

## **EIN SOZIALES EUROPA –**

*oder ein Europa des Marktes?*

Michaela Moser

Trotz ambitionierter Ziele ist in Sachen Sozialpolitik auf EU-Ebenen noch viel zu tun. Die geplante Konsolidierung von Sozialpolitik mit Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik stellt dabei eine große Herausforderung dar.

*„Die Zahl der Menschen, die in der Union unterhalb der Armutsgrenze leben ... kann nicht hin- genommen werden. Es muss etwas unternommen werden, um die Beseitigung der Armut ent- scheidend voranzubringen ....“*

Aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Lissabon, März 2000

### **Armut im reichen Europa**

Rund 60 Millionen Frauen, Männer und Kinder sind in der Europäischen Union von Armut betroffen. Statistisch heißt dies, dass sie über weniger als 60% des mittleren Einkommens in ihrem Lande verfügen. Konkret bedeutet es für jede einzelne der betroffenen Personen, deren monatliches Ein- kommen oft beträchtlich unter diesem als Armutsgrenze definierten Betrag liegt, einen Mangel an Verwirklichungschancen: Schlechte Wohnverhältnisse, mangelhafte Ernährung und Gesundheitsvor- sorge, weniger Bildungsmöglichkeiten, kaum eine Chance auf kulturelle und politische Partizipation, weniger Sozialkontakte. Betroffen sind längst nicht nur mehr die klassischen Risikogruppen.

Im Jahr 2000 rief dieser Zustand sogar die politisch Verantwortlichen auf europäischer Ebene - zu- mindest kurzfristig - auf den Plan. Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten einigten sich bei ihrer Ratssitzung in Lissabon auf ein neues und ambitioniertes Ziel für die nächsten zehn Jahre. Sie wollten, so formulierten sie in der Schlusserklärung, die Europäische Union zum „wettbe- werbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt machen, ... der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem grö- ßeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“<sup>1</sup>

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

### **Die Soziale Agenda der Europäischen Union**

Tatsächlich bewegt man sich beim gemeinsamen Vorgehen in Sachen Sozialpolitik in der EU immer noch auf unsicherem Terrain und mit deutlich zaghafteren Schritten als im Gebiet von wirtschaftspoli- tischen und Finanzfragen und an die reale Chance auf eine eindeutige und klare (Selbst-)Ver- pflichtung zur Bekämpfung von Armut, wie sie in Lissabon ausgesprochen wurde, hatten selbst die zahlreichen AktivistInnen des Europäischen Anti Armut Netzwerks EAPN (European Anti Poverty Network) nach jahrelanger Lobbyarbeit kaum zu glauben gewagt.

Zur Stärkung und Ergänzung der bereits in früheren Passagen des EG-Vertrags explizit als Aufgabe der Gemeinschaft bezeichneten Förderung eines angemessenen sozialen Schutzes hatten sie im Zuge der Vertragsrevision in Amsterdam 1998 mit großen Einsatz und mit Erfolg für die Aufnahme eines eigenen Sozialkapitels und die Ergänzung der Gemeinschaftsziele um jenes der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung gekämpft. Als ersten Schritt zur Umsetzung des im diesem Zusammen- hang in den EU-Vertrag genommenen entsprechenden Artikels (Art. 137) wurde im Frühjahr 1999 von Seiten der EU-Kommission mit der Publikation eines Hintergrunddokuments zum Thema „Unter- wegs zu einem Europa für alle ...“ ein Beratungsprozess eingeleitet, der wenig später zur Annahme einer mehrjährigen „sozialen Agenda“ führte.

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Aus- schuss der Regionen: Sozialpolitische Agenda, Brüssel, 28.6.2000, KOM (2000) 379

Erstmals wurde dabei die Notwendigkeit von gemeinschaftlichen Maßnahmen und Zielen auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung betont und die Notwendigkeit der Modernisierung des europäischen Sozialmodells und die Entwicklung eines aktiven Wohlfahrtsstaats unterstrichen. Anlässlich der Verabschiedung der neuen sozialpolitischen Agenda bemerkte Anna Diamantopoulou, die für Beschäftigung und Soziales zuständige EU-Kommissarin: „Mit Hilfe dieser Agenda will man die neuen sozialen Herausforderungen bewältigen, die sich aus der tief greifenden Umgestaltung der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft ergeben. Dies gilt insbesondere für die durch die wissensbestimmte Wirtschaft entstandenen. Wir wollen nicht sozialpolitische Maßnahmen harmonisieren, sondern Unterstützung für gemeinsame europäische Zielsetzungen mobilisieren.“<sup>2</sup>

### **Nationale Aktionspläne gegen Armut**

Mittels des Instruments einer so genannten „offenen Methode der Koordinierung“ wurden alle Mitgliedsstaaten aufgefordert jeweils für zwei Jahre geltende Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung vorzulegen, Monitoring, Evaluation und Peer-Review-Prozesse auf EU-Ebene sollen der ständigen Verbesserung dieser Pläne dienen, ein soziales Aktionsprogramm der Finanzierung von Forschungsarbeiten und dem Austausch, sowie der Weiterentwicklung von „Best-Practice“-Beispielen auch aus dem Bereich der Zivilgesellschaft; weitere Initiativen wurden u.a. zur Vorbereitung der Erweiterung der Union geplant.

Ein halbes Jahr später einigte man sich dann beim Rat von Nizza auf konkrete Vorgaben für die zu erstellenden Pläne zur Armutsbekämpfung. Diese sollten Maßnahmen für insgesamt vier Zielbereiche vorsehen:

- 1) Die Förderung der Teilhabe am Erwerbsleben und Zugang aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen
- 2) Die Prävention von Ausgrenzungsrisiken
- 3) Maßnahmen für die am stärksten Gefährdeten
- 4) Die Mobilisierung aller AkteurInnen

Mitte 2001 wurde die erste Generation der in der Kurzversion NAPs incl genannten Pläne zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung für den Zeitraum 2001 bis 2003 von den Regierungen der Mitgliedsstaaten vorgelegt, der vor wenigen Monaten eine zweite Generation für die Zeit bis 2005 folgte. Gleichzeitig begann ein Prozess der Vorbereitung in den zukünftigen Mitgliedsländern, in dem die Arbeit an so genannten JIMs (= Joint Inclusion Memoranda), also an gemeinsamen Dokumenten von Kommission und jeweiligem Beitrittsland. Die mit Ende Dezember 2003 fertiggestellten JIMs geben einen Überblick über ökonomischen Hintergrund und soziale Situation der neuen EU-Mitgliedsländer und skizzieren einige der zentralen sozialen Herausforderungen.

Darüber hinaus entschloss sich die Kommission zu Beginn dieses Jahres zur Einleitung eines Prozesses der „Straffung“ von Sozial-, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik im Bereich Sozialschutz. Bis zum Jahr 2006 wird eine Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie für wirtschaftliche, beschäftigungspolitische und soziale Reformen angestrebt.

### **Ein schwacher Prozess**

All diese gewichtigen Schritte auf dem Weg zu einem sozialeren Europa verlangen freilich nach genauer Analyse und Monitoring im Hinblick auf ihre Ernsthaftigkeit und die tatsächlich erfolgte (bzw. geplante) Umsetzung. Ein zweiter – genauerer – Blick zeigt dann auch schnell Mängel und Schwächen.

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

---

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

der Armutsquote zu erwarten ist, wird offensichtlich in Kauf genommen, im jedem Fall aber meist verschwiegen.

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

Zudem war die in Nizza beschlossene Einbeziehung aller relevanten AkteurInnen, darunter auch soziale Organisationen, Armutsnetzwerke - und nicht zuletzt die Betroffenen selbst - , in vielen Länder nicht einmal symbolhaft oder in Form von Konsultationen erfolgt, verstärkte Informationsarbeit blieb aus und die Pläne wurden damit beinahe zu einer Art „Geheimdokument“ für die wenigen Eingeweihten.

### **Wo bleibt der politische Wille?**

Nimmt man die Gesamtpolitik der Europäischen Union in den Blick wird außerdem sehr rasch deutlich, dass sozialpolitische Fragen kein Gewicht haben. Anders als in wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen beschränkt man sich hier auf weiche Empfehlungen, deren Nichteinhaltung zwar beklagt wird, jedoch ohne Konsequenzen bleibt. Ein „blauer Brief“ aus Brüssel, wie er den Finanzministern jener Länder zugestellt wird, die sich nicht an finanzpolitische Vereinbarungen halten, ist auf dem Gebiet der Sozialpolitik nicht zu befürchten. Darüber hinaus sind durch die auf EU-Ebenen geplanten Liberalisierungen und Privatisierungen auch im Bereich sozialer Dienstleistungen weitere Verschlechterungen zu erwarten. Der politische Wille zur Armutsbekämpfung scheint sich auf die Abgabe von Absichtserklärungen, wie sie in den Ergebnissen von Lissabon und Nizza ihren Ausdruck fanden, zu beschränken. Schöne Worte jedoch machen bekanntlich nicht satt.

### **Erfolgreiche Armutsbekämpfung**

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

### **Ein soziales Europa - oder ein Europa des Marktes?**

Angesichts der klaren wirtschaftspolitischen Prioritäten der Europäischen Union ist es nicht weiter verwunderlich, dass in den offiziellen Sozialpolitiken auf gesamteuropäischer Ebene noch stets die Dominanz von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung als bester - und einziger - „Lösungsansatz“ auch für die Armutsfrage gesehen wird. Auch wenn zahlreiche Beispiele, wie etwa jenes der Republik Irland, beweisen, dass rasches Wirtschaftswachstum keinesfalls notwendig zur Verringerung von Armut und Ausgrenzung führt, wird das Märchen von der wirtschaftlichem Konjunktur, die dann automatisch zu mehr Wohlstand für alle führe, munter weiter erzählt. Ausgeblendet wird dabei die Tatsache, dass Armutsfragen immer Verteilungsfragen sind. Wie könnte es sonst dazu kommen, dass selbst in Zeiten wirtschaftlicher Rezession einige wenige immer reicher werden? Wie ließe sich sonst erklären, dass die politisch Verantwortlichen in einem Land wie Österreich behaupten, dass sich der Staat das aufwändige Pensions- und Sozialsystem nicht mehr leisten können, obwohl sie erwiesenermaßen eines der zehn reichsten Länder der Welt regieren?

Natürlich sind auch und gerade auf diesem Hintergrund die Bekenntnisse zu einem „sozialen Europa“, wie sie auf den Ratssitzungen von Lissabon und Nizza verabschiedet wurden, zu begrüßen, natürlich ist es erfreulich, dass neoliberale Kräfte sich auch in der Entwicklung der geplanten Verfassung für die Europäische Union nicht zur Gänze durchsetzen konnten und diese nun doch ein Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft enthalten soll. Große OptimistInnen mögen darin Anzeichen einer „Trendwende“ von einer reinen Marktgemeinschaft hin zu einem „sozialen Europa“ sehen. Tatsächlich sollen die zaghaften Hinweise nicht übersehen werden und scheint es auch der Sache nicht dienlich, diese als nicht ernst gemeinte Absichtserklärungen ohne Nutzen ganz vom Tisch zu wischen. Vielmehr gilt es genau an diesen Punkten anzuknüpfen und alles dafür zu tun, dass die seit Jahren hochnotwendige gesellschaftliche Diskussion, in welcher Gesellschaft wir leben wollen, auf breiter Basis in Gange kommt. Plakativ ausgedrückt, heißt das, Bevölkerung und verantwortliche PolitikerInnen zu fragen: Wollen wir eine Gesellschaft, in der das Miteinander von den Kräften des Mark-

tes in Ellbogenmanier geregelt wird, das Recht des Stärkeren und Profitgier als höchster Wert gilt oder eine Gesellschaft, die sich der Förderung der Verwirklichungschancen aller Frauen, Männer und Kinder, die ihr angehören und damit einem „guten Leben für alle“ verschreibt?

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

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

Auch die nichtstaatlichen AkteurInnen auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung, seien es Kirchen, NGOs oder engagierte WissenschaftlerInnen, tun also gut daran, die abgesteckte „Spielwiese“ des Sozialen zu vergessen, Blick und Forderungen stärker denn je auf die harten politischen Kernbereiche auszuweiten und sich nicht davor zu scheuen, nichts weniger als eine alternative politische Ordnung zu fordern, die der Interdependenz ökonomischer, monetärer, sozialer, beschäftigungspolitischer und umweltpolitischer Entwicklungen und Maßnahmen Rechnung trägt und sich dem Ziel eines „sozialen Europas für alle“ verschreibt, das damit freilich auch zu einem Motor für eine sozialgerechtere Welt werden muss.

**Informationen zum NAPsincl** - dem Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung der österreichischen Bundesregierung finden sie unter [www.armutskonferenz.at](http://www.armutskonferenz.at).

Natürlich nicht ohne kritische Kommentare und einem eigenen Aktionsplan der Armutskonferenz.

*Mag<sup>a</sup> Michaela Moser ist Theologin, Ethikerin und PR-Beraterin; sie vertritt DIE ARMUTSKONFERENZ im Exekutivkomitee des European Anti Poverty Networks EAPN und leitete die EAPN-Arbeitsgruppe zur EU-Osterweiterung. michaela.moser@armutskonferenz.at*

### **EAPN - European Anti Poverty Network**

Das Europäische Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung EAPN wurde vor 13 Jahren gegründet und besteht heute aus 16 nationalen Anti-Armut-Netzwerken, die sich ihrerseits aus Anti-Armut-NGOs und Basisgruppen zusammensetzen, sowie 26 Europäischen Organisationen, die hauptsächlich auf dem Gebiet von Armut und Ausgrenzung aktiv sind. Zusätzlich zu den 15 Anti-Armut-Netzwerken der existierenden Mitgliedsstaaten wurde im November 2003 mit Bulgarien das erste Netzwerk eines osteuropäischen Landes als Mitglied aufgenommen, Armutnetzwerke in vielen weiteren Ländern des Ostens sind derzeit im Aufbau.

### **Empowerment als wichtigstes Anliegen**

Zentrales Anliegen des EAPN ist die Ermächtigung und Befähigung jener Frauen, Männer und Kinder, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, im Hinblick auf ihren Zugang zu Rechten, die Überwindung von Isolation und die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung.

### **Kontinuierliches Lobbying**

Politische Überzeugungsarbeit - für die das hierzulande noch stets etwas in Verruf stehende Wort „Lobbying“ steht - wurde und wird im EAPN auf mehreren Ebenen und mit großem Nachdruck auf fachliche Kompetenz geleistet, die sowohl auf scharfen politischen Analysen als auch auf dem direkten Kontakt zur Realität der Betroffenen fußt.

### **Unaufhörliches Monitoring**

Die Beobachtung und Kritik dessen, was an sozialpolitischen Entwicklungen passiert, ist wesentlicher Bestandteil der Arbeit. Politische Programme und Pläne der Europäischen Union werden im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf von Armut und Ausgrenzung Betroffene analysiert.

### **Best-Practice-Austausch**

Der Austausch hinsichtlich wirksamer Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung über Ländergrenzen hinweg, stärkt die Möglichkeiten der Verbesserung der Effektivität dieser Arbeit, öffnet die Augen für bis dato unterschätzte Probleme, aber auch für neue Lösungsansätze. Spezielles Engagement gilt dabei im Moment u.a. den gemeinsamen Aktivitäten mit

Organisationen in den so genannten Erweiterungsländern der Europäischen Union im Osten Europas, deren Erfahrungen und Kenntnisse zukünftig stärker in die gemeinsame Lobbyarbeit einfließen sollen. Weitere Arbeitsgruppen konzentrieren sich u.a. auf beschäftigungspolitische Entwicklungen und Entwicklungen im Zusammenhang mit dem EU-Strukturfonds, spezielle Trainingsseminare sorgen für erhöhtes Wissen und Kompetenz der MitarbeiterInnen auf unterschiedlichen Ebenen auf den Gebieten Vernetzung und europäische Sozialpolitik.

### **Einsatz für ein soziales Europa für Alle!**

Viele Einzelaktivitäten werden im EAPN auf europäischer Ebene vernetzt. Dabei werden nicht nur Probleme benannt und einzelne Beispiele guter Praxis ausgetauscht, immer wieder und in erster Linie geht es „ums Ganze“, d.h. um den Einsatz für ein soziales Europa, das allen Menschen ein würdiges Leben und ein umfassendes Maß an Verwirklichungschancen garantiert und sich gleichzeitig für weltweit sozialgerechte Verhältnisse einsetzt.

Ausführliche Informationen über Aktivitäten und Positionen des EAPN finden sich in englischer und französischer Sprache unter [www.eapn.org](http://www.eapn.org). Die vierteljährlich erscheinende Zeitschrift „Network News“, sowie einige weitere Publikationen sind auch in deutscher Sprache erhältlich.