlicher Bedeutung. Außerdem sollten staatliche Grundrenten eine Kopplung aufweisen, um sicherzustellen, dass die Rentnerinnen und Rentner mit dem Fortschritt beim gesellschaftlichen

Wohlstand Schritt halten. Die Erfahrungen älterer Menschen in verschiedenen Ländern haben gezeigt, dass eine Kopplung an das Durchschnittseinkommen effektiver ist als eine Kopplung an die Durchschnittspreise, wenn es darum geht, sicherzustellen, dass die Rentnerinnen und Rentner nicht zurückgelassen werden und höheren Ausgrenzungsrisiken ausgesetzt sind.

Widersprüche bei der Haltung gegenüber älteren Beschäftigten und beim Ausscheiden aus dem Beruf müssen aus den politischen Maßnahmen der Regierungen beseitigt werden. Während in vielen EU-Mitgliedstaaten zur Zeit diskutiert wird, das Rentenalter anzuheben, ist es nicht hinnehmbar, dass noch keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen wurden, um die Altersdiskriminierung zu verbieten. Und während ältere Beschäftigte bzw. potenzielle Beschäftigte immer noch institutionalisierten Hindernissen auf dem Arbeitsmarkt gegenüberstehen, ist es nicht hinnehmbar, dass sie auch noch länger auf ihre Renten warten müssen. Willkürlich erzwungene Rentenalter sollten abgeschafft werden, um denjenigen, die über das Rentenalter hinaus arbeiten wollen, dies auch zu ermöglichen. Gleichzeitig sollten die Weiterbildungsmöglichkeiten erhöht werden, damit ältere (potenzielle) Beschäftigte die Chance haben, mit den Entwicklungen in ihrem Beruf mitzuhalten. Genauso sollte die Sitte, Frührenten als Instrument bei der Personalumstrukturierung zu nutzen, in Frage gestellt und die Nachteile, die sie Arbeitgebern und der Gesellschaft allgemein bringen, aufgezeigt werden.

Flexible Arbeitsvereinbarungen, die es älteren Beschäftigten ermöglichen, berufstätig zu bleiben während ihre allgemeine Arbeitslast reduziert wird, sollten unterstützt werden. Ein solches Beschäftigungsmodell würde die Rentensysteme entlasten, den Arbeitsmarkt aufrechterhalten und bedeutend dazu beitragen, dass Menschen ein Leben führen können, so, wie sie es sich wünschen, d.h. dass sie in Rente gehen können, wann sie wollen, und ihre eigenen Prioritäten beim Ausgleich von Berufs- und Privatleben setzen.

Und schließlich müssten alle Rentenpläne - egal, ob sie betrieblich, privat oder staatlich sind - eng geregelt und garantiert sein. Solche Maßnahmen sind nicht nur entscheidend, wenn es darum geht, ein angemessenes Renteneinkommen im Alter zu sichern; würden sie dieses künftige Einkommen garantieren, hätten die Menschen die Möglichkeit, besser zu planen und, was zu hoffen ist, auch so zu sparen, dass sich ihre Lebensqualität sowohl vor dem Renteneintritt als auch danach verbessert.

## Gesundheitswesen

Die Beziehungen zwischen Armut und einem schlechten Gesundheitszustand wurden bereits weiter oben besprochen, und diese Beziehungen sollte man im Hinterkopf behalten, wenn man über den zusätzlichen Druck nachdenkt, der durch die alternde Gesellschaft auf die Gesundheitssysteme ausgeübt werden kann. Da davon auszugehen ist, dass infolge der alternden Gesellschaft das Gesundheitswesen stärker beansprucht werden wird, sind Maßnahmen nötig, die hochwertige und zugängliche Gesundheitsdienste entwickeln und garantieren; je älter die Menschen werden, desto größer ist die Gefahr, dass sich ihr Gesundheitszustand verschlechtert. Für diejenigen jedoch, die schon in jüngeren Jahren unter einem schlechten Gesundheitszustand litten oder im Lauf ihres Lebens in relativer Armut lebten, ist diese Gefahr besonders groß.

Wenn man sich mit der Frage beschäftigt, wie Gesundheitsdienste nachhaltiger werden können, sollte man also nicht einfach nur überlegen, wie die ausufernden Kosten des Gesundheitswesens zu finanzieren sind, sondern auch versuchen, Armut zu bekämpfen und gesunde Lebensweisen zu fördern. Die Menschen könnten dann nämlich länger bei guter Gesundheit leben, was wiederum die Gesundheitsdienste entlasten würde. Zur Förderung gesunder Lebensweisen gehören bildungs- und berufsspezifische Aspekte wie Stress und Sicherheit, aber auch, dass Menschen die Möglichkeit haben, der Armut zu entkommen und sich somit hochwertiges Essen leisten und unter guten Bedingungen leben können.

## Langzeitpflege

Auch hier kann man wohl wieder davon ausgehen, dass eine Zunahme der über 80-Jährigen den Bedarf an Pflegediensten für ältere Menschen erhöhen wird, und zwar sowohl im Bereich der häuslichen Pflege als auch der Pflege in Seniorenheimen - nachweislich nimmt die Abhängigkeit mit dem Alter zu. Wichtig ist, dass politische Entscheidungsträger diese Themen angehen und Vorbereitungen treffen, die den demographischen Wandel auffangen. Außerdem müssen sie sicherstellen, dass die Pflegevorkehrungen ausreichend unterstützt werden. Dazu gehört, lokalen Lösungen den nötigen Rahmen und die nötige Hilfe zu bieten, etwa durch finanzielle Unterstützung inoffizieller Pfleger, durch die Bereitstellung angemessener und ausreichender offizieller Dienste und durch organisierte soziale und ehrenamtliche Hilfe.

## Statistiken

Wichtig ist, dass politische Entscheidungsträger so viele Informationen wie möglich zur besonderen Situation und den speziellen Risiken älterer Menschen in Europa haben. Damit die Beziehungen zwischen Alter und Armut voll und ganz verstanden und beobachtet werden können, sollten Statistiken nach Altersgruppen noch feiner untergliedert werden. Dies ist ganz besonders im Falle der Gruppe nötig, die aktuell unter der Kategorie 65+ zusammengefasst wird, denn hier fehlt jeglicher Hinweis auf die unterschiedlichen Risiken, denen Menschen beim Übergang vom Dritten Alter (was man lose als «im Ruhestand aber nicht abhängig» definieren könnte) zum Vierten Alter (im Ruhestand und abhängig) ausgesetzt sind.

Während der Anteil der über 65-Jährigen immer größer wird und die Altersgruppe der über 80-Jährigen sehr stark zunimmt, wird sich das Versäumnis, diese Altersunterschiede beim Sammeln von statistischen Daten zu berücksichtigen, bei der Politikgestaltung als immer irreführender erweisen. Außerdem muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass Statistiken für alle Altersgruppen weiterhin auch nach Geschlecht aufgliedert werden müssen, denn nur so können die besonderen Risiken, denen das jeweilige Geschlecht beim Älterwerden gegenübersteht, vollständig untersucht werden, insbesondere die größeren Risiken, denen ältere Frauen zur Zeit ausgesetzt sind.

## Solidarität zwischen den Generationen

Jeglicher Hinweis auf die Notwendigkeit, von einem negativen Ansatz gegenüber älteren Menschen hin zu einem positiven Ansatz gegenüber jüngeren zu wechseln, muss mit Skepsis betrachtet werden. Solches Gerede scheint darauf abzuzielen, einen überflüssigen Konflikt zwischen den Generationen zu fördern. Die Gesellschaft sollte lieber nach Lösungen suchen, die Armut und soziale Ausgrenzung während des gesamten Lebens der Menschen in Angriff nehmen.

Selbstverständlich ist es wichtig, jungen Menschen den bestmöglichen Start im Leben und die beste Chance auf ein integriertes Leben als aktiver Teil der Gesellschaft zu bieten. Die Kinderarmut jetzt anzugehen, trägt zur Bekämpfung der künftigen Altersarmut bei. Es besteht jedoch kein Grund, diese Tatsache als Vorwand zu benutzen, um jetzt weniger für die Bekämpfung der Altersarmut zu unternehmen. Zwei wichtige Überlegungen müssen hier in Betracht gezogen werden.

Erstens: Wenn die Flucht aus der Armut in frühen Jahren die Flucht aus der Armut in späteren Jahren garantiert, würde man wohl kaum auf Zahlen und reale Lebenserfahrungen stoßen, die aufzeigen, dass Armut unter älteren Menschen zunimmt. Zwar scheint klar zu sein, dass Menschen, die schon in ihrer Jugend von Armut betroffen sind, dies aller Wahrscheinlichkeit nach auch im späteren Leben sein werden, doch kann man nicht sagen, dass diejenigen, die in jungen Jahren nicht von Armut betroffen sind, auch als Ältere noch von Armut verschont bleiben. Die Zahlen und Erfahrungen deuten eher darauf hin, dass die Risiken der Armut und sozialen Ausgrenzung mit zunehmendem Alter steigen. Dies ist ein klarer Hinweis, dass spezifische Lösungen für die Risiken älterer Menschen benötigt werden, um jene Maßnahmen zu ergänzen, die Armut in jüngeren Jahren angehen sollen.

Zweitens: Jede Andeutung, dass die Bekämpfung der Armut unter jungen Menschen eine langfristige Vision beinhaltet und die Bekämpfung der Altersarmut eine kurzfristige, muss zurückgewiesen werden. Selbstverständlich trägt die Bekämpfung der Jugendarmut zur Zukunft unserer Gesellschaften bei, doch gilt Gleiches auch für die Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung unter älteren Menschen. Es ist ganz einfach so, dass Lösungen für die besonderen Risiken der älteren Menschen von heute (in Form von Systemen, Diensten und politischen Maßnahmen, die Zugang zu Gütern und Dienstleistungen bieten) nicht nur den älteren Menschen von heute helfen werden, sondern auch dazu beitragen, soziale Ausgrenzung und Armut unter den älteren Menschen von morgen zu verhindern, die einmal von der gleichen Infrastruktur profitieren werden.

Die europäischen Regierungen müssen der Einrichtung bzw. der Förderung dieser notwendigen Infrastruktur der zugänglichen Dienste und der angemessenen Sozialschutzsysteme eine große Aufmerksamkeit schenken, wobei diese nicht nur auf die besonderen Bedürfnisse älterer Menschen eingehen kann, sondern gleichzeitig auch gesunde, integrierte Lebensweisen ohne Armut unterstützt. Zu diesem Ansatz gehört die «Um-» und Weiterbildung sowohl derjenigen, die mit älteren Menschen arbeiten, als auch der Öffentlichkeit allgemein, damit ein neues Bild des Alterns und der Bedürfnisse und Möglichkeiten älterer Menschen entsteht.

Ein solcher Ansatz sollte von spezifischen Verpflichtungen und Zielen zur Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung unter älteren Menschen untermauert werden, wobei diese Verpflichtungen und Ziele selbst durch identifizierte Mittel zu unterstützen sind. Nur ein solcher zielgerichteter Ansatz wird dazu führen, dass alle Menschen während ihres gesamten Lebens ihr Potenzial maximieren können und nicht nur Zugang zur Gesellschaft haben, sondern auch weiterhin zu dieser auf vollständige und positive Weise beitragen können.



# Porträt 6

## Ohne Geld, aber lebensfroh

Ich bin eine Finnin Anfang sechzig, bin wieder allein-stehend und lebe in einem Hilfszentrum, zusammen mit einer Katze, die mir allerdings nicht gehört. Ich habe starke karelische Wurzeln und wuchs auf einem kleinen Bauernhof in Rautjärvi in Ostfinnland auf, ganz in der Nähe der russischen Grenze.

Als ich noch zur Schule ging, träumte ich davon, Journalistin zu werden. Mein Vater wollte, dass ich Anwältin werde und meine Großmutter hätte mich gern als Ärztin gesehen. Ich war aber ein ziemlicher Dickkopf, und so wurde ich doch Journalistin.

Mehr als zwanzig Jahre lang arbeitete ich hauptsächlich für kleinere Lokalblätter. 1987 wurde ich Chefredakteurin, und 1990 bot man mir einen Job als Chefredakteurin und geschäftsführende Direktorin einer kleinen Zeitung in meiner Heimatstadt Rautjärvi an. Finanziell gesehen waren das gute Jahre: Ich verdiente genug, um nach meiner Scheidung (mein Ehemann hatte ein Alkoholproblem) den Unterhalt für mich und meine beiden Söhne zu bestreiten. Wir konnten es uns sogar leisten, einmal im Jahr an einen sonnigen Ort zu reisen, um meine Hautprobleme zu behandeln.

Chefredakteurin und geschäftsführende Direktorin zu sein, also nicht nur für die journalistische Seite, sondern auch für die Finanzen zuständig zu sein, war extrem stressig. Schließlich hatte ich die sehr langen Arbeitszeiten und nächtlichen Alpträume aufgrund meiner Arbeit gründlich satt. Nach zahlreichen Krankmeldungen kündigte ich meinen Job, was in wirtschaftlicher Hinsicht sehr hart war. Ich hatte Schulden zurückzuzahlen, zwei Kinder durchzubringen, und zu dieser Zeit war es schwer, eine neue Arbeit zu finden. Ich musste mich beruflich

vollkommen umorientieren und bekam nur noch die Hälfte meines früheren Gehaltes. Egal, ich hatte keine andere Chance.

Putzfrau in einem Luxushotel in Helsinki zu werden, krepelte mein bisheriges berufliches Leben vollkommen um, vor allem angesichts der Tatsache, dass mein Gehalt nur noch halb so hoch wie früher war. Ich hatte keine andere Wahl, und in gewisser Weise war dies auch ein Traumjob. Ich konnte dazu beitragen, dass sich die Gäste wohl fühlten, und für ihr Wohl zu sorgen machte mir Spaß. Die meisten Gäste kamen aus dem Ausland, und so konnte ich meine Sprachkenntnisse anwenden. Es war sehr hilfreich, dass ich Englisch, Schwedisch, Deutsch und Russisch sprach. Meine Söhne, die zum damaligen Zeitpunkt sechzehn und siebzehn Jahre alt waren, lebten immer noch in Ostfinnland, und ich machte mir große Sorgen, weil ich sie allein zurückgelassen hatte. Obwohl sie gut zurechtkamen, hatte ich ständig ein schlechtes Gewissen.

Mein neuer Job war körperlich sehr anstrengend, und ich ruinierte mir den Rücken. Damals sah es so aus, als würde ich «Karriere» als Vollzeitpatientin machen. Ich wurde mehrfach am Rücken operiert; außerdem bekam ich Brustkrebs und mehrere Infektionen. Zu diesem Zeitpunkt sah es so aus, als könnte ich nie wieder arbeiten, während ich gleichzeitig hohe Arztrechnungen erhielt. Es war einfach schrecklich: Ich hatte so viele Rechnungen, aber so wenig Geld, um sie zu bezahlen.

Ich war ohne jede Hoffnung. Die Sozialdienste konnten auch nichts tun, da meine Wohnung zu teuer war. Ich hatte nicht genug Geld, um meine Arztkosten zu begleichen. Sechs Monate lang hatte ich keine eigene

Wohnung und lebte bei meinen Söhnen und meinem Freund. Ich wandte mich an jede erdenkliche Stelle um Hilfe, doch wurde mir immer nur die Tür vor der Nase zugeschlagen. Daher beschloss ich, mich umzubringen, damit die Menschen, die mir nahe stehen, nicht mehr leiden müssen. Ich verschenkte fast meine gesamte Einrichtung und Habe, backte Kuchen für meine Totenfeier und fror ihn ein, sammelte Tabletten und putzte die Wohnung meiner Söhne. Einer meiner Söhne war bei der Armee, und ich hatte den Tag mit großer Sorgfalt geplant. An meinem «letzten Abend» besuchte mich eine Freundin. Ihr Mann hatte sich vor ein paar Jahren umgebracht, und sie erzählte mir, wie sehr sie das noch immer fertig machte und wie sehr ihre Kinder gelitten hatten. Da überlegte ich mir das mit dem Selbstmord noch einmal, und an diesem Abend bzw. am nächsten Tag begann ich mein neues Leben. Es war nicht leicht, doch nach und nach fand ich Hilfe. Ich fand einen Therapeuten und nach ein paar Monaten eine nette billige Wohnung, die ich mir mit einer Studentin teilte.

Aber das Beste sollte erst noch kommen: Ich entdeckte eine wundervolle Schule, auf der ich Grafik-Design studierte. In ein paar Jahren werde ich auf den Rollstuhl angewiesen sein, aber eine Grafik-Designerin braucht eher ihr Hirn als ihre Beine, darum macht mir das keine großen Sorgen. Und wer weiß: Vielleicht werde ich ja auch Lehrerin oder schreibe einen Bestseller.

Bestimmt haben Sie gemerkt, dass mein Charakter sehr karelich ist. Ich bin dickköpfig; ich mag es, aktiv zu sein, helfe gerne anderen Menschen und mache die ganze Zeit Witze. Ohne meinen Optimismus wäre ich nicht mehr am Leben. Ich liebe meine beiden Söhne sehr, und meine Freunde sind mir viel wichtiger als Geld, Kleidung, Shoppen und Ähnliches.

# Kapitel 8

## Gemeinwohlorientierte soziale Dienste in der EU

Anita Morhard

### 1) Rahmenbedingungen sozialer Dienste

#### Vielfältige Organisationsstrukturen für sozialer Dienste in den Mitgliedsstaaten

Die sozialen Dienste stellen eine wichtige Komponente des Sozialschutzes in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union dar. Sie sind wesentlicher Bestandteil des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes im europäischen Gesellschaftsmodell. Solidarität und Gleichbehandlung sind grundlegende Wertvorstellungen und gemeinsame Ziele der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Sie gelten als Ausdruck fundamentaler Rechte der Bürger und Bürgerinnen und müssen für alle zugänglich sein.

Soziale Dienste werden auf der Grundlage von Sozialgesetzgebungen und staatlichen Regelungen, durch staatliche Förderungen finanzieller und steuerlicher Art sowie der Kostenübernahme durch NutzerInnen oder Dritte erbracht. Die in sich abgestimmten Systeme der Mitgliedsstaaten divergieren stark voneinander.

Die Vielfalt der politischen Systeme und Traditionen bedingt, dass soziale Dienste in vielfältigen Konfigurationen und Kombinationen angeboten werden - von öffentlichen über freigemeinnützige bis hin zu kommerziellen Anbietern, über zentral gesteuerte oder lokal organisierte Modelle je nach den Traditionen und sozialpolitischen Strategien des jeweiligen Landes. Soziale Dienste von öffentlichen, insbesondere kommunalen Trägern oder von gemeinwohlorientierten Nichtregierungsorganisationen stellen einen wichtigen unverzichtbaren Teil der Daseinsvorsorge in Europa dar.

#### Die wesentliche Rolle des Staates für die Sicherung sozialer Dienstleistungen

Entsprechend der Aufteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten tragen beide gemeinsame Verantwortung in diesem Bereich. Die genaue Festlegung des Dienstleistungsangebots und die Erbringung einzelner Dienstleistungen ist im Rahmen der Subsidiarität Aufgabe der Mitgliedstaaten, die dabei ihren vielfältigen Traditionen, Strukturen und Gegebenheiten Rechnung tragen.

Die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse kann sowohl öffentlichen als auch privaten Unternehmen übertragen werden. Die Festlegung der Gemeinwohlaufgaben ist jedoch Aufgabe der jeweiligen öffentlichen Stellen, die für die Marktregulierung und dafür verantwortlich sind, dass die jeweiligen Dienstleistungsanbieter die ihnen übertragenen Verpflichtungen erfüllen.

Generell lässt sich feststellen, dass in allen Mitgliedsstaaten der Union der Staat eine wichtige Rolle spielt. Entweder erbringt er die Dienstleistungen selbst oder er sorgt durch Finanzierung und Rahmenbedingungen für die Erbringung der Dienstleistungen durch andere. Während in den neuen EU Mitgliedsstaaten vielfach die sozialen Dienste von Nichtregierungsorganisationen sich ihren Platz neben den öffentlichen sozialen Diensten erkämpfen müssen, ist in den alten Mitgliedsstaaten der Wettbewerb gewachsen und Ausgaben müssen gekürzt werden. Insbesondere Nichtregierungsorganisationen verfügen häufig über geringere Mittel und dies hat auch Auswirkungen auf die sozialen Dienste und die Möglichkeit, in angemessener Weise auf die Bedürfnisse der Menschen einzugehen, die diese Dienste benötigen. Es ist zu beobachten, dass partnerschaftliche Kooperationsmodelle der reinen Auftragsvergabe an Dienstleister weichen.

## **Systemwechsel hin zu mehr Verantwortung für den einzelnen**

In den Entwicklungen der Sozialsysteme ist zu festzustellen, dass der Staat sich aus finanziellen Gründen und wegen eines geänderten Rollenverständnisses zunehmend aus seiner bislang wahrgenommenen Verantwortung zurückzieht. Finanzielle Ausgaben des Staates für soziale Leistungen werden gekürzt, um Stabilitätskriterien zu erfüllen. In den Reformen wird zunehmend die Verantwortung für die soziale Absicherung auf den einzelnen verlegt.

Demgegenüber steht das zunehmende Unvermögen der privaten Haushalte mit den Bürden der wachsenden sozialen Problemlagen zurechtzukommen. Arme und Ausgegrenzte sind hiervon besonders betroffen, reichen doch ihre finanziellen Möglichkeiten für eine zusätzliche Absicherung nicht aus.

## **Zur Entwicklung der Sozialmärkte**

Zu beobachten ist ein wachsender Einfluss der Marktkräfte auf die Erbringung sozialer Dienstleistungen. In vielen Mitgliedsstaaten gibt es kaum noch einen Bereich ohne Wettbewerb kommerzieller und sozialer Träger. In ganz Europa geht der Trend hin zu einer Aufwertung der Rolle privatwirtschaftlicher Anbieter.

In der Konsequenz müssen soziale Dienste sich an Fragen der Rentabilität und des Kostendruckes orientieren. Die durch Globalisierung und Entwicklung des Binnenmarktes entstandenen Marktkräfte führen darüber hinaus zu einer Standardisierung der Dienstleistungsangebote aufgrund von Leistungskatalogen. Dienstleistungen erhalten einen Warencharakter, der an den komplexen Bedürfnissen von Menschen vorbeigeht.

Die ausschließliche Orientierung an Markt-, Profitorientierung und Gewinnmaximierung trifft insbesondere Arme und Ausgegrenzte, denn sie verfügen nicht über die nötigen finanziellen Mittel, um sich soziale Dienstleistungen in bedarfsgerechter Qualität leisten zu können.

Zu beobachten ist, dass Staaten mit solidarisch finanzierten Sozialsystemen die geringsten Armutsquoten aufweisen. Für den sozialen Dienstleistungsmarkt müssen daher andere Kriterien wie beispielsweise Zugang, Bedürftigkeit, hohe Qualität und nicht die reine Orientierung an Angebot und Nachfrage gelten.

Der Weg zu mehr Wettbewerb wird unumkehrbar sein, doch der Markt allein ist nicht imstande, ein flächendeckendes Angebot an Dienstleistungen für alle anzubieten. Der Zugang aller zu qualitativen sozialen Dienstleistungen ist für die Armutsbekämpfung und -vermeidung unverzichtbar und bedarf der Absicherung.

## **2) Die Besonderheit sozialer Dienste**

Soziale Dienste gehören zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wie Energie, Wasser, Telekommunikation. Sie sind wie sie am Gemeinwohl orientiert und basieren auf Werten wie Universalität, Sicherung des allgemeinen Zugangs, Kontinuität, Qualität, erschwinglicher Preis und Transparenz. Andererseits weisen soziale Dienste spezifische Merkmale auf, durch die sie sich von anderen Dienstleistungen im allgemeinem Interesse unterscheiden.

Als personenbezogene soziale Dienste wenden sie sich an den Menschen mit seinen Problemen und Lebensbedürfnissen. Sie berücksichtigen vielfältige Problemlagen von Schulden über Wohnungslosigkeit, Behinderung, Drogenabhängigkeit bis hin zu den spezifischen Problemen im Zusammenhang mit Migration, um nur einige zu nennen.

Bei der Erbringung der Dienstleistung sind die Grundanliegen der persönlichen Begegnung, des Miteinanders und Lebensbedürfnisse, die außerhalb von Leistungskatalogen liegen, zu berücksichtigen. Soziale Dienstleistungen müssen daher ausgehend von den Bedürfnissen der Menschen variabel und differenziert erbracht werden. Die zeitliche Dauer und Qualität der Dienstleistung ist nicht messbar wie bei Produkten mit Warencharakter.

Aufgabe der sozialen Dienstleistungen ist:

- zur Umsetzung der Grundrechte beizutragen, insbesondere der sozialen Rechte sowie zur Schaffung von Chancengleichheit und sozialer Integration und dies vor allem von Menschen, die mit Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung dieser Rechte konfrontiert sind.
- die Fähigkeiten und Möglichkeiten benachteiligter Menschen zur aktiven Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu stärken und einen Beitrag zur Förderung von Solidarität und sozialem Zusammenhalt zu leisten

- soziale Bedürfnisse und gesellschaftliche Defizite aufzudecken, die durch die Kräfte des Marktes nicht in angemessener Weise erfüllt werden - oder die durch die Wirkung von Marktstrukturen erst entstehen.

In einer Arbeits- und Lebenswelt, die immer mehr Flexibilität und Risikobereitschaft einfordert, bieten soziale Sicherungssysteme und soziale Dienstleistungen Sicherheit, Vertrauen und Planbarkeit

Soziale Dienste haben somit öffentliche Aufgaben zu erfüllen, die sich aus dem Grundsatz des allgemeinen Interesses ergeben und dienen der Umsetzung der öffentlichen Politik im Bereich Sozialschutz, der Nicht-Diskriminierung, der Solidarität und der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene.

### **3) Zum Mehrwert sozialer Dienste von Nichtregierungs-Organisationen**

#### **Bürgerschaftliches Engagement und sozialer Zusammenhalt**

Das Engagement von Freiwilligen, aktiven Bürgern und Bürgerinnen in Nichtregierungsorganisationen hat in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union eine lange Tradition.

#### **Mobilisierung**

Gemeinnützige soziale Dienste von Nichtregierungsorganisationen sind eher als kommerzielle oder öffentliche Dienstleister in der Lage, Ressourcen aus der Bürgergesellschaft wie Vertrauen, Spendenbereitschaft, freiwillige Mitarbeit und Kooperation mit Partnern aus Wirtschaft und Gesellschaft zu mobilisieren.

#### **Der Mehrwert freiwilligen Engagements für die Qualität sozialer Dienste**

Freiwillige wirken häufig in der täglichen Arbeit der sozialen Dienste von NRO mit. In ausschließlich professionell betriebenen sozialen Diensten kann sich nur zu schnell ein Dienstleistungsverständnis entwickeln, das den Menschen als Kunden oder Klienten ansieht, für den eine genau festgelegte Dienstleistung zu erfüllen ist. Nur schwierig sind Grundanliegen wie persönliche Begegnung und solidarischer Beistand in beruflicher Routine herstellbar. Freiwillige schenken gerade diesen wichtigen Dimensionen sozialer Dienste Aufmerksamkeit.

Die professionelle Arbeit der MitarbeiterInnen sozialer Dienste kann daher durch die Tätigkeit von Freiwilligen gut ergänzt werden. Aufgrund ihrer spezifischen Erfahrung und Motivation heraus können Freiwillige Gespür und Fähigkeiten entwickeln und die dazu erforderliche Nähe, Zeit und Kraft aufbringen. Sie können damit auch das Korrektiv einer rein fachlich-monetären Betrachtung sozialer Arbeit sein, sie können Fragestellungen und Bedarfe für die sozialpolitische Debatte anregen und sie können die Lebensqualität und Atmosphäre in sozialen Einrichtungen bereichern und damit etwas einbringen, das in keinem Leistungskatalog steht.

#### **Beitrag zu sozialem Zusammenhalt und Demokratie in unserer Gesellschaft**

Derartige Formen «sozialen Kapitals» zu aktivieren, soll aber nicht heißen, einen speziellen zusätzlichen kostenlosen «Produktionsfaktor» für die sozialen Dienste zu nutzen. Freiwillige Arbeit darf nicht dazu dienen Kosten zu kürzen und angemessen bezahlte Arbeit zu ersetzen. Die freiwillige Arbeit sollte anerkannt werden und den Menschen, die sie ausüben den Anspruch auf minimal Sozialversicherung ermöglichen.

Die Pflege einer Kultur der Mitverantwortung und Mitwirkung stärkt zugleich die Bürgergesellschaft und gibt Raum für den Ausdruck menschlicher Solidarität und Verantwortungsgefühl für die Gemeinschaft. Damit trägt der dritte Sektor zu sozialem Zusammenhalt, zur aktiven Mitgestaltung der Gesellschaft durch Bürger und Bürgerinnen bei. Freiwillige übernehmen darüber hinaus Verantwortung in den demokratischen Funktionen der Verbände. Die sozialen Dienste der Nichtregierungsorganisationen können so eine Plattform sowohl für aktive Bürger und Bürgerinnen darstellen als auch Möglichkeiten bieten, um Menschen in vielfältigen schwierigen Lebenslagen Gehör zu verschaffen.

Das Engagement der Freiwilligen in NRO hat daher eine wichtige sozial gestaltende Aufgabe in der Verdeutlichung sozialer Problemlagen, der Bewertung sozialpolitischer Entwicklungen, der Entwicklung von Vorschlägen für soziale Bedarfe, der Ausgestaltung der Qualität der erforderlichen sozialen Dienstleistungen und notwendigen politische Veränderungen.

Soziale Dienste von NRO stellen damit einen wichtigen Wirkungs- und Lebensraum außerhalb von Familie und Beruf dar. Die Mitwirkung von Freiwilligen in sozialen Diensten schafft Verständnis für soziale Probleme und trägt zu sozialem Zusammenhalt bei. Solidarität und lebendige Prinzipien sozialer Gerechtigkeit sind als Voraussetzungen für effizientes Wirtschaften anzusehen.

### **Auswirkungen von Liberalisierung auf NRO**

Der zunehmende Wettbewerbsdruck führt dazu, dass auch Nichtregierungsorganisationen gezwungen sind, Fragen der Rentabilität stärker in den Mittelpunkt ihrer Entwicklung zu rücken. Nicht die Frage der Qualifikation des Personals, der Effektivität der Dienstleistung, der Bedürfnisse der Menschen zählt dann mehr, sondern die Preisgestaltung, um dem Wettbewerb standzuhalten. Die soziale Dienstleistung erhält damit einen Warencharakter. Um der Logik des Marktes besser folgen zu können, beginnt auch die Pflege aktiven bürgerschaftlichen Engagements, die auch Zeit und Investition bedeutet, zu kurz zu kommen. Die Rolle der Ehrenamtlichen der Verbände als Verantwortliche für soziale Dienstleistungen verliert an Stellenwert.

Eine solche Entwicklung führt zu einem internen Widerspruch für die sozialen Dienste der Nichtregierungsorganisationen, die einerseits wettbewerbsfähig sein müssen und andererseits dem Anspruch entsprechen wollen, die Interessen der Betroffenen zu vertreten und eine Dienstleistung von bestmöglicher Qualität anzubieten

Zu beobachten ist, dass die Nichtregierungsorganisationen Abwehrgefechte auf ihrem jeweiligen Terrain führen, um die Qualität und Wertorientierung ihrer Arbeit angesichts der zunehmenden Liberalisierung zu wahren.

Der Staat muss sich daher mit den Auswirkungen der Liberalisierung auf Qualität und Zugänglichkeit der sozialen Dienste befassen. Und es ist auch eine große Aufgabe für die gemeinwohlorientierten sozialen Dienste der NRO, sich in der Beziehung zu Markt und Staat zu modernisieren und gleichzeitig ihre Wertorientierung und Rolle als Organisation bürgerschaftlichen Engagements weiterzuentwickeln.

## **4) Europäische Politik im Hinblick auf soziale Dienste**

### **Die ökonomische Orientierung der europäischen Politik**

Liberalisierung auf europäischer Ebene dient der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes, der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und soll damit letztlich dem Verbraucher dienen.

Dabei liegt für den Bereich der Dienstleistungen das Konzept zugrunde, nach dem der Staat durch Regulierung und (Ko)Finanzierung soziale Dienste gewährleistet und dabei nicht-staatliche Organisationen / Unternehmen beauftragt und refinanziert. Durch dieses Konzept erfasst die Kommission nicht ein anderes in Europa existierendes subsidiäres und partizipatives Steuerungsmodell, bei dem öffentliche Stellen und Nichtregierungsorganisationen kooperieren. Hierbei sind Letztere Partner, die vom Staat Mittel für die erbrachten Dienstleistungen erhalten, aber auch Eigenmittel einbringen und an Entscheidungen über die Gestaltung der Dienste mitwirken und damit Mitverantwortung tragen.

Im Vordergrund steht somit die ökonomische Orientierung, nicht aber die sozialpolitische Verantwortung der Europäischen Union. Obwohl die sozialen Dienste als ein wesentliches Element des europäischen Sozialmodells anerkannt werden, gibt es keine Analyse oder Schlussfolgerungen, wie und in welchem Umfang soziale Dienste zur sozialen Kohäsion beitragen.

### **Die Armutsstrategie der Europäischen Kommission**

Die im Zusammenhang mit der Lissaboner Strategie entwickelte Armutsstrategie soll der Förderung des sozialen Zusammenhaltes dienen und einen entscheidenden Beitrag zur Beseitigung von Armut bis zum Jahr 2010 leisten. Sie stellt einen Schritt in die richtige Richtung dar. Festsustellen ist jedoch, dass auch hier Fragen wirtschaftlichen Wachstums und Marktliberalisierung den Vorrang vor der sozialen Sicherung haben. Das Versprechen der Staats- und Regierungschefs beim Frühjahrsgipfel 2004, diese Strategie weiter voranzutreiben, muss unbedingt umgesetzt werden, wenn die vorgesehenen Ziele erreicht werden sollen.

## Das Weißbuch der Europäischen Kommission

Es berücksichtigt einige der Forderungen sozialer Nicht-regierungsorganisationen. Es steht jedoch im Kontext einer Interpretation der Lissabonner Strategie, die in ihrer Umsetzung ganz offensichtlich den Schwerpunkt auf Wachstum, Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit legt<sup>53</sup>.

Im Zusammenhang mit der Gemeinwohlorientierung werden folgende Prinzipien anerkannt:

- die Erschwinglichkeit der Kosten, einschließlich Sonderregelungen für einkommensschwache Personen und Gruppen,
- Versorgungssicherheit und Zuverlässigkeit, Kontinuität,
- hohe Qualität,
- Angebotsvielfalt,
- Transparenz und Zugang zu Information.
- Nutzer- bzw. Verbraucherschutz

Die Kommission betont darüber hinaus die Notwendigkeit, den sozialen und territorialen Zusammenhalt zu erhalten.

Die Besonderheit der sozialen Dienste als Teil der Dienste im allgemeinen Interesse wird nicht ausreichend im Hinblick auf ihren gesellschaftlichen Beitrag hin bearbeitet.

Darüber hinaus ist es weiterhin erforderlich, einen gesetzlichen Rahmen zu bestimmen, der die Besonderheit und Qualität sozialer Dienste im Zusammenhang mit der Liberalisierung der Dienstleistungen schützt. In die angekündigte Mitteilung der Europäischen Kommission zu sozialen Diensten setzen die NRO große Erwartungen und werden sich an der Erstellung beteiligen.

## Der Vorschlag einer Richtlinie zu Dienstleistungen im Binnenmarkt

Auch die vorgeschlagene Dienstleistungsrichtlinie stellt Fragen des wirtschaftlichen Wachstums in den Vordergrund.

In der Richtlinie wird die Anwendung des sog. Herkunftslandsprinzips vorgeschlagen. Es besagt, dass, wenn ein Anbieter grenzübergreifende Dienstleistungen erbringt und nicht dauerhaft im Aufnahmeland präsent ist, für die Erbringung dieser Leistungen die Regeln und Standards des Herkunftslandes gelten und nicht die Regeln des Landes, in dem die Leistungen erbracht werden. Offen ist hier, wie die Erfüllung von Qualitätsstandards, die im Aufnahmeland verankert sind, im Herkunftsland überprüft und kontrolliert werden können, welche Auswirkungen sich hieraus auf die Sicherung

des Gemeinwohls ergeben, inwieweit der besondere Beitrag der Zivilgesellschaft durch die zunehmende Marktorientierung nicht noch mehr ausgehöhlt wird. Zu überprüfen wird sein, inwieweit für die besondere Rolle der sozialen Dienste im Feld der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht die Mitteilung der Kommission im nächsten Jahr abgewartet werden sollte.

In einer solchen Richtlinie muss das Ziel der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Einklang mit nachhaltiger Entwicklung gebracht werden. Wettbewerb, Wachstum und Stabilität muss gleichbedeutend mit der Sicherung einer integrativen Gesellschaft und sozialem Zusammenhalt sein. Dies muss in der Umsetzung einer Richtlinie für den Bereich der Dienstleistungen nachprüfbar gesichert sein.

## Die Europäische Verfassung

Die Europäische Verfassung, die stark umstritten ist, enthält Artikel, die für die gemeinwohlorientierten sozialen Dienste von NRO von Bedeutung sind. Verankert sind Chancengleichheit und Antidiskriminierung. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung muss in allen Politiken, nicht nur wie bislang im Bereich der Sozialpolitik berücksichtigt werden. In Artikel III-6 wird festgelegt, dass die Bedingungen der sozialen Dienste gesetzlich zu regeln sind und so gestaltet sein müssen, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Artikel I-46 hebt die Notwendigkeit der Einbeziehung der Bürger und Bürgerinnen in die Umsetzung des europäischen Sozialmodells im Rahmen einer partizipativen Demokratie hervor und in der Charta der Grundrechte ist der allgemeine Zugang zu sozialen Diensten verankert.

Dies sind wichtige Fortschritte, wenn auch nur auf dem Papier. Entscheidend wird sein, welche Schritte zum Umsetzung ergriffen werden, sofern die Verfassung ratifiziert wird.

---

53 - «Die Herausforderung annehmen: Die Lissabonner Strategie für Wachstum und Beschäftigung», Bericht der hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Nov.2004

Zentrales Ziel europäischer Politik muss es sein, die soziale Dimension zu stärken, die Sozialpolitik gleichrangig neben die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu stellen und diese miteinander zu verknüpfen. Für die sozialen Dienste heißt dies: keine Liberalisierungsinitiativen ohne Folgenabschätzung und adäquate Marktregulierung, die die Sicherung qualitativer sozialer Dienstleistungen für alle ermöglichen.

### **5) Effektive Armutsbekämpfung - Herausforderung für die sozialen Dienste**

Qualität ist der Schlüssel für die Verbesserung der Effektivität und Effizienz von gemeinwohlorientierten sozialer Diensten sowie deren Akzeptanz durch ihre Nutzerinnen und Nutzer und Kostenträger. Zu den wesentlichen Qualitätsmerkmalen sozialer Dienste zählen:

#### **Partizipation und Stärkung der Selbsthilfekräfte**

Bürger und Bürgerinnen eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates zu sein, bedeutet, eine reale Chance auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, auf Mitwirkung an demokratischen Entscheidungsprozessen zu haben sowie die Fähigkeit zu besitzen, für sich selbst und seine Angehörigen zu sorgen. Ihnen steht das Recht zu, an Entscheidungen, die sie betreffen, mitzuwirken. Diese Möglichkeit ist Ausdruck ihrer Selbstverantwortung und der Wahrung ihrer Integrität. Partizipation beinhaltet daher, die Selbstbestimmungsrechte der Bürger und Bürgerinnen zu achten, aber auch die Verpflichtung des einzelnen, aktiv an der Lösung der sozialen und wirtschaftlichen Probleme mitzuwirken.

Die macht es erforderlich, die Selbsthilfekräfte zu stärken und vorhandene Kenntnisse und Fähigkeiten aufzuwerten und einzubeziehen. Soziale Dienstleistungen, die dies nicht berücksichtigen, führen zu Abhängigkeiten von öffentlichen Alimentationen und verhindern die Übernahme von Verantwortung für das eigene Leben.

#### **Mitwirkung Freiwilliger - Förderung von Solidarität und menschlicher Nähe**

Die Einbeziehung Freiwilliger ist ein wesentliches Element der Tätigkeit von Verbänden. Die Mobilisierung von Freiwilligen fördert das Verständnis für die Ursachen gesellschaftlicher, menschlicher Probleme, schafft Solidarität und fördert die Übernahme von Verantwortung für das Gemeinwesen. Die Arbeit der Freiwilligen kann die Arbeit Hauptamtlicher nicht ersetzen, sondern nur ergänzen.

#### **Ganzheitlichkeit - Lebenslagenorientierung**

Menschen in schwierigen sozialen Notlagen stehen häufig vor einer Vielzahl unterschiedlicher Probleme, von Wohnungslosigkeit über Schulden, Gesundheitsprobleme bis hin zur Arbeitslosigkeit, die sich gegenseitig bedingen und sie von einem Dienst zum anderen führen. Erforderlich ist, gemeinsam mit den Betroffenen, einen globalen und individualisierten Hilfeplan für die Lösung der vielfältigen Probleme zu entwerfen. Um die komplexe Lebenslage berücksichtigen zu können, bedingt dies, dass soziale =Dienste ausgehend von einem integrierten Ansatz ihre Tätigkeit untereinander abstimmen, eng kooperieren und die sozialen Leistungen vernetzt werden.

#### **Gemeinwesenorientierung - lokale und soziale Einbindung und interkulturelle Öffnung**

Soziale Integration beinhaltet die Stärkung des Einzelnen für das Leben in der Gemeinschaft, doch auch die Rahmenbedingungen, das soziale Umfeld müssen so gestaltet sein, dass eine Integration möglich ist.

Qualität und Effektivität der Tätigkeit sozialer Dienste hat daher viel mit dem Aufbau lokaler Kontakte, der Einbettung in Beziehungsnetzwerke mit Unternehmen, der Vernetzung mit anderen Trägern und Diensten vor Ort zu tun. Die Vertrautheit mit der Situation vor Ort ist nötig, um Probleme zu identifizieren und Lösungen mit öffentlichen Behörden und lokalen Partnern zu suchen.

Integration bedeutet jedoch auch, dass das soziale Umfeld bereit sein muss, sich für die Integration von Menschen in schwierigen Lebenslagen zu öffnen, statt ihnen Ablehnung zu zeigen. Dies erfordert eine gezielte Arbeit mit den Familien, mit dem sozialen Netz, der Gemeinde. Gerade Kinder aus armen Familien sind durch die Notlagen ihrer Familien betroffen und haben weniger Perspektiven für ihre persönliche und berufliche Entwicklung als andere Kinder.



Die Öffentlichkeit muss für die Ursachen von Armut und Ausgrenzung sensibilisiert, Stigmatisierungen und Vorurteile müssen abgebaut werden. Dies gilt auch für Migranten und Flüchtlinge, die zu den besonders benachteiligten Gruppen unserer Gesellschaften gehören. Interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste ist erforderlich, um gegenseitiges Verständnis zu schaffen, besser auf die Bedürfnisse eingehen zu können, interkulturelles Zusammenleben zu fördern und Diskriminierungen zu verhindern.

Transparentes Qualitätsmanagement und regelmäßige Evaluierung unter Beteiligung der hauptamtlichen und freiwilligen MitarbeiterInnen sowie der Bürgerinnen und Bürger, die diese Dienste nutzen ist, ist eine wesentliche Voraussetzung, um eine effektive bedürfnisorientierte soziale Dienstleistung zu erbringen.

## 6) Weiterentwicklung sozialer Dienste

### Armut - ein strukturelles Problem

Trotz vielfältiger Initiativen der Armutsbekämpfung leben heute in der Europäischen Union 68 Millionen Menschen in einer Situation der Armutsgefährdung und Ausgrenzung. Die Wirkung bisheriger Armutsstrategien ist nicht ausreichend, um Armut zu beseitigen.

Soziale Dienste können wohl einen Beitrag zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung leisten, die Ursachen jedoch müssen strukturell auf politischer Ebene bekämpft werden. Erforderlich ist ein politischer Wille, der sowohl den internationalen Kontext als auch ein globales politisches Konzept der Armutsbekämpfung entwickelt und durch entsprechend umfassende politische Strategien mit Entschiedenheit umsetzt.

### Umsetzung des Zugangs zu Rechten, Gütern und Dienstleistungen

Für die konkrete Lebenssituation von Menschen, die in Armut und Ausgrenzung leben, sowie für die Umsetzung ihrer Rechte haben soziale Dienste eine wesentliche Rolle. Es muss daher gewährleistet sein, dass

- ein flächendeckendes Angebot für alle vorhanden ist,
- Qualität, Kontinuität und Verlässlichkeit der Dienstleistung gesichert sind und
- Transparenz der Finanzierung und Funktionsweise der sozialen Dienste deutlich sind.

Hierzu gehört auch, dass die Bürger und Bürgerinnen selbst die Möglichkeit der Wahl des Angebots haben.

### Schaffung eines europäischen Rahmens für die sozialen Dienste

Die Entwicklungen um die Liberalisierung der sozialen Dienste haben zu Unsicherheiten und Sorgen um die Qualität sozialer Dienste geführt.

Es ist daher ein Rahmen zu schaffen, der es ermöglicht, Qualität, allgemeine Zugänglichkeit, Wettbewerb und Gemeinwohl in einem Konzept zu verbinden. An dieser Konzeptentwicklung sind in einer offenen partizipativen Debatte alle Akteure zu beteiligen.

Qualität und allgemeine Zugänglichkeit bedürfen der Absicherung durch geeignete Gesetze und Vorschriften, durch Ausgleichszahlungen, Finanzierung und steuerliche Förderung. Einvernehmlich mit allen Akteuren sind Qualitätsstandards zu entwickeln, die den Bedürfnissen der Bürger und Bürgerinnen vor Ort entsprechen und soziale Integration ermöglichen. Dabei ist der Vielfalt der lokalen und regionalen Modelle und Traditionen Rechnung zu tragen.

Bei der Entwicklung messbarer Qualitätsstandards auf europäischer Ebene darf es nicht um die Festlegung von Mindeststandards mit der Gefahr der Absenkung von Qualität gehen, sondern darum, interessante Modelle herauszufinden und europaweit umzusetzen.

Bei der Auswahl der Vertragspartner für soziale Dienstleistungen sollten Grundlagen geschaffen werden, um nicht allein nach Preisgesichtspunkten, sondern nach Qualitätskriterien zu entscheiden.

Ziel sollte sein, innovative effiziente Konzepte, die aktive Einbeziehung der Menschen in Notlagen, die Einwerbung von Spenden, die Aktivierung freiwilliger Mitarbeit, die Vertrautheit mit der Situation vor Ort und die Schaffung eines operativen Netzwerks zur Unterstützung sozialer Integration anzuerkennen und zu berücksichtigen.

Den Beitrag der sozialen Dienste zum sozialen Zusammenhalt und zur Förderung aktiver bürgerschaftlicher Mitverantwortung der Zivilgesellschaft gilt es zu analysieren und in seiner Bedeutung für das europäische Sozialmodell anzuerkennen und aufzuwerten. Folgen etwaiger Liberalisierungsinitiativen sind abzuschätzen und Gemeinwohlaufgaben rechtlich abzusichern.

### **Partizipative Demokratie: partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Staat und NRO**

Die Rolle, die dem Staat und den beteiligten Akteuren im Hinblick auf die Gestaltung der sozialen Dienste zukommt, unterliegt gegenwärtig einem tiefgreifenden Wandel. Trotz umfangreicher Regelungen gibt es widerstreitende Interessen und Konflikte zwischen den verschiedenen Ebenen in der europäischen Gesellschaft. Wesentlich ist, dass diese Unsicherheiten und Ungeklärtheiten unter Einbeziehung aller Akteure der Zivilgesellschaft angegangen werden. Hierfür ist ein strukturierter ziviler Dialog mit den zuständigen öffentlichen Organen und Stellen auf allen Ebenen nötig.

Die Europäische Union erkennt die Bedeutung der Zivilgesellschaft und fordert bereits jetzt in ihren Konsultationen, im Rahmen von Förderprogrammen und Strukturfonds, in der Umsetzung der offenen Methode der Koordinierung immer wieder die Einbeziehung der Nichtregierungsorganisationen. Auch auf kommunaler Ebene gibt es innovative Formen des Regierens und Steuerns sowie der Willensbildung bei der Vorbereitung von lokalen Entwicklungsplänen, die es auch freien Trägern erlauben, ihre Besonderheit und ihre Anliegen zur Geltung zu bringen.

Solche Strukturen für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Staat gilt es europaweit umzusetzen, damit das Fachwissen und die Erfahrung der Nichtregierungsorganisationen in die Festlegung der Aufgaben und Leistungsbeschreibungen für soziale Dienste einfließen. Dabei geht es darum, transparente Formen der Kooperation zu entwickeln, die es ermöglichen, gemeinsam die erforderlichen Standards der qualitativen Umsetzung zu entwickeln statt sie autoritativ staatlich zu bestimmen. Die Vielfalt existierender lokaler Bündnisse, Projektnetzwerke und anderer Formen könnten als Partner für die Entwicklung solcher Strukturen genutzt werden.

Ein europaweiter Erfahrungsaustausch über Modelle für eine solche partnerschaftliche Zusammenarbeit kann dazu beitragen, beste Lösungen europaweit umzusetzen..

In der Bewertung der Leistungsanbieter sollten Qualitätsmerkmale und innovative Konzepte berücksichtigt werden wie:

- Kontakte und Vertrautheit mit der Situation vor Ort
- Vernetzung und abgestimmte Arbeit mit Partnern aus dem sozialen und wirtschaftlichen Bereich
- Beteiligung von Freiwilligen und Nutzern und Nutzerinnen der Dienste

Ein entschiedener politischer Wille ist erforderlich, wenn geeignete Rahmenbedingungen für das flächendeckende Angebot sozialer Dienste geschaffen werden sollen, mit dem Ziel effektiv Armut und Ausgrenzung zu beheben.

## **7) Weiterentwicklung der sozialen Dienste von NRO :**

### **Die eigene Praxis kritisch überprüfen und Qualität fördern**

Den Anforderungen an Qualität sozialer Dienste müssen sich die Nichtregierungsorganisationen zunächst selbst stellen.

Erforderlich ist ein Qualitätsmanagement unter Einbeziehung aller Beteiligten, bei dem konsequent die Leistungserbringung überprüft, weiterentwickelt und kontinuierlich evaluiert wird.

### **Partizipation der Betroffenen und freiwilliges Engagement gezielt fördern**

Strategien zur aktiven Beteiligung von Menschen in Armut und Ausgrenzung an der Lösung ihrer Probleme sowie zur Mitwirkung aktiver Bürger und Bürgerinnen in den sozialen Diensten sind zu entwickeln.

Hierzu gehören institutionalisierte Formen der Mitbestimmung einzurichten, die es ermöglichen, die Anliegen der Nutzer und Nutzerinnen der Dienste zu berücksichtigen sowie ihre Initiativen und Vorschläge aufzugreifen.

MitarbeiterInnen bedürfen der Schulung, um adäquate Konzepte für partnerschaftliche Zusammenarbeit entwickeln zu können.

### **Sich dem Wettbewerb stellen und ökonomische Strategien entwickeln.**

Um qualitative soziale Dienstleistungen auf den sich bildenden Sozialmärkten anzubieten bedarf es flexibler Strukturen und unternehmerischer Strategien, die es ermöglichen auf veränderte Bedürfnisse einzugehen. Hierzu gehört die Analyse der Bedarfe, die Entwicklung von Synergien zwischen sozialen Diensten, die Kooperation und Vernetzung mit Partnern sowie ökonomisches Handeln auf der Grundlage gesicherter transparenter Finanzierungsmodelle. Der Wert und die Qualität der eigenen sozialen Dienstleistungen muss nach außen verdeutlicht und durch Marketingstrategien öffentlich vertreten werden. Im Wettbewerb gilt es, die eigenen Fähigkeiten und deren materielle Anerkennung zur Geltung zu bringen.

### **Anerkannter Partner für die Kooperation mit dem Staat werden und die sozialgestaltende Rolle ausbauen**

Nichtregierungsorganisationen bilden ein breites Spektrum von Lebenslagen, Interessen, Nöten und sozialen Bedürfnissen in der Gesellschaft ab. Sie verfügen über praktische Erfahrung und Fachwissen. Sie können eine wesentliche Rolle dabei einnehmen, die Interessen der Bürger und Bürgerinnen zu bündeln und in die Gestaltung des Sozialwesens einzubringen. Dieses Know-how muss gesammelt, entwickelt, fachlich begründet und nach außen vertreten werden, um einen Bekanntheitsgrad als fachlich fundierter Dienstleister zu erlangen.

Mit Bündnispartnern sind Vernetzungen zu suchen und Allianzen zu bilden, um den inhaltlichen Vorstellungen mehr Nachdruck zu verleihen.

Nur so können Nichtregierungsorganisationen mehr sein als ein effizienter Dienstleister, nämlich ein notwendiger, kompetenter Ansprechpartner bei der politischen Willensbildung und der Konzeptionsentwicklung im Bereich sozialer Dienstleistungen.

Die Zivilgesellschaft muss sich an der weiteren Entwicklung Europas als Sozialmodell beteiligen. Erst so kann ein soziales Europa entstehen, das effizient und wettbewerbsfähig, aber auch durch Solidarität und soziale Gerechtigkeit geprägt ist und auf dem gemeinsamen sozialstaatlichen Erbe und seinen Bürgern und Bürgerinnen aufbaut.



# Portrait 7

## Mutter und Kinder am Rande der Gesellschaft

Lotta Ask war früher spielsüchtig, was ihr Leben zu einem einzigen Chaos machte. Sie ist 40 Jahre alt und Mutter von vier Kindern. Im Lauf der Jahre wurde ihnen mehrfach die Wohnung gekündigt. Während dieser harten Jahre blieb ihr nichts anderes übrig, als zu einem Bekannten zu ziehen, der jedoch häufig Probleme mit Drogen und Alkohol hatte. Darum musste sich Lotta nach einiger Zeit nach einer neuen Bleibe umschauen.

Lotta hatte Glück und konnte ihr Leben umkrempeln. Sie hörte auf zu spielen, fand Arbeit und schaute hoffnungsfroh in die Zukunft. Die Kündigung der Wohnung gehörte nicht zu ihren Zukunftsvorstellungen. Ihr Lebensgefährte versäumte es jedoch, die Miete zu zahlen, und so wurde Lotta und ihren Kindern wieder die Wohnung gekündigt.

Da es in der schwedischen Stadt Borlänge genügend freie Wohnungen gab, dachte Lotta, dass es kein Problem sei, einen neuen Mietvertrag zu bekommen. Doch so einfach war es nicht. Die vom Stadtrat geführte Wohnungsgesellschaft Stora Tunabyggen stellte sich quer. Stora Tunabyggen berücksichtigte nicht die Tatsache, dass Lotta einen festen Job und die Verantwortung für vier minderjährige Kinder hatte. Ihr ging es nur darum, dass Lotta kleinere Schulden bei der Gesellschaft hatte.

Lotta versuchte dann, einen «Sozialvertrag» zu bekommen, der eine Möglichkeit bietet, über die Sozialbehörden eine Wohnung zu mieten. Die Behörden unterschreiben den Vertrag und der Mieter bzw. die Mieterin müssen beweisen, dass er/sie in der Lage ist, die Rechnungen zu bezahlen. «Die Sozialbehörden lehnten jedoch auch ab. Ich war verzweifelt. Seit zweieinhalb Jahren hatte ich nicht mehr gespielt, und außerdem hatte ich einen Job. Ich fragte mich, was ich jetzt tun sollte und was aus den Kindern wird.»

Die Sozialbehörden wiesen Lotta darauf hin, dass sie sich jederzeit an die soziale Organisation Verdandi wenden könne, die ein eigenes Wohnprojekt in Borlänge leitet. Bei diesem Projekt übernimmt Verdandi den Mietvertrag und die Verantwortung für die Wohnung. Wenn ein Mieter ein Jahr lang in der Wohnung gelebt und unter Beweis gestellt hat, dass er sein Leben ändern und für sich selbst sorgen kann, gestattet Verdandi die Übernahme des Mietvertrags. Auf diese Weise schaffte es schließlich auch Lotta, eine Wohnung für sich und ihre Kinder zu bekommen.

Mit Hilfe von Verdandi gelang es ihr auch, ihre Schulden bei Stora Tunabyggen zurückzuzahlen. «Wir schlossen einen Deal mit den Sozialbehörden ab. Ich zahlte den Großteil der Schulden zurück, und beim Rest halfen sie mir.» Lotta hat nun eine eigene Wohnung. Bei ihren Rechnungen ist sie überaus gewissenhaft, doch ihre Zukunft ist weiterhin sehr unsicher.

«Meine Arbeit im Rathaus von Borlänge ist zeitlich befristet. Im Mai 2005 läuft sie aus. Ich hoffe, ich kann sie verlängern. Die Arbeitslosenquote ist in diesem Teil von Schweden hoch, ich weiß daher nicht, was die Zukunft bringt. Mein Wunsch für die Zukunft ist jedoch, einen richtigen Job zu bekommen, damit ich die Wohnung halten kann.»



# Kapitel 9

## «Globalisierung und ihre Auswirkung auf die Sozialsysteme aus Sicht der Armutsbekämpfung»<sup>54</sup>

Maria Marinakou<sup>55</sup>

«Ich werde oft gefragt, was in der heutigen Welt die schlimmste Form der Menschenrechtsverletzung darstellt, und meine Antwort lautet immer gleich: Extreme Armut.»  
(Mary Robinson)<sup>56</sup>

### Kurze Zusammenfassung

In diesem Kapitel wird die Auswirkung von Kräften der wirtschaftlichen Globalisierung auf die Sozialsysteme untersucht, und zwar aus der Perspektive der Armut, Ungleichheit und der sozialen Ausgrenzung. Es werden Fakten und Zahlen zur globalen Armut und Ungleichheit vorgelegt, und es wird der Standpunkt vertreten, dass das vorherrschende neoliberale Paradigma auf globaler Ebene das Sozialsystem zum Rückzug zwingt und zerschlägt und eine noch nie da gewesene Konzentration von Reichtum erzeugt. Schließlich werden auch die Rolle der Europäischen Union bei der Gestaltung einer globalen sozialen Dimension sowie die Aussichten auf eine globale Solidarität diskutiert.

### Einführung

Der Begriff Globalisierung umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher politischer, wirtschaftlicher und kultureller Trends und wurde schnell zu einem der beliebtesten Modewörter in der aktuellen politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Im populärwissenschaftlichen Diskurs fungiert die Globalisierung häufig nur als ein Synonym für eines bzw. mehrere der folgenden Phänomene: Die Verfolgung klassischer liberaler Politiken (bzw. solcher des «freien Marktes») in der Weltwirtschaft («wirtschaftliche Liberalisierung»), die wachsende Vorherrschaft der westlichen (bzw. sogar amerikanischen) Formen politischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Lebens («Verwestlichung» bzw. «Amerikanisierung»), die zunehmende Verbreitung neuer Informationstechnologien (die «Internet-Revolution»

sowie die Vorstellung, dass die Menschheit kurz davor steht, eine vereinheitlichte Gemeinschaft zu bilden, nämlich das «globale Dorf».

Globalisierung wird hauptsächlich mit der «Entterritorialisierung» assoziiert, nach der immer mehr verschiedene soziale Aktivitäten ungeachtet des geographischen Standorts der Teilnehmenden stattfinden. Wie Jan Aart Scholte bemerkt, «können sich globale Ereignisse - über die Telekommunikation, digitale Computer, audiovisuelle Medien usw. - fast gleichzeitig und an jedem Ort der Welt ereignen»<sup>57</sup>. Globalisierung bezieht sich auf größere Handlungsmöglichkeiten zwischen und unter Menschen in Situationen, in denen der geographische

---

54 - Scholte, J.A., *Globalization: A Critical Introduction*, New York: St. Martin's 2000.

55 - Ich möchte meinen Kolleginnen und Kollegen von der EAPN-Strategiegruppe Globalisierung danken, nämlich Ludo Horemans, Kaarina Laine-Häikiö, Ole Meldgaard, für ihre Inspirationen und Ideen, und auch Nuria Molina und Fintan Farrell für ihre konstruktiven Kommentare. Außerdem danke ich Chris Jones und Tony Novak für ihre (jetzt schon jahrelangen) Einblicke während unserer Diskussionen über Politik gegen Armut. Dank geht schließlich auch an Phyllis Memou für ihre Unterstützung und Ermutigung während schwieriger Momente der jüngsten Zeit. Für die in diesem Kapitel geäußerten Ansichten und jegliche damit verbundenen „Fallstricke“ ist einzig und allein die Autorin verantwortlich.

56 - Mary Robinson, 2002. Zitiert in: Townsend, P. und Gordon, D., *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Policy Press, 2002.

57 - Scholte J.A., «Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalization,» in: Kofman, E. und Young, G. (Hrsg.), *Globalization: Theory and Practice*. London: Pinter, 1996 s. 45.

Standort für die soziale Aktivität nebensächlich scheint. Geschäftsleute auf verschiedenen Kontinenten betreiben nun E-Commerce; durch das Fernsehen können Menschen überall die Auswirkungen der schrecklichsten Kriege beobachten, die weit entfernt von ihren komfortablen Wohnzimmern geführt werden; das Internet erlaubt es Menschen, ohne Zeitverzögerung miteinander zu kommunizieren, ungeachtet großer geographischer Distanzen, die zwischen ihnen liegen. Das Territorium im traditionellen Sinne, also ein geographisch identifizierbarer Ort, bildet nicht länger den ganzen „sozialen Raum«, in dem menschliche Aktivitäten stattfinden. In dieser ursprünglichen Bedeutung des Begriffs bezieht sich die Globalisierung auf die Ausbreitung neuer Formen einer nicht-territorialen sozialen Aktivität.

Laut UNDP-Bericht zu Globalisierung und menschlicher Entwicklung 1999 ist die Globalisierung allgemein durch Folgendes gekennzeichnet:

- Ströme kurzfristiger ausländischer Investitionen, die auf spekulativem Devisenhandel basieren; längerfristige ausländische Direktinvestitionen.
- Welthandel, mit politischen Maßnahmen, die darauf abzielen, Handelsschranken weiter abzubauen; der Anteil der globalen Produktion und des globalen Handels, der mit transnationalen Unternehmen verbunden ist.
- Die globale Verflechtung der Produktion, die zum Teil auf Änderungen in der Produktionstechnologie und dem Produktionsbetrieb zurückzuführen ist.
- Die durch Handel und Beruf bedingte Mobilität der Menschen; die globale Reichweite neuer Kommunikationsformen, einschließlich Fernsehen und Internet.

Durch diese Prozesse und damit zusammenhängende Phänomene wurde die wirtschaftliche Aktivität globaler. Außerdem haben sie zur Entstehung einer globalen Zivilgesellschaft geführt, die sich einen gemeinsamen politischen und kulturellen Raum teilt. Laut UNDP-Bericht hinken globale politische Institutionen hinter diesen Entwicklungen her und stecken noch in einer früheren historischen Epoche der Zwischenstaatlichkeit fest.

Auch kann argumentiert werden, dass die Globalisierung die Fähigkeit nationaler Regierungen beschädigt hat, auf sozial ausgleichende Weise zu handeln. Gleiches gilt für ihre Fähigkeit, autonome makroökonomische und mikroökonomische Entscheidungen zu treffen. Währungsspekulanten und der Abfluss von Kapital

strafen Länder, die eine makroökonomische Politik verfolgen, die Deficit Spending mit einschließt.

Die Besteuerungsfähigkeiten von Ländern sehen sich durch den steuerlichen Wettbewerb, Steuerparadiese und Verrechnungspreismechanismen multinationaler Unternehmen ernsthaft herausgefordert.

Regierungen stoßen auf Schwierigkeiten, wenn sie mikroökonomische Politiken wie Industriestrategien verfolgen. Organisationen wie die Welthandelsorganisation (WTO) sind schnell dabei, wenn es darum geht, Regierungen an die Grenzen der Autonomie in diesem Bereich zu erinnern. Mächtige transnationale Unternehmen bringen Kapital, Technologien und das Management mit in ihr Gastland, sind jedoch gegenüber dem Land, in dem sie tätig sind, in keiner Weise rechen-schaftspflichtig. Häufig gilt dies nicht nur gegenüber dem Land, in dem sie tätig sind, sondern gegenüber allen Ländern - bisweilen sind diese Unternehmen bei ihren Auslandsaktivitäten nämlich nicht durch nationale Gesetze ihres Heimatlandes gebunden, und sollten sie es doch sein, können sie das Unternehmen einfach in einem «freundlichen» Drittland registrieren lassen oder ihre Zentrale dorthin verlegen.

All diese Aspekte der «raubtierkapitalistischen» neoliberalen Globalisierung führen zu verschärften Ungleichheiten innerhalb und zwischen Ländern, zu stärkerer Verarmung, zu einer größeren Verletzlichkeit der Menschen für soziale Risiken wie Arbeitslosigkeit und zur erhöhten Gefahr, dass einzelne Menschen, Gemeinschaften, Länder und Regionen von den möglichen Vorteilen der Globalisierung ausgegrenzt werden.

Die gesellschaftlichen Folgen der Globalisierung machen also mehr - und nicht etwa weniger - Sozialschutzmaßnahmen nötig. Ungleichheit erfordert eine größere gesellschaftliche Umverteilung. Verletzlichkeit erfordert die Stärkung der sozialen Rechte und Ansprüche und auch der Sozialschutzsysteme. Soziale Ausgrenzung macht die Entwicklung von Empowerment-Strategien für Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, nötig.

## Globale Armut - die Fakten

UN-Generalsekretär Kofi Annan sagte am 17. Oktober 2000 in einer Rede anlässlich des Internationalen Tages zur Beseitigung der Armut: «Fast die Hälfte der Weltbevölkerung lebt von weniger als zwei Dollar pro Tag, doch selbst dieser statistische Wert kann nicht die Erniedrigung, Machtlosigkeit und die brutalen Entbehrungen erfassen, die das tägliche Los der Armen dieser Welt sind». <sup>58</sup>

Weltweit werden die Ungleichheiten zwischen Arm und Reich immer größer, eine Tendenz, die sich auch in den reichsten Nationen bemerkbar macht. Immer weniger Menschen werden immer «erfolgreicher» und wohlhabender, während ein unverhältnismäßig größerer Teil der Bevölkerung sogar immer ärmer wird. In der EU, also einer der reichsten Regionen der Welt, sind 68 Millionen Menschen von Armut betroffen, wobei noch viel mehr Menschen verschiedene Formen der sozialen Ausgrenzung erleben. Betrachtet man globale Armut und Ungleichheit, ergeben sich zahlreiche damit verbundene Aspekte. Es reicht nicht, zu sagen, dass die Armen nur aufgrund einer schlechten Governance und einer beschränkten, unzulänglichen Sozialschutzpolitik arm sind. Bisweilen tendieren nördliche Ansichten dazu, den Entwicklungsländern vorzuwerfen, nicht zu berücksichtigen, dass schlechte Governance und Korruption leider ein Problem darstellen, das in beiden Teilen der Welt zu finden ist. Betrachtet man aber tatsächlich die Zahlen der globalen Wohlstandskonzentration, könnte man leicht zu dem Schluss kommen, dass die Armen immer ärmer werden, weil die Reichen immer reicher werden und die Macht haben, unausgeglichene Handelsabkommen durchzusetzen, die ihren Interessen auf den globalen Märkten entgegenkommen.

- Die Hälfte der Weltbevölkerung - nahezu drei Milliarden Menschen - lebt von weniger als zwei US-Dollar pro Tag.
- Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der 48 ärmsten Nationen (d.h. ein Viertel aller Länder der Welt) ist geringer als das Vermögen der drei reichsten Menschen der Erde zusammengenommen.
- Fast eine Milliarde Menschen sind zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht in der Lage, ein Buch zu lesen oder ihre Unterschrift zu setzen.
- Weniger als 1 % der Summe, die weltweit jährlich für Rüstung ausgegeben wird, hätte ausgereicht, um allen Kindern dieser Welt bis zum Jahr 2000 den Schulbesuch zu ermöglichen, und doch ist dies nicht geschehen.
- 51 % der hundert reichsten Organe der Welt sind Unternehmen.

- Die reichste Nation der Welt hat von allen Industrienationen die größte Kluft zwischen Arm und Reich.
- Je ärmer ein Land ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Schuldentilgungen direkt den Menschen abgepresst werden, die diese Kredite weder aufgenommen noch etwas von dem Geld gesehen haben.
- 20 % der Bevölkerung in den Industrienationen verbrauchen 86 % der globalen Güter.
- Den oberen 20 % der Weltbevölkerung, die in den reichsten Ländern der Welt leben, kommen 82 % des zunehmenden Exporthandels und 68 % der ausländischen Direktinvestitionen zugute, während sich die unteren 20 % mit kaum mehr als 1 % begnügen müssen.
- 1960 hatten die 20 % der Weltbevölkerung in den reichsten Ländern ein 30 Mal höheres Einkommen als die ärmsten 20 % - 1997 war ihr Einkommen 74 Mal so hoch.

Eine Untersuchung der langfristigen Tendenzen zeigt, dass der Unterschied zwischen den reichsten und den ärmsten Ländern folgendermaßen aussah:

- > 3 zu 1 im Jahr 1820
- > 11 zu 1 im Jahr 1913
- > 35 zu 1 im Jahr 1950
- > 44 zu 1 im Jahr 1973
- > 72 zu 1 im Jahr 1992<sup>59</sup>.

- Die Dritte Welt muss mittlerweile zur Schuldentilgung für jeden US-Dollar, den sie als Subvention erhält, 13 US-Dollar zurückzahlen.
- Das Vermögen der 200 reichsten Menschen der Welt zusammengenommen erreichte im Jahr 2001 eine Billion US-Dollar; das gesamte Einkommen der 582 Millionen Menschen, die in den 43 unterentwickeltesten Ländern der Welt leben, beträgt 146 Milliarden Dollar<sup>60</sup>.
- Die 50 Millionen reichsten Menschen in Europa und den USA verfügen über das gleiche Einkommen wie 2,7 Milliarden Menschen, die von Armut betroffen sind.
- Im Jahr 2001 verzeichneten die 497 Milliardäre dieser Welt zusammen ein Vermögen von 1,54 Billionen US-Dollar, was weit über den zusammengenommenen Bruttonationalprodukten aller afrikanischen Nationen südlich der Sahara (929,3 Milliarden Dollar) lag. Dieses Vermögen übersteigt auch das gesamte Einkommen der ärmeren Hälfte der Menschheit zusammengenommen.
- Kaum 12 % der Weltbevölkerung verbrauchen 85 % des Wassers, und diese 12 % leben nicht in der Dritten Welt<sup>61</sup>.



- Beim Wirtschaftswachstums und auch bei fast allen anderen Indikatoren zeigten die letzten 20 Jahre (1980-2000 mit der aktuellen Form der Globalisierung) im Vergleich zu den vorangegangenen zwei Jahrzehnten (1960-1980) einen eindeutigen Rückgang des Fortschritts. Für jeden Indikator wurden die Länder in fünf ungefähr gleiche Gruppen eingeteilt, je nach Stand, den die Länder bis zum Periodenbeginn (1960 oder 1980) erreicht hatten. Die Studie *The Scorecard on Globalisation 1980-2000: Twenty Years of Diminished Progress* kam u.a. zu folgenden Ergebnissen<sup>62</sup>:
- Wachstum: Fallende Wachstumsraten waren besonders deutlich und galten generell für alle Gruppen bzw. Länder.
- Lebenserwartung: Eine Verbesserung der Lebenserwartung war bei vier von fünf Ländergruppen ebenfalls eingeschränkt, mit Ausnahme der höchsten Gruppe (Lebenserwartung 69-76 Jahre).
- Kinder- und Säuglingssterblichkeit: Fortschritte bei der Verringerung der Kindersterblichkeit wurden in der Periode der Globalisierung (1980-1998) ebenfalls bedeutend langsamer erzielt als in den vorangegangenen zwei Jahrzehnten.
- Bildung und die Fähigkeit, lesen und schreiben zu können: Auch Fortschritte bei der Bildung verlangsamen sich während der Periode der Globalisierung.

Betrachtet man die Zahlen zu globaler Armut und Ungleichheit, wird klar, dass es noch ein weiter Weg ist, bis die UN-Millenniumsziele für Entwicklung umgesetzt sind<sup>63</sup>. *Investing in Development*, der Bericht des UN-Millenniumsprojekts, hebt die ersten Probleme hervor, die der Erreichung der Millenniumsziele bis zu den vereinbarten Zeitpunkten entgegenstehen. Obwohl die Welt über die Mittel verfügt, um Armut zu beseitigen, fehlt es leider an politischem Willen<sup>64</sup>.

### Die Auswirkung der Globalisierung auf die Sozialpolitik und die Sozialstaaten

Die neoliberale Globalisierung stellt für die Sozialsysteme der Industrieländer und für die Aussichten auf eine gerechte soziale Entwicklung der Wirtschaften von Entwicklungs- und Schwellenländern eine Herausforderung dar. Diese Herausforderung ergibt sich zum einen daher, dass die neue globale Wirtschaft unreguliert ist, und zum anderen aus der neoliberalen Ideologie, die im globalen Diskurs über Sozialpolitik und soziale Entwicklung vorherrscht.

Bestimmte aktuelle globale Bedingungen untergraben die Aussichten für die Alternative, die Möglichkeiten für ein gerechtes staatliches Sozialsystem sowohl in reichen

Ländern als auch in Entwicklungsländern schaffen würde. Zu diesen Bedingungen gehört die Vorliebe der Weltbank für eine Strategie des Sicherheitsnetzes und der Privatisierung der Sozialsysteme, und auch die Welthandelsorganisation (WTO) ist in diesem Zusammenhang zu nennen. Die WTO drängt auf einen offenen globalen Markt in den Bereichen Gesundheitsdienste, Bildung und Sozialversicherung. Der jüngste Trend hin zur Liberalisierung und Einschränkung öffentlicher Dienstleistungen führte zu einem schlechten Leistungsangebot, einer strengeren Auswahl der Empfänger und einem beschränkten Zugang für Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Dieser alarmierende Trend vollzieht sich parallel zu einer offensichtlichen Neuausrichtung der nationalen Sozialpolitiken bezüglich der so genannten Rationalisierung der Sozialversicherungssysteme, einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegenden Sozialhilfe usw., was in Zusammenhang steht mit der vorherrschenden Trennung zwischen denjenigen, die es «verdient haben» und denjenigen, die es «nicht verdient haben», einer Trennung zwischen Arm und Reich.

Darüber hinaus werden die verschiedenen Sozialstaaten von der Globalisierung unterschiedlich herausgefordert, und auch ihre Reaktionen fielen unterschiedlich aus. Zahlreiche Sozialwissenschaftler aus dem Norden<sup>65</sup> sind der Ansicht, dass die Globalisierung Sozialstaaten in Wettbewerb zueinander gestellt hat. Angelsächsische Länder, die einen zurückgeschraubten und privatisierten Sozialschutz haben, stehen in Einklang mit der liberalisierenden Globalisierung, allerdings auf Kosten von Gleichheit und Fairness.

58 - Bericht über die menschliche Entwicklung, United Nations Development Programme, 1999.

59 - Muss nachgetragen werden

60 - Cavanagh, J. und Anderson, S., *World's Billionaires Take a Hit, But Still Soar*, The Institute for Policy Studies, 6. März 2002.

61 - Shah, A., *Poverty Facts and Stats 2004*, Ramonet, I., *The politics of hunger*, Le Monde diplomatique, November 1998.

62 - Weisbrodt, M., Baker, D., Kraev, E. und Chen, J., *The Scorecard on Globalisation 1980-2000: Twenty Years of Diminished Progress*, Center for Economic Policy and Research, 2001.

63 - Townsend, P. und Gordon, D. (Hrsg.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, Policy Press, 2002.

64 - Sachs, J., *Investing in Development*, UN-Millenniumsprojekt, Januar 2005.

65 - Deacon, B., 2000; Palier, B., Prior, P.M., Sykes, M.R., 2001; Korpi, W., 2003.

Arbeitsplatzbezogene Sozialsysteme der früheren sozialistischen Länder und Versicherungssysteme bismarckscher Prägung mit einer lohnbezogenen Sozialversicherungssteuer, wie es sie in vielen westeuropäischen Ländern gibt, zeigen sich gegenüber dem globalen Wettbewerbsdruck verletzlich (die Kürzungen im Gesundheitswesen und bei den Sozialdiensten in Deutschland sind ein bezeichnendes Beispiel). Die sozialdemokratischen, auf Staatsbürgerschaft basierenden Sozialsysteme, die aus der Verbrauchs- und Einkommensteuer finanziert werden und die man in den nordischen Ländern findet, erweisen sich trotz bestimmter Rückzieher angesichts des globalen Wettbewerbsdrucks als überraschend nachhaltig, was an dem politischen Willen liegt, sie aufrechtzuerhalten.

Im Süden hat die Globalisierung eine Verschuldung erzeugt, die die Fähigkeit der Regierungen untergraben hat, ein qualitativ hochwertiges Bildungs-, Gesundheits- und Sozialschutzwesen sicherzustellen. Sie hat Sozial- und Arbeitsnormen bedroht, soziale Rechte eingeschränkt, Umverteilungspolitiken zerschlagen und Regionen und Gemeinschaften geschaffen, die hinterherhinken. In den Ländern der so genannten Dritten Welt hat die Globalisierung neue Akteure bei der Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik zum Einsatz gebracht. Internationale Organisationen wie der IWF, die Weltbank, die WTO und UN-Einrichtungen wie die WHO und die IAO beteiligen sich daran, Ländern die Politik vorzuschreiben. Dies hat zu einem globalen Diskurs über wünschenswerte nationale Sozialpolitik geführt. Die länderinterne Sozialpolitik hat eine globale Dimension angenommen, mit einem Kampf der Ideen, der innerhalb und zwischen internationalen Organisationen ausgetragen wird und bei dem es, auf Kosten des sozialen Zusammenhalts, um erreichbare Wirtschaftsziele geht. Der Kampf zwischen der Weltbank und der IAO um die Rentenpolitik in den postkommunistischen Ländern ist ein klassisches Beispiel<sup>66</sup>.

Zusammenfassend könnte man argumentieren, dass die Globalisierung Sozialstaaten in erster Linie in Konkurrenz zueinander setzt. Regierungen stehen vor der Frage, welche Art der Sozialpolitik am besten zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit passt, ohne sich dabei wirklich um die soziale Solidarität Gedanken zu machen. Zwar können die nördlichen Sozialstaaten in der Lage sein, gerechte Ansätze zur Sozialpolitik und den sozialen Rechten zu erhalten (wobei jedoch der diesbezügliche politische Wille nicht immer offensichtlich ist), doch ist dies unter den Bedingungen der neoliberalen Globalisierung in den östlichen und südlichen Sozialsystemen nicht der Fall.

Der Kampf zwischen liberalen und sozialdemokratischen Ansätzen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik nimmt eine globale Dimension an. Die Frage, ob die neoliberale Globalisierung für eine soziale reformistische Globalisierung Platz machen kann, ist noch unbeantwortet, doch die jüngste Haltung des neuen EU-Kommissionspräsidenten Barroso zur Zukunft der Lissabonner Strategie lässt erkennen, dass es in der EU einen Paradigmenwechsel gibt hin zu Zielen des Wirtschaftswachstums und der Wettbewerbsfähigkeit, zum großen Schaden der sozialen Eingliederung und des sozialen Zusammenhalts (europäische soziale NRO entgegneten Barroso 2005, dass «das keine neue Strategie ist, sondern ein neues Trauerspiel»).

Schließlich kann auch noch argumentiert werden, dass die Globalisierung globale private Märkte im Bereich der sozialen Absicherung schafft, mit schwerwiegenden Folgen für die Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Ein immer stärker werdender freier Handel erzeugt die Möglichkeit, dass hauptsächlich US-amerikanische und europäische private Anbieter in den Bereichen Gesundheit, Kliniken und Bildung, soziale Hilfseinrichtungen und Sozialversicherungsunternehmen von einem internationalen Mittelklassemarkt der privaten Sozialvorsorge profitieren. Die Bedeutung dieser Entwicklung für den Erhalt einer klassen-, geschlechts- und Ethnien übergreifenden Solidarität innerhalb eines Landes und zwischen Ländern im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung erweist sich als stark begrenzt.

Wenn ein Wettbewerb bis zum Äußersten zwischen den Sozialstaaten vermieden werden soll und die Sozialsysteme weltweit erhalten und verbessert werden sollen, ist eine stärkere Regulierung auf globaler Ebene nötig. Bei einem globalen Markt ohne globale Einrichtungen (oder globale Governance) stehen die Schwächsten sehr schnell schutzlos da. Einzuzugestehen ist, dass die Lösung ethischer Probleme, die durch die Polarisierung von Reichtum, Einkommen und Macht aufgeworfen werden und auch die Lösung der gewaltigen Asymmetrien bei den Lebenschancen, nicht den Märkten überlassen werden kann. Soziale Demokratie auf globaler Ebene bedeutet, eine wirtschaftliche Agenda zu verfolgen, die die Freigabe der Märkte mit Armutsbekämpfungsprogrammen und dem unmittelbaren Schutz der Schwachen kalibriert - und zwar im Norden, Süden, Osten und Westen. Wirtschaftswachstum kann der Erreichung der Ziele für die menschliche Entwicklung einen mächtigen Impuls verleihen. Eine unregulierte wirtschaftliche Entwicklung hingegen, die einfach den

bestehenden Regeln und fest verwurzelten Interessen der globalen Wirtschaft folgt, wird nicht zu Wohlstand für alle führen. Die wirtschaftliche Entwicklung muss als ein Mittel zum Zweck erachtet werden und nicht als ein Zweck an sich<sup>67</sup>.

## Das europäische Sozialmodell im globalen Kontext

Es kann argumentiert werden, dass sich ein Großteil der Auswirkungen der Globalisierung und der transnationalen Integration in Zusammenhang mit Sozialstaatkürzungen auf die Vollbeschäftigung konzentrierte, also einem der Ecksteine der Sozialstaaten im Nachkriegseuropa, wobei ein Verschwinden der Vollbeschäftigung wiederum Auswirkungen auf die Sozialversicherung und die sozialen Dienstleistungen haben kann. Die Liberalisierung grenzüberschreitender Kapitalbewegungen hat in hohem Maße dazu geführt, dass die Karten neu gemischt wurden, und zwar zum Nachteil von Regierungen, die versuchen, die Vollbeschäftigung zu erhalten.

Innerhalb der EU gab es bedeutende Entwicklungen, die die wirtschaftspolitischen Wahlmöglichkeiten für die Regierungen der Mitgliedstaaten einschränken. Die Rückkehr der Massenarbeitslosigkeit und Versuche, soziale Rechte und Bürgerrechte zu beschneiden, was wiederum zu größerer Armut, Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung führt, wirken wie eine Umwälzung des unausgesprochenen Sozialvertrags, d.h. des europäischen Sozialmodells, das in Westeuropa nach Ende des Zweiten Weltkriegs entwickelt wurde<sup>68</sup>. Jürgen Habermas unternahm den Versuch, eine Verteidigung der EU zu formulieren, die sie als wichtiges Sprungbrett in Richtung supranationale Demokratie erachtet. Habermas argumentierte, wenn die EU erfolgreich zur Rettung des Grundsatzes der Volkssouveränität beitragen solle, und zwar in einer Welt, in der der Verfall der nationalstaatlichen Demokratie die Demokratie verletzlich macht, dann müsse die EU ihre gewählten Vertretungsorgane stärken und die bürgerlichen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte aller EuropäerInnen besser gewährleisten<sup>69</sup>.

Und doch, vier Jahre nach den Ergebnissen von Lissabon und nach Abschluss des Frühjahrsgipfels (2004), der von den Prioritäten der Barroso-Kommission begleitet wurde, ist klar, dass die Aspekte der sozialen Eingliederung in der Lissabonner Strategie, d.h. die Verpflichtung «bis 2010 einen entscheidenden Beitrag zur Beseitigung der Armut zu leisten», zu einer «Reise ins Wunderland» werden.

Seit dem Jahr 2000 gibt es in Europa eine immer widersprüchlichere Debatte, die versucht, die künftige Richtung der Lissabonner Strategie zu beeinflussen und die in jüngster Zeit auch die politischen Diskurse dominiert, vor allem in Hinblick auf die Halbzeitbewertung 2005 und mögliche Korrekturen. Diese Debatte ist von einer starken Polarität der politischen und ideologischen Ansichten gekennzeichnet, und es scheint so, als würde sie bereits die Grundlage für künftige Entwicklungen gestalten. Auf der einen Seite drängen nicht nur politische Parteien des rechten Flügels, sondern auch Organisationen und Einrichtungen, die eine an Wachstum und Wettbewerb orientierte Ansicht vertreten, auf stärker „liberalisierte« Märkte, höhere (flexible) Beschäftigungsquoten um jeden Preis, auf die Privatisierung öffentlicher Dienste und die Modernisierung der Sozialschutzsysteme, wobei sie Kürzungen und den Abbau der sozialstaatlichen Leistungen rechtfertigen. Auf der anderen Seite argumentieren die traditionellen sozialdemokratischen Parteien und Organisationen der Zivilgesellschaft (mit vielen NRO an der Spitze der Debatte), dass die Stärke der Lissabonner Strategie in ihrer Ausgewogenheit bezüglich der Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Sozial- und Umweltpolitik und ihrer Vision von Gesellschaften mit einem echten sozialen Zusammenhalt liege, und dass dieses Gleichgewicht erhalten bleiben müsse. Bis heute hat die Lissabonner Strategie dieses Gleichgewicht noch nicht umsetzen können. Die Aspekte der sozialen Eingliederung und des Umweltschutzes werden (obwohl die EU das Kyoto-Protokoll unterzeichnet hat) einem nur in eine Richtung führenden Weg des Wachstums und des Wettbewerbs geopfert. Das Europäische Netzwerk gegen Armut hat sich im Rahmen der letzten Runden Tische zum Thema soziale Eingliederung in Turin und Rotterdam für Folgendes ausgesprochen: «Mehr politische Energie bei der Realisierung der Lissabonner Strategie und die Feststellung, dass der Konsens, der Europa ausmachte, d.h. die gemeinsame Verpflichtung zu

---

66 - Deacon, B *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. London: Sage, 1997.

67 - Held, D *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. Cambridge, Polity Press, 2004.

68 - Fligsten, N., -Merand F, *Globalization or Europeanization? Evidence on the European economy since 1980*. *Acta Social.* 45:7 22, 2002.

69 - Habermas, J., *The Postnational Constellation: Political Essays*, Cambridge, USA: MIT Press, 2001: 58-113.

sozialen Rechte für alle, zu Solidarität und Gleichheit, gestützt durch ein hohes Sozialschutzniveau, noch nie so unsicher schien wie jetzt».

Die überarbeitete Lissabonner Strategie mit ihrem Schwerpunkt auf Wachstum und Beschäftigung läuft Gefahr, in ernsthaftem Widerspruch zu den Verpflichtungen der Staats- und Regierungschefs vom Frühjahrsgipfel 2005 zu stehen, d.h. dem Versprechen, dass die Strategie weiterhin ein ausgewogenes Verhältnis zwischen ihren wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Aspekten aufweisen wird. Wenn dieser offensichtliche Widerspruch angegangen werden soll, müssen der überarbeiteten EU-Strategie zur sozialen Eingliederung und der Strategie der nachhaltigen Entwicklung das gleiche Gewicht und die gleiche politische Aufmerksamkeit eingeräumt werden wie der Strategie für Wachstum und Beschäftigung.

Es gibt starke Argumente, die für einen Wechsel des aktuellen politischen Diskurses der EU und der politischen Ausrichtung, vor allem hinsichtlich des Sozialschutzes, sprechen, damit die soziale Eingliederung, der soziale Zusammenhalt und der Kampf gegen Diskriminierung in den Mittelpunkt der Modernisierung der Sozialschutzsysteme gestellt werden. Keine Beschneidung, sondern eine Stärkung der sozialen Rechte für alle. Kampagnen der Zivilgesellschaft deuten darauf hin, dass größeres Wirtschaftswachstum nicht unbedingt eine Verringerung der Armut bedeutet.

Ganz im Gegenteil: Sofern keine echten vertikalen Umverteilungspolitiken in Kraft gesetzt werden, kann Wachstum, der in den Händen weniger angehäuft wird, zu größerer Ungleichheit führen. Gleiches gilt für höhere Beschäftigungsquoten: Sie sind wichtig und notwendig, doch der Eintritt in den Arbeitsmarkt bedeutet nicht automatisch die Flucht aus der Armut. In der Europäischen Union gibt es aktuell 11,4 Millionen «Working poor», d.h. mehr als doppelt so viele Menschen mit Arbeit sind von Armut betroffen, als Menschen ohne Arbeit.

Wenn die EU eine Rolle im globalen Kontext als «Gegenpol» zum vorherrschenden neoliberalen US-Paradigma der Dominanz des freien Marktes übernehmen soll, dann muss das europäische Sozialmodell gestärkt und gestützt werden. Die EU muss beweisen, dass Wirtschaftswachstum und sozialer Zusammenhalt kein Widerspruch sind und dass (um Barrosos Beispiel zu paraphrasieren) ein Vater sich um all seine Kinder gleichzeitig kümmern kann, und zwar selbst dann, wenn eines von ihnen (nach Barroso das Wirtschaftswachstum) bedürftiger ist als die anderen'.

Paul N. Rasmusen argumentiert in seinem Bericht *Europe and the New Global Order* (2003), dass die politische Fähigkeit der EU, auf globaler Ebene zu agieren, entscheidende Bedeutung annimmt. «Auf politischer Ebene benötigt die EU ein globales strategisches Konzept. Sie muss ihre Fähigkeit überdenken, in geopolitischer Hinsicht strategisch zu handeln.» Rasmusen drängt darauf, dass die EU in der Lage ist, ein diesbezügliches Konzept und eine diesbezügliche Agenda anzuwenden und dass sie ihre institutionellen und politischen Fähigkeiten als internationaler Akteur verstärkt. «Damit sich die Globalisierung von einer Bedrohung unseres Wirtschafts- und Sozialmodells in eine neue wirtschaftliche und soziale Chance verwandelt, brauchen wir eine neue umfassende innenpolitische Agenda.»

Diese Agenda sollte ganz allgemein Folgendes beinhalten:

- Die Reaktivierung und Ausweitung der Lissabonner Strategie für mehr und bessere Arbeitsplätze, sozialen Zusammenhalt, größeres Wachstum und eine gesunde Umwelt durch:
- Eine deutliche Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungsniveaus, damit die Menschen für neue Situationen gerüstet sind und ihr Potenzial in einer offenen Welt verwirklichen können.
- Die Entwicklung von neuem Wissen und Innovation durch höhere Investitionen sowohl in die öffentliche als auch in die private Forschung.
- Die Sicherstellung, dass die nationalen Regierungen die Verpflichtungen der Lissabonner Strategie effektiv umsetzen, wenn nötig auch durch institutionelle Änderungen.
- Konzentrierte Aktionen für nachhaltige Produktions- und Verbrauchsstrukturen, um die Verbindung zwischen dem benötigten Wirtschaftswachstum und dem Druck auf natürliche Ressourcen und die Umwelt zu durchbrechen, speziell über höhere Investitionen in saubere Technologien.

In dem Buch *Die Globalisierungsfalle* von Hans Peter Martin und Harald Schumann finden sich einige starke Argumente, wie sich die Gefahren der globalen Wirtschaftsliberalisierung vermeiden lassen.

So kamen die beiden Autoren zu dem Schluss, dass die Länder Europas gemeinsam gegen die Gefahr einer liberalisierenden Globalisierung tätig werden können und müssen, doch die Lösung bestehe nicht darin, die Festung Europa einer sich abzeichnenden Festung Amerika entgegenzustellen. Ziel könne es sein, dem destruktiven Neoliberalismus mit einer

starken und realisierbaren europäischen Alternative entgegenzuwirken. Angesichts eines entfesselten globalen Kapitalismus könne nur ein vereintes Europa neue Regeln durchsetzen, die für ein besseres soziales Gleichgewicht und eine ökologische Neuordnung sorgen. Eine Europäische Union, die dieser Bezeichnung gerecht werde, könne auf die Trockenlegung der Steueroasen drängen, die Einhaltung von sozialen und ökologischen Mindeststandards einklagen oder eine Umsatzsteuer auf den Kapital- und Devisenhandel erheben<sup>70</sup>.

Ähnliche Vorschläge finden sich in Rasmusens Bericht, der auf folgende direkte Aktionen hinweist: Erstens sollte die EU die progressive Erarbeitung einer echten globalen Rechtsordnung unterstützen. Angesichts ihrer eigenen jüngsten Erfahrungen könnte die EU eine globale Charta der Grundrechte vorschlagen, die auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den UN-Pakten über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche und soziale Rechte aufbaut. Eine verbesserte globale Rechtsordnung sollte unbedingt von wirklich globalen und fairen Institutionen gestützt werden, die in der Lage sind, alle international vereinbarten Verpflichtungen durchzusetzen - einschließlich der Verpflichtungen bezüglich einer ausgeglichenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Zweitens sollte die EU eine ehrgeizigere Reform des IWF und der Weltbank unterstützen, für eine bessere globale Governance im Allgemeinen und für den internationalen Regulierungsrahmen des Finanzsektors im Besonderen. Die EU sollte auch die Schaffung einer Weltfinanzbehörde ernsthaft prüfen. Zur Zeit nimmt Europa gegenüber den Weltwirtschafts- und Finanzinstitutionen (Weltbank und IWF) eine besonders widersprüchliche Stellung ein. Als einer der größten Anteilseigner versucht die EU, sich an dem Status quo, der in der Realität von 1945 verankert ist, festzuhalten. Wenn die EU gerechtere Strukturen in der globalen wirtschaftlichen Governance unterstützen will, sollte sie u.a. bereit sein, ihren Machtanteil am IWF und der Weltbank aufzugeben, da dieser nicht länger ihrem Gewicht in der Weltwirtschaft entspricht.

Drittens sollte die EU eine neue Agenda zur globalen Besteuerung unterstützen, die zu einer internationalen Vereinbarung oder einem Verhaltenskodex hinsichtlich der Steuersysteme führt, die schädliche Steuerpraktiken verringern und Steuerparadiese nach und nach trocken legen. Viertens muss sich die EU ihrer neuen globalen wirtschaftlichen Verantwortung stellen, die sich aus ihrer Währungsunion und der reinen wirtschaftlichen

Größe der erweiterten EU der 25 Mitgliedstaaten ergibt. Europas Abschneiden beim Wirtschaftswachstum ist jetzt mehr denn je eine globale Angelegenheit.

### **Spielt die EU wirklich global eine so fortschrittliche Rolle?**

Änderungen in der Politik sind notwendig, und zwar sowohl auf einer sehr allgemeinen Ebene als auch in einigen spezifischen Bereichen, bei der Organisation und dem Verlauf. Außerdem werden neue Initiativen gebraucht. Auf allgemeiner Ebene ist die Formulierung einer klareren und einheitlicheren europäischen Politik vonnöten, die die negativen sozialen Auswirkungen der Globalisierung angeht. Wenn eine hochrangige zwischenstaatliche Übereinkunft erzielt werden könnte, stünden die Chancen besser, dass die EU mit einer einzigen starken Stimme zugunsten einer sozial verantwortlichen Globalisierung spricht. Ebenso besteht die Notwendigkeit für eine stärkere Kohärenz zwischen den verschiedenen Dimensionen der EU-Politik. Interne Diskussionen über eine Steuerharmonisierung sind erst dann sinnvoll, wenn sie mit Diskussionen über eine globale Finanzregulierung verbunden sind bzw. mit Diskussionen über interne Sozialpolitik.

### **Abschlussbemerkungen**

Ist globale Solidarität ein erreichbares Ziel? Ist eine andere Welt bzw. sind andere Welten möglich, wie die Weltsozialforen seit dem Jahr 2000 nahe legen? Gibt es globale politische Kräfte, die die Richtung globaler neoliberaler Tendenzen verändern können?

Wir glauben, dass die vorherrschende Sicht der Globalisierung weg von einer engen Fokussierung auf Märkte und hin zu einer breiteren Fokussierung auf die Menschen gebracht werden muss. Die Globalisierung darf nicht länger eine exklusive Angelegenheit von Vorständen und Gegenstand von Kabinettsitzungen sein: Sie muss die Bedürfnisse der einzelnen Menschen erfüllen, und zwar in der Gemeinschaft, in der sie leben. Bei der sozialen Dimension der Globalisierung geht es um Arbeitsplätze, Gesundheit und Bildung - und dann reicht sie noch weit über diese Themen hinaus. Es handelt sich nämlich um jene Dimension der Globalisierung, die die Menschen in ihrem

---

<sup>70</sup> - Vergl.: Martin, Hans Peter und Schumann, Harald, *Die Globalisierungsfalle - Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, Rowohlt, 1997.

täglichen Leben und bei ihrer Arbeit erfahren: Die Gesamtheit ihrer Hoffnungen auf eine demokratische Teilhabe und materiellen Wohlstand. Eine bessere Globalisierung ist der Schlüssel zu einem besseren und sicheren Leben für alle Menschen dieser Welt im 21. Jahrhundert<sup>71</sup>.

Entwicklung muss aber - wie auch immer man sie definiert - nicht nur als ein Anhäufungsprozess oder Wechsel betrachtet werden, sondern eher als ein kollektives Gut. Manchmal ist die «Entwicklung» selbst das Problem, und zwar dann, wenn sie ohne Berücksichtigung der Besonderheiten spezifischer Kontexte auferlegt wird.

Nationale Entwicklungsstrategien wurden aber nicht immer auf Basis von Grundrechtsprinzipien modifiziert. Stattdessen wurden Entwicklungsstrategien den allgemeinen Wachstumszielen des entstehenden globalen Marktes untergeordnet. Eine der größten Illusionen der letzten Jahrzehnte bestand in der Annahme, dass Marktkräfte selbst in der Lage sind, die ärmsten Länder und die ärmsten Bevölkerungen der Welt aus dem Sumpf zu ziehen, in dem sie sich befinden. Entwicklungspolitiken, die Armut eindämmen sollen, können nicht allein den Märkten überlassen werden.

Sozialpolitiken, die soziale Ausgrenzung bekämpfen und dauerhafte kategorische Ungleichheiten verringern sollen, müssen sich auf die Bedürfnisse und Rechte spezifischer gesellschaftlicher Klassen oder Gruppen konzentrieren. Doch müssen sie dies auch in Bereichen tun, über die etwas bewegt werden kann, d.h. über: Produktionsaktivitäten sowie den Besitz und die Kontrolle der Produktionsmittel und der Früchte der Arbeit, die Organisation des Arbeitsplatzes, Entscheidungsprozesse, einen rechtlichen Rahmen, der autonome Teilhabe ermöglicht, die Achtung der kulturellen Unterschiede und sozialen Identitäten und natürlich über demokratische Governance.

Den Bedürfnissen der Menschen und den Menschenrechten ist am besten durch die Verbindung partizipatorischer, auf die Menschen ausgerichteter Institutionen auf allen gesellschaftlichen Ebenen gedient. Der Staat darf nicht nur als Regulierungsmechanismus für diverse und bisweilen widersprüchliche Interessen gesehen werden, sondern auch als ein Instrument, mit dem gesellschaftlich erwünschte kollektive Güter und das Wohlergehen aller Mitglieder der Gesellschaft erzielt werden können. Ein solcher Staat kann nur aus der Basis der Gesellschaft entstehen und nur in einem demokratischen Umfeld

gedeihen. Er ist auf allen Ebenen rechenschaftspflichtig und mit den verschiedenen anderen Institutionen der Zivilgesellschaft verbunden. Diese Institutionen wiederum müssen die ausgleichende Kraft zur staatlichen Autorität werden. Demokratisierung, Dezentralisierung, Deregulierung und Devolution sind alles Konzepte eines sozial verantwortungsvollen Staates.

Politische Entscheidungsträger müssen dazu gebracht werden, zu verstehen, dass der Markt lediglich als notwendiger Mechanismus für die Verteilung bestimmter Konsumgüter und Dienste sowie als Stimulus für Produktivitätsänderungen dient - und nicht etwa als Beurteiler und Anbieter gesellschaftlich geschätzter kollektiver Güter. Diese kollektiven Güter können nur über die Politik erhalten werden: Eine Politik der Konsensbildung, der kollektiven Teilhabe, der transparenten Entscheidungsfindungen und demokratischen Verpflichtungen, die von Werten der Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität inspiriert ist.

Die EU sollte eine nachhaltige globale politische Agenda verteidigen, um den Kampf gegen Armut mit einem ökologischen Gleichgewicht zu verbinden. Dieser Aspekt wurde im Jahr 2002 in Johannesburg auf den Weg gebracht, doch steht die Realisierung noch in weiter Ferne. In vielen Industrieländern, vor allem in den USA, aber auch in einigen Entwicklungsländern ist der Widerstand groß. Die EU sollte eine neue Abmachung auf globaler Ebene vorschlagen, die nachhaltige Entwicklung als Herzstück der globalen politischen Agenda verankert.

Die zwei Milliarden Menschen, die von weniger als zwei US-Dollar pro Tag leben, stellen die Legitimität der globalen Wirtschafts- und Politiksysteme ernsthaft in Frage. Viele neue globale Sozialbewegungen wie das Weltsozialforum haben starke oppositionelle Diskurse entwickelt, sprechen sich für globale Alternativen aus und bieten einen offenen Treffpunkt für den kreativen Dialog aller Manifestationen der Zivilgesellschaft, insbesondere der NRO. Durch diese starken Bündnisbildungsprozesse wird der Kampf für globale gesellschaftliche Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit für alle Menschen verbessert und schließlich gewonnen werden.

---

71 - Bericht der Weltkommission zur sozialen Dimension der Globalisierung: *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, 2004, S. vii.

# Porträt 8

## Hindernislauf auf dem Weg zur Eingliederung

Diese Fallstudie wurde ursprünglich für eine Peer-Review zur Eingliederung von MigrantInnen vorbereitet, die im Oktober 2004 in Frankreich abgehalten wurde.

Frau X kommt ursprünglich aus Mali und lebt allein mit ihrem 16 Monate alten Baby. Seit zwei Jahren lebt sie ohne Papiere und festem Wohnsitz in Frankreich. Ihr Fall wurde von einer Organisation aufgegriffen, die sie bei ihren Bemühungen unterstützte, gültige Papiere zu bekommen und ihre Situation zu normalisieren. Diese Bemühungen trugen schließlich Früchte, und Frau X wird bald eine Aufenthaltsgenehmigung für ein Jahr bekommen. In den letzten Monaten hat sie zusammen mit ihrem Kind unter Obhut der Organisation in einem Wohnheim des Pariser Zentrums des ärztlichen Notdienstes SAMU gelebt. Ihre Lage ist sehr unsicher; regelmäßig muss sie ihr Zimmer wechseln, und ihre einzige Unterstützung ist die Organisation, die ihr dabei geholfen hatte, ihre Situation zu normalisieren.

Mittlerweile fällt Frau X unter die Kategorie «Flüchtling mit ständigem Zutritt zum französischen Staatsgebiet».

Neulich wurde sie von der Einwanderungsbehörde OMI zu einer ärztliche Untersuchung vorgeladen (die bei einer Aufenthaltsgenehmigung für ein Jahr obligatorisch ist), doch sagte man ihr, dass sie ohne ihr Baby erscheinen solle, was bedeutete, dass sich die Organisation um das Kind kümmerte, während Frau X bei der Untersuchung war.

Als nächstes wurde sie aufgefordert, die eintägige Einführung «Leben in Frankreich» zu besuchen. Wieder stellte sich das Problem, wohin mit dem Baby, und wieder wurde es auf die bewährte Weise gelöst. Im Verlauf der Schulung wurden auch die sprachlichen Fähigkeiten von Frau X bewertet. Sie kam mit einem Papier zurück, das sie in die Kategorie 4 einordnete. Die Organisation war ratlos, was dies zu bedeuten hatte. Frau X musste den Eingliederungsvertrag unterschreiben, wurde aber zu keinem Zeitpunkt darüber informiert, ob sie das Recht

hatte, dies zu verweigern. Jedenfalls gab es keine Möglichkeit, herauszufinden, ob die Unterzeichnung des Eingliederungsvertrags der ausschlaggebende Faktor für die Entscheidung der Regierung ist, einer Einwanderin das Aufenthaltsrecht für Frankreich zu gewähren.

Frau X wird bald den Vortrag über das französische Verwaltungssystem besuchen, wobei sie wieder vor dem Problem stehen wird, wer sich in dieser Zeit um ihr Baby kümmert.

Die Organisation, die ihr Hilfe geboten hatte und selbst Sprachkurse organisiert, wurde bei einer Ausschreibung nicht berücksichtigt (aus ganz Paris wurden lediglich zwei Organisationen ausgewählt). Der FASILD (sozialer Aktionsfonds für die Integration und den Kampf gegen Diskriminierung) informierte die Organisation, dass sie keine Mittel mehr erhalten werde, um Frauen der Kategorie 4 zu helfen. Dass Frau X ihre Situation (hoffentlich) hinter sich lassen kann, liegt jedoch daran, dass sie in den letzten zwei Jahren von zwei festen und einem ehrenamtlichen Mitarbeiter der Organisation unterstützt wurde.

Die Organisation ist darüber besorgt, dass, wenn ihre Aufenthaltsgenehmigung erst einmal bewilligt ist, ihr Fall vom staatlichen Sozialhilfesystem (sozialen Notdiensten) auf das Sozialhilfesystem des Departements (der Stadt Paris) übertragen wird und dass ihr Akt ebenfalls weitergegeben werden muss. Natürlich würde dann ein anderer Sozialarbeiter den Sozialarbeiter ersetzen, der bisher für ihren Fall zuständig war.

Die Organisation glaubt, dass Frau X jung und dynamisch ist und sich deshalb vermutlich aus dieser Situation befreien kann. Doch leider wird das System wahrscheinlich viele andere entmutigen, die von dem Hindernislauf, den die Regierung geschaffen hat, eingeschüchtert werden.





# Bibliographie



- Amin, S., *Capitalism in the age of globalisation*, London und New York: Earthscan, 1997.
- Ashmore, R.D., «Solving the problem of prejudice», in: B. H. Collons (Hrsg.), *Social Psychology: Social influence, attitude change, group processes and prejudice*, Reading Mass, Addison-Wesley, 1970.
- Bass, L., övök a mennyeknek országa. (... ihrer ist das Himmelreich) *Élet és Irodalom*, 48. évf, no. 12004.
- Balibar, E. und Wallerstein, I., *Race, Nation, Classe: Les identités ambiguës*, Cahiers libres, Paris: La Découverte, 1988. [Rasse, Klasse, Nation - Ambivalente Identitäten, Argument Hamburg]
- Bauman, Z., *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity Press, 2000. [Flüchtige Moderne, Suhrkamp Verlag]
- Biesecker, A., Kooperative Vielfalt und das «Ganze der Arbeit» in Die Armutskonferenz (Hrsg.): *Es ist genug für alle da!, Erwerbsarbeit und soziale Sicherheit*, Wien 1999, S. 47-55.
- Boyer, R., Drache, D. (Hrsg.), *States Against Markets: The Limits of Globalisation*, London: Routledge, 1996.
- Burchardt, T., «Social exclusion: concepts and evidence», in: Gordon-Townsend, 2000, S. 385-406.
- Cachón, L., *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*, Barcelona: Icaria, 2003.
- Cavanagh, J. und Anderson, S., *World's Billionaires Take a Hit, But Still Soar*, The Institute for Policy Studies, 2002.
- Zentrales Amt für Statistik, *Családi költségvetés 2000*, Adattár, (Haushaltsbudget-Daten) 2002.
- Zentrales Amt für Statistik, *Poverty and Social Exclusion in Contemporary Hungary* (2002 in Vorbereitung)
- Chossudovsky, M., *The globalisation of poverty: Impacts of World Bank reforms*, London und New Jersey: Zed Books, 1998.
- Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen «Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung - Statistischer Anhang», SEK (2003) 1425.
- Costa, B.V., «The status of non community nationals», in: P. Alston (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 1999, S. 412.
- Deacon, B., et al., *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, London: Sage, 1997.
- Deacon, B., *Globalisation and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare*, Genf: UN Res. Inst. Soc. Dev., 2000.

- Dögei, I., et al., *Country Report for Hungary*, vorbereitet im Rahmen des Programms des Internationalen Arbeitsamtes «Socio-Economic Security Programme, People's Security Surveys - PSS» (Manuskript), 2002.
- Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, ECRI, *Declaration establishing the European Commission against Racism and Intolerance*, Straßburg, 1994.
- Elmar, R. und Leigfried, S. «Welfare State Limits to Globalisation», *Politics and Society*, Band 26, Nr. 3, September 1998, S. 363-390.
- Esping-Andersen, G., (Hrsg.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage, 1996.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990.
- Europäische Kommission, Eurostat, *Die soziale Lage in der Europäischen Union*, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_situation/docs/SSR2002\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_situation/docs/SSR2002_en.pdf), 2002
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit), Jahresbericht *Looking reality in the face: The situation regarding racism and xenophobia in the European Community*, 1998.
- Falk, R., *Predatory Globalisation*, Cambridge, UK: Polity Press, 1999.
- Feder-Kittay, E. und Feder, E. K. (Hrsg.), *The subject of care. Feminist Perspectives on Dependency*, Oxford Press, 2002.
- Ferge, Z., *Társadalmi újratermelés és társadalmpolitika* (Soziale Reproduktion und Gesellschaftspolitik), Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1982.
- Ferge Z. et al., *Social Protection, Social Exclusion and Poverty in Hungary*, Bericht über die Untersuchung zur sozialen Ausgrenzung und Armut in Ungarn, Internationales Arbeitsamt, Team für Mittel- und Osteuropa, Budapest: 2002.
- Ferrera, M. und Rhodes, M., (Hrsg.), *Recasting European Welfare State*, London: Frank Cass, 2000.
- Fligsten, N. und Merand, F., *Globalisation or Europeanization? Evidence on the European economy since 1980*, *Acta Sociol.*, 2002, 45/1, S.7-22.
- Fouarge, D. und Layte, R., «Duration of Poverty Spells in Europe», EPAG. *Working Paper 2003-47*, Colchester: University of Essex (2003). <http://www.iser.essex.ac.uk/epag/pubs/>
- Gans, H. J., «The Uses of Poverty: The Poor Pay All», *Social Policy*, Juli/August 1971 S. 20-24.
- George, V. und Wilding, P., *Globalisation and human welfare*, Basingstoke und New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Gordon, D. und Townsend, P. (Hrsg.), *Breadline Britain. The measurement of poverty*, Bristol: The Policy Press, 2000.
- Gordon, D. et al., *Poverty and social exclusion in Britain*, York Publishing Services for the Joseph Rowntree Foundation: York, 2003.
- Habermas, J., *The Postnational Constellation: Political Essays*, Cambridge, USA: MIT Press, 2001. [Die postnationale Konstellation - Politische Essays, Edition Suhrkamp]
- Havasi, É., «Szegénység és társadalmi kirekesztettség a mai Magyarországon», (Armut und soziale Ausgrenzung im heutigen Ungarn), *Szociológiai Szemle* 2002/4, S.51-71.
- Held, D., *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge: Polity Press, 2004.

- Huber, E. und Stephens, J.D., *Development and Crises of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: Univ. Chicago Press, 2001.
- Bericht der Weltkommission zur sozialen Dimension der Globalisierung, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, 2004, S. vii
- Jenkins, S. P. und Rigg, J. A., *The Dynamics of Poverty in Britain*, Research Report No157 Corporate Document Services, Crown Copyright 2001. (Ein Untersuchungsbericht, den das Institute for Social and Economic Research (ISER), University of Essex, 2001 im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Renten ausführte.)
- Kovács, K., «Társadalmi rétegzdés és mortalitás», in: Daróczi, E., [2003] *Ketts szorításban*, Népeességtudományi Kutatóintézet: Budapest, 2003, S.125-140.
- Korpi, W., «Welfare State regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalisation, and Europeanization», in: *Annual Review of Sociology*, Band 29, August 2003, S. 589-609.
- Ladányi, J. und Szelényi I., *The Making of an Underclass - Historical and Comparative Perspectives*, The University of Chicago Press: Chicago, 2002.
- Layte, R. et al., Persistent and Consistent Poverty in the 1994 and 1995, Waves of the European Community Household Panel Survey, in: *Review of Income & Wealth*, 2001/47, S. 427-49.
- Martin, A., *What Does Globalisation have to Do With the Erosion of Welfare State? Sorting Out the Issues*, Center for European Studies: Harvard University, Working Paper Series Nr. 7.5/2002.
- Martin, H. P. und Schumann, H., *Die Globalisierungsfalle - Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, Rowohlt, 1996.
- Modood, T., «Ethnic diversity and disadvantage», in: T. Modood et al., *Ethnic minorities in Britain*, London: Policy Studies Institute, 1997, S. 353.
- Morawa, A. H. E., «*The Concept of Non-Discrimination*», European Centre for Minority Issues (Europäisches Zentrum für Minderheitenfragen), Flensburg, Germany, 2002.
- Nussbaum, M. C., *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge: University Press, 2000.
- OECD, *School factors related to Quality and Equity - PISA 2000*, 2005. <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/15/20/34668095.pdf>
- Palier, B. et al., (Hrsg.) *Globalisation and European Welfare States: Challenges and Change*, Basingstoke: Palgrave, 2001.
- Panayi, P., *An Ethnic History of Europe since 1945: Nations, States and Minorities*, Harlow, England; New York; Longman, 2000, S. 79.
- Panel Study, EPAG Working Paper, 2000. [www.iser.essex.ac.uk/epag/pubs/workpaps/pdf/2000-11.pdf](http://www.iser.essex.ac.uk/epag/pubs/workpaps/pdf/2000-11.pdf)
- Ramonet, I., *The politics of hunger*, Le Monde diplomatique, November 1998.
- Rasmusen P.N., *Europe and the New Global Order*; Ein Bericht für die Partei der Europäischen Sozialisten, 2003.
- Róbert, P. «Iskolai teljesítmény és társadalmi háttér nemzetközi összehasonlításban», in: Kolosi, T. et al., *Társadalmi report*. Budapest: TÁRKI, 2004, S. 193-205.
- Sachs, J., *Investing in Development*, UN-Millenniumsprojekt, Januar 2005.

- Scholte, J. A., «Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalisation» in: Kofman, E. und Young, G. (Hrsg.), *Globalisation: Theory and Practice*, London: Pinter, 1996.
- Scholte, J. A., *Globalisation: A Critical Introduction*, New York: St. Martin's, 2000.
- Sevenhuijsen, S., *The Place of Care. The Relevance of the Ethics of Care for Social Policy*, in: Sevenhuijsen S. und Svab A, (Hrsg), *Labyrinths of Care. The Relevance of the Ethics of Care Perspective for Social Policy*, Ljubljana: Peace Institute, 2003, S. 13-41.
- Shah, A., *Poverty Facts and Stats*, Global Issues, 2004.
- Shavit, Y., Blossfeld, H. P., *Persistent inequality. Changing educational attainment in thirteen countries*, Westview Press, Inc.: Boulder, 1993.
- Sik, E. und Redmond, G., «Coping strategies in Central European countries» in: Hulton, S. und Redmond, G. (Hrsg.), *Poverty in Transition Economies*, London: Routledge, 2000, S. 266-287.
- Snower, D., *The Modern Welfare State: Problems and Suggested Reforms*, Empirica 23, 1996, S. 207-226.
- Spéder, Z., *A szegénység dinamikája Magyarországon, (Tények, megközelítések és értelmezések*, Budapest 2000, Manuskript. (Die Triebkräfte der Armut in Ungarn).
- Spéder, Z., *A szegénység változó arcai. Tények és értelmezések*, Budapest: Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság - Századvég Kiadó, 2002.
- Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen, Thema 3 - 12/2004: «Monetäre Armut in den neuen Mitgliedstaaten und den Bewerberländern».
- Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen, Thema 3 - 8/2003: «Armut und soziale Ausgrenzung in der EU nach Laeken - Teil 2».
- Townsend, P. und Gordon, D., *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, Policy Press, 2002.
- Weisbrot, M. et al., *The Scorecard on Globalisation 1980-2000: Twenty Years of Diminished Progress*, Center for Economic Policy and Research: New York, 2001.
- Weiss, L., «Globalisation and the Myth of the Powerless State», in: *New Left Review*, 1997, S. 3-27.  
Wolfenson, J., *The Other Crisis*, Weltbank, Oktober 1998, zitiert aus: *The Reality of Aid 2000*, Earthscan Publications, 2000, S.10.

# Hinweise zu den HerausgeberInnen und den AutorInnen



## **Fintan Farrell**

Fintan Farrell ist seit mehr als 15 Jahren im Europäischen Netzwerk gegen Armut (EAPN) aktiv, dessen Direktor er seit Juni 2002 ist. Fintan kommt aus Irland, wo er lange im gemeinnützigen Sektor tätig war, insbesondere als Verfechter der Rechte der Irish Travellers. Fintan ist Vizepräsident des Social Platform (Plattform der europäischen sozialen NRO).

## **Zsuzsa Ferge**

Zsuzsa Ferge (geb. Kecskeméti) wurde 1931 in Budapest geboren. Sie ist Wirtschaftswissenschaftlerin und war im Bereich Sozialstatistiken, Soziologie und Sozialpolitik tätig. 1989 gründete sie den ersten ungarischen Fachbereich für Sozialpolitik und lehrte dort bis zu ihrem Eintritt in den Ruhestand im Jahr 2001. Ihre Hauptinteressengebiete sind die gesellschaftlichen Strukturen, soziale Ungleichheiten, Armut und die gesellschaftliche Tragweite des Überganges zur Demokratie. Darüber hinaus ist sie Gründerin und Aktivistin verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen, hat mehr als 20 Bücher verfasst und ist Mitglied der ungarischen Akademie der Wissenschaften, der European Academy und der Fundación Academia Europea de Yuste; außerdem wurde ihr die Ehrendoktorwürde der Universität Edinburgh verliehen.

## **Vincent Forest**

Vincent Forest ist seit neun Jahren für die Informationsarbeit des Europäischen Netzwerks gegen Armut (EAPN) verantwortlich. Er hat ein Lizentiat in Journalismus und Kommunikation der Katholischen Universität Löwen (UCL) sowie einen Lehramtsabschluss der Freien Universität Brüssel (ULB). Vincent spezialisierte sich auf internationale Angelegenheiten und trat 1996 dem EAPN bei. Von 1994 bis 1996 arbeitete er für Amnesty International. Seit 2000 ist er Vorstandsmitglied des frankophonen Teils von Amnesty Belgien, seit 2003 dessen Vorsitzender.

## **José Manuel Fresno**

José Manuel Fresno ist International Executive MBA der Esade Business School; außerdem hat er ein Lizentiat in Politikwissenschaft und Soziologie der Universidad Complutense in Madrid und einen Bachelor-Abschluss in Philosophie der Universidad Pontificia in Salamanca. Er lehrt am Instituto Internacional Carlos V der Universidad Autónoma von Madrid. Von 1990 bis 2004 war José Manuel geschäftsführender Direktor der Fundación Secretariado Gitano; aktuell ist er als geschäftsführender Direktor der Fundación Luis Vives tätig. José Manuel ist das spanische Mitglied der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, Europarat (ECRI). Schon seit der Gründung des EAPN hat sich José Manuel aktiv am Netzwerk beteiligt: Von 1993 bis 1995 war er Präsident von EAPN Spanien, von 1995 bis 1997 Mitglied des (europäischen) EAPN-Exekutivausschusses und von 1998 bis 2002 Koordinator der EAPN Task Force Strukturfonds.

## **Brian Harvey**

Brian Harvey lebt in Dublin, wo er als Forscher und Analytiker im Bereich Sozialpolitik tätig ist. Seine Arbeitsgebiete umfassen - neben der Sozialpolitik - Armut, Gleichheit sowie den Tätigkeitsbereich der Nichtregierungsorganisationen und die europäische Integration. Brian wird von staatlichen Stellen, Nichtregierungsorganisationen, Trusts, Netzwerken und Stiftungen beauftragt. Er ist Autor von *Networking in Europe - a guide to European voluntary organisations*, *Networking in Eastern and Central Europe* und des EAPN-Handbuchs zu den Europäischen Strukturfonds.

## **Ludo Horemans**

Seit mehr als 30 Jahren ist Ludo Horemans als Entwicklungsreferent auf Basisebene im belgischen Antwerpen tätig. Er arbeitet mit Menschen, die von Armut betroffen sind, auf dem Gebiet der Gemeinwesenarbeit zusammen. Ludo koordiniert in Antwerpen die Vereinigungen von Menschen, die von Armut betroffen sind, auf städtischer Ebene. Seit 15 Jahren ist er Präsident des regionalen flämischen EAPN. Schon seit den Anfangstagen des EAPN ist er für das Netzwerk aktiv. Von 2001 bis 2003 war Ludo Präsident des EAPN (Europa), aktuell ist er einer der EAPN-Vizepräsidenten.

## **Maria Marinakou**

Maria Marinakou kommt aus Griechenland und ist seit 2003 EAPN-Präsidentin. Sie arbeitete viele Jahre als Dozentin und Forscherin in den Bereichen der vergleichenden Sozialpolitik und Sozialstaaten, speziell zu Themen der Armut, sozialen Ausgrenzung und der Rolle der NRO. Seit 1995 hat Maria mit Asylsuchenden, Flüchtlingen und Migranten in verschiedenen NRO zusammengearbeitet. Sie ist nationale Evaluatorin von Programmen, die in Griechenland aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert werden. Zur Zeit arbeitet sie im Bereich des institutionellen Aufbaus von Sozialschutzpolitiken in osteuropäischen Ländern.

## **Anita Morhard**

Anita Morhard studierte Sprachen und interkulturelle Kommunikation. Sie ist Referentin für europäische Sozialpolitik und Armutsbekämpfung im Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt. Anita Morhard ist im deutschen Netzwerk gegen Armut tätig und zur Zeit Vizepräsidentin des EAPN (Europa).

## **Michaela Moser**

Michaela Moser war viele Jahre für Frauennetzwerke, Bildungs- und Jugendeinrichtungen tätig. In den letzten sieben Jahren war sie für das EAPN Österreich aktiv. Zur Zeit arbeitet sie als PR-Referentin für die österreichischen Schuldnerberatungszentren, sowie an Forschungsprojekten im Bereich soziale und feministische Ethik.

## **Alida Smeekes**

Alida Smeekes arbeitet (ehrenamtlich) seit über 20 Jahren auf lokaler und nationaler Ebene für die niederländische Selbsthilfeorganisation Landelijk Steunpunt Vrouwen en de Bijstand, die sich für Frauen einsetzt, die vom Mindesteinkommen leben. Mit ihrer Arbeit weist sie ständig darauf hin, dass der Kampf für die Gleichstellung der Geschlechter noch andauert. Alida ist Präsidentin des EAPN Niederlande und auch Mitglied des (europäischen) EAPN-Exekutivausschusses. Darüber hinaus ist sie die Präsidentin der LKU (nationale Bildungstiftung von und für SozialleistungsempfängerInnen), die Menschen die Möglichkeit geben will, ihre Selbstachtung und ihre Teilhabe an der Gesellschaft zu stärken bzw. wiederzuerlangen.

## **Edward Thorpe**

Edward Thorpe lebt in Brüssel und arbeitet als Referent für AGE (die europäische Plattform für ältere Menschen). Er ist für die soziale Eingliederungsgruppe von AGE verantwortlich bzw. koordiniert deren Arbeit. Außerdem ist er in Bereichen tätig, die mit den Problemen älterer Menschen zusammenhängen, wie etwa: Diskriminierung, Beschäftigung, Dienste, Gesundheit und Renten. Edward vertritt die Plattform AGE in ihrer Arbeit mit dem EAPN und ist Mitglied des (europäischen) EAPN-Exekutivausschusses. Außerdem war er innerhalb von AGE für die Zusammenarbeit mit Organisationen der Beitrittsländer und der neuen EU-Mitgliedstaaten verantwortlich.

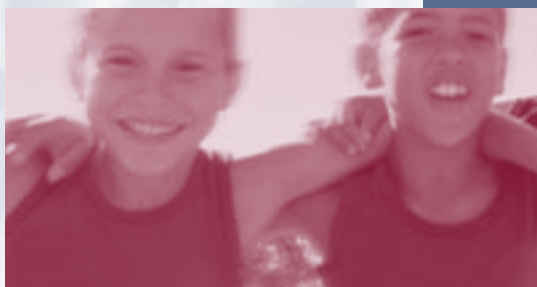


S

eit seiner Gründung im Jahr 1990 bemüht sich das Europäische Netzwerk gegen Armut (EAPN) die Auswirkungen von Armut und sozialer Ausgrenzung in den EU-Mitgliedstaaten aufzuzeigen. In die Entwicklung von Vorschlägen und Aktionen zur Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung werden dabei die Perspektiven jener NRO eingebracht, die sich für die Interessen von Menschen einsetzen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Vision des EAPN ist eine Europäische Union, in der Armut und soziale Ausgrenzung beseitigt sind.

Das vorliegende dritte Buch des EAPN analysiert bestehende EU-Strategien, die einen entscheidenden Beitrag zur Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung leisten sollen und diskutiert jene Ansätze, die nötig wären, um die Vision eines Europas ohne Armut und soziale Ausgrenzung in die Realität umzusetzen.

Die Publikation enthält eine Reihe von Beiträgen, die das dramatische Versagen der Politik im Hinblick auf eine effiziente Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU aufzeigen. Neben der Analyse der Ursachen für dieses Versagen werden Ansätze für eine Politik vorgestellt, die die alltäglichen Hoffnungen der Bürgerinnen und Bürger der EU bzw. aller in der EU lebenden Menschen aufgreifen und umzusetzen suchen.



Darüber hinaus enthält das Buch Porträts von Menschen, die in verschiedenen Ländern der EU von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Ihre Porträts bieten einen Einblick in die Wirklichkeit, die sich hinter der statistischen Zahl von 68 Millionen Menschen verbirgt, die in der EU von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Sie zeigen auf, welcher Schaden Menschen durch die Verweigerung von Grundrechten zugefügt wird, aber auch, wie Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, große Hürden überwinden und zur Verwirklichung jener EU beitragen, die wir wollen.



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK

Rue du Congrès 37-41  
B-1000 Bruxelles  
[www.eapn.org](http://www.eapn.org)

Das EAPN ist eine unabhängige Vereinigung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Gruppen, die in den EU-Mitgliedstaaten und Beitrittsländern im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung tätig sind. Die Mitgliedsorganisationen des EAPN möchten Menschen und Gemeinschaften, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, ermächtigen, ihre Verantwortung und Rechte auszuüben, ihre Isolation zu durchbrechen und ihrer sozialen Ausgrenzung entgegenzutreten.