

PerGlobal



Analyse

Die Europäische Union zwischen Armutsbekämpfung und neoliberaler Wirtschaftspolitik

Tile von Damm

Berlin, April 2003

Die EU zwischen Armutsbekämpfung und neoliberaler Wirtschaftspolitik

Das ungelöste Problem

Die Kehrseite des ungebremsten Wirtschaftswachstums heißt Armut und soziale Ausgrenzung. Dass dies auch in den Ländern der Europäischen Union ein - wenn auch gerne verschwiegenes - Thema ist, dürfte niemanden überraschen, der mit offenen Augen durchs Leben geht. Die Zahlen sind erschreckend hoch und Armut und soziale Ausgrenzung zählen bis heute zu den größten ungelösten gesellschaftlichen Problemen. Obwohl der durchschnittliche Lebensstandard in der EU im Vergleich mit anderen Teilen der Welt relativ hoch und abgesichert ist, besteht Einigkeit darüber, dass es auch in reichen europäischen „Wohlfahrtsstaaten“ Arme gibt und ein Mindestmaß an sozialer Sicherung und gesellschaftlicher Teilhabe bei weitem nicht für alle Menschen verwirklicht ist. Die Faktoren dafür sind vielfältig und betreffen alle Politikbereiche.

Sozialpolitik im Spannungsfeld

Seit dem Beginn der europäischen Integrationsbemühung existiert ein Konflikt, im Rahmen dessen eine nachhaltig strukturierte Arbeits- und Sozialpolitik zugunsten aller Bürgerinnen und Bürger zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration aufgegeben wird bzw. sich ausschließlich wirtschaftsorientierten Kriterien unterordnen muss. Sozialpolitik bewegt sich dabei zwischen dem neoliberalen Konzept der Marktöffnung auf der einen und den national geprägten Ansprüchen auf der anderen Seite.

Lissabon-Strategie

Dennoch haben die europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2000 im Rahmen der sogenannten Lissabon-Strategie zum ersten Mal weiterreichend versucht, ihre einzelstaatlichen Bemühungen im Bereich Armutsbekämpfung und Sozialleistungen zu koordinieren und unter das Dach der EU zu stellen. Dazu kommt eine längerfristig angelegte Strategie, die sowohl einem gerechtigkeitsorientierten als auch einem notmindernden und sozial ausgleichenden Ansatz folgt.

Doch der Großteil der Bemühungen der Mitgliedstaaten läuft nach wie vor auf nationalstaatlicher Ebene. Zudem ist die EU unter der Prämisse der weiteren Handelsliberalisierung weit davon entfernt, sich wirklich zu einem sozial verträglichen und gerechten Wirtschaftsraum zu entwickeln.

Dimensionen der Armut

20%

Knapp ein Fünftel der Bevölkerung der Europäischen Union lebt in Armut. Als Indikator hierfür gilt das Äquivalenzeinkommen (gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen), das weniger als 60% des jeweiligen nationalen Mittelwerts entspricht. Danach sind über 61 Mio. Menschen innerhalb der EU von Armut unmittelbar betroffen, knapp die Hälfte hiervon mindestens über drei aufeinanderfolgende Jahre. Ein Großteil verfügt sogar nur über ein Einkommen, das 30% unterhalb der gewichteten durchschnittlichen Armutsgrenze der EU liegt. Zwar ergeben sich für die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich hohe Zahlen, das Problem besteht aber in allen Staaten der EU. In Hinblick auf die anstehende Erweiterung wird sich die Lage insgesamt verschärfen, da die Arbeitslosenzahlen und die Zahlen der in Armut lebenden Menschen in den osteuropäischen Staaten zum Teil erheblich höher liegen und sich in einigen Bereichen durch Beitritt zum gemeinsamen Markt erhöhen werden.

Strukturelle und gesellschaftlich bedingte Armutsfaktoren

Besonders sind Kinder und Jugendliche, sowie Frauen von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen. Zwar ist das Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen bei den relativen Armutsquoten vergleichsweise klein, doch erhöht es sich beträchtlich unter bestimmten Lebensumständen. Besonders gefährdet sind ältere alleinstehende Frauen - mit einer relativen Armutsquote von 22% im Gegensatz zu 15% bei älteren Männern - sowie alleinerziehende bzw. alleinstehende Frauen. Der Armutsanteil für Alleinerziehende mit unterhaltsberechtigten Kindern liegt bei 36%, für alleinstehende Frauen bei 26%. Geschlechtsspezifische Ausgrenzung und Benachteiligung tritt insbesondere in Notlagen hervor. Noch immer haben Männer, gerade aus einkommensschwachen Milieus, größere Chancen, nicht von sozialer Ausgrenzung und Armut betroffen zu sein.

Hinzu kommt die prognostizierte demographische Entwicklung - Anstieg der Lebenserwartung bei gleichzeitigem Geburtenrückgang - als zusätzlicher Faktor, da Kinder und ältere Menschen im Vergleich wesentlich stärker armutsgefährdet sind. Der Anteil der Kinder unter 16 Jahren, die in Haushalten mit niedrigem Einkommen leben, ist bereits heute mit 20% höher als der entsprechende Anteil der Gesamtbevölkerung (17%).

Zu beobachten ist ferner eine Tendenz zu wachsender ethnischer, kultureller und religiöser Vielfalt infolge einer stärkeren internationalen Migration und Mobilität innerhalb der Union, die oft von sozialer Ausgrenzung aufgrund fehlender Integrationsmechanismen begleitet ist.

Negative Wechselwirkung

Besonders prekär ist, dass Armut und soziale Ausgrenzung fast immer auch eine negative Wechselwirkung zu Sekundärgebieten wie Gesundheitsversorgung, Zugang zu Bildung usw. haben. Diese Mehrfachbenachteiligung führt schnell in einen Teufelskreis, der die Chancen, sich aus eigener Kraft aus der Notlage zu befreien, extrem erschwert.

Zunehmende Globalisierung als eine Ursache der Armut

Nach wie vor ist der Verlust der Arbeit, bzw. eine Beschäftigung im Niedriglohnsegment die Hauptursache für Armut und soziale Ausgrenzung. In Bezug auf die Veränderungen des Arbeitsmarktes infolge der Globalisierung und des raschen Wachstums der wissensbasierten Gesellschaft sowie der Informations- und Kommunikationstechnologien, sind in Europa in den vergangenen Jahren neue Armuts-Risikofaktoren dazu gekommen. Das hat generell zur Folge, dass die umfassenden strukturellen Veränderungen, die sich in der Gesellschaft vollziehen, zu einem Anstieg von Armut und sozialer Ausgrenzung für besonders gefährdete Gruppen führen, wenn nicht schnell geeignete politische Antworten gefunden werden.

Deutliche Auswirkungen der Sozialleistungen

Sozialleistungen haben eine deutlich positive Auswirkungen. Ohne Sozialtransferleistungen - die Renten nicht mitgerechnet - würden statt derzeit 18% mindestens 26% der EU-Bevölkerung in Armut leben bzw. akut von ihr bedroht sein. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag, um Armut und soziale Ausgrenzung tatsächlich zu mildern, denn ohne Sozialleistungen wäre in allen Mitgliedsstaaten der Anteil der "Armen" etwa um ein Viertel höher, auch wenn sich für die einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedliche Gesamtzahlen ergeben. So liegt die Quote der dauernden Einkommensarmut trotz Sozialtransferzahlungen beispielsweise in Dänemark und den Niederlanden bei etwa 3%, in Griechenland dagegen bei 10% und in Portugal bei 12%.

Gemeinsame europäische Armuts- und Sozialpolitik

Sozialpolitik als Teil der wirtschaftlichen Integration

Betrachtet man sich die europäischen Bemühungen um Armutsbekämpfung und Minderung der sozialen Ausgrenzung, spielt immer auch die Entwicklung der Union zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum sowie die Entwicklungen der gemeinsamen europäischen Sozialpolitik als Teil der wirtschaftlichen und politischen Integration eine Rolle. So ist eine gemeinsame Koordinierung der Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung unter dem Dach der EU nur möglich geworden durch den Ausbau des gemeinsamen Binnenmarktes und insbesondere durch einen gemeinsamen Währungsraum. Dadurch dass eine aktive Sozialpolitik als eine Grundlage zu einem anhaltenden Wirtschaftswachstum verstanden wird, konnte es im Rahmen der EU zumindest partiell gelingen, die national höchst unterschiedlichen Konzepte und Strategien unter einem gemeinsamen Dach zu koordinieren. Die Notwendigkeit, die weitere Konvergenz und ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen, macht es erforderlich, alle Mitgliedstaaten in die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken einzubeziehen. Dennoch ist die Debatte um die soziale Dimension innerhalb europäischer Integrationsbemühungen bei weitem nicht abgeschlossen.

Die gemeinsame Strategie der EU

Im Januar 2002 hat sich die Europäische Union mit einem Aktionsprogramm der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung angenommen - höchste Zeit war es allemal, statt Schönwetterreden zur Integration und sozialen Absicherung endlich konkrete Pläne auf den Tisch zu legen, um Armut und sozialer Ausgrenzung wirkungsvoll zu begegnen, zumal von vielen Seiten die Europäische Kommission nach wie vor als reine Sachwalterin der Interessen der Großindustrie statt der ihrer Bürger/innen erlebt wird.

Das Aktionsprogramm wurde im Rahmen der sogenannten Lissabon-Strategie entwickelt, deren Ziel es ist, aus der Europäischen Union bis zum Jahr 2010 den wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissenbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Gemeinsam mit den Nationalstaaten startete das europäische Programm im Januar 2002 mit einem Budget von 75 Millionen Euro über fünf Jahre, im Rahmen dessen man der EU immerhin attestieren kann, endlich auch die Sozialfrage auf die politische Agenda gehoben zu haben. Grundsätzliche Verankerung fand die Sozialfrage schon vorher etwa im Amsterdamer Vertrag (Art. 136/137), wodurch die erschreckend hohe Armut innerhalb Europas zumindest partiell behoben werden sollte.

Armutbekämpfung als Querschnittsaufgabe

Das Aktionsprogramm der Europäischen Union widmet sich einer langfristigen Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut. Ihm liegen die vielschichtigen und komplexen Formen der Armut zu Grunde. Neben dem Sozialschutz und der Beschäftigungspolitik sind ausdrücklich auch Faktoren wie Bildung, Gesundheit, Information und Kommunikation, Mobilität, Sicherheit und Justiz sowie Freizeit und Kultur benannt. Damit definiert das Programm Armut und ihre Bekämpfung als Querschnittsaufgabe, die sowohl in alle Politikfelder hinein reichen als auch aus allen Politikfeldern gespeist werden muss. Nach wie vor steht allerdings die Erhöhung der europäischen Wirtschaftskraft - angekurbelt durch Beschäftigungspolitik und Sozialsysteme - im Mittelpunkt der Strategie.

Als Gemeinschaftsaufgabe hat man sich auf ein mehrdimensionales Koordinierungsverfahren geeinigt, d.h. die enge Vernetzung mit den Nationalen Aktionsplänen, sowie die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure wird angestrebt.

Soziale Gerechtigkeit als Grundlage

Der Aktionsplan folgt sowohl einem gerechtigkeitsorientierten als auch einem notmindernden und sozial ausgleichenden Ansatz. Im Vordergrund steht das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit: gleiche Lebenschancen sind nur dann erfüllt, wenn benachteiligte Bevölkerungsgruppen eine überproportionale Förderung erhalten, d.h. wenn eine kompensatorische Sozial- und Bildungspolitik auf gleiche Lebenschancen hinwirkt. Dabei müssen Notlagen behoben und gemindert werden. Der soziale Ausgleich dient dem Schutz der sozial Schwächeren und umfasst nicht nur die Bewältigung kurzfristiger Notlagen, sondern auch dauerhafter Probleme.

Positive Bemühungen der EU

Grundsätzlich sind die Bemühungen der Europäischen Union als positiver Ansatz zu betrachten. Im Rahmen der EU ist es zum ersten Mal gelungen, tatsächlich ein gemeinsames Programm zur Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung zu koordinieren. Insbesondere die Feststellung, dass Armut und soziale Ausgrenzung nicht selbst verschuldet sind und ihr Vorhandensein auch strukturelle und nicht ausschließlich wirtschaftliche Gründe hat, sind mehr als ein erster Schritt in die richtige Richtung. Die EU hat sich bemüht, die vielfältigen Faktoren nicht nur zu benennen, sondern sie auch in ein umfassendes Programm zur Armutsbekämpfung zu integrieren. Dafür sprechen etwa die vielfältigen Indikatoren, die zwar ohne inhaltliche politische Maßnahmen nur als Vergleichsmoment dienen können, aber eine wichtige Grundlage zur allgemeinen Datenerhebung und Problemlösung bilden. Zudem benennt der Aktionsplan ausdrücklich die Transparenz dieses Prozesses, was sich freilich noch bestätigen muss. Insbesondere der Europäischen Kommission kommt in den vergangenen Jahren durch ihre Analyse und die von ihr auf den Weg gebrachten Maßnahmen eine Vorreiterrolle zu.

Kritikpunkte und Umsetzungsprobleme

Kopplung an Wirtschaftswachstum

Als problematisch erweisen sich allerdings einige wesentliche Punkte der europäischen Strategie. Zum einen ist die Armutsbekämpfung und die soziale Sicherheit ausdrücklich an den Wettbewerb und das Wirtschaftswachstum gekoppelt. Die Gefahr, dass Sozialleistungen lediglich als Hilfszahlungen angesehen werden, deren Streichung im Falle ausbleibenden Wirtschaftswachstums als legitim angesehen wird, ist offensichtlich. Denn gerade in Zeiten vermeintlicher oder realer wirtschaftlicher Rezession gilt der Sozialabbau zur Ankurbelung der Wirtschaft als Patentlösung für neoliberale Wirtschaftspolitiker/innen. Sozialpolitik wird lediglich als ein nicht notwendiger Kostenfaktor angesehen, dessen Kürzungen von Politiker/innen als unvermeidlich dargestellt und von vielen als ebenso hingenommen werden. Dass dadurch nicht nur die soziale Schere weiter auseinandergetrieben wird und damit Armut und soziale Ausgrenzung weiter gefördert werden, sondern auch die grundlegenden Prinzipien der Europäischen Union - Schutz der Menschenwürde und Sozialstaatsprinzip - außer Kraft gesetzt werden, wird kaum thematisiert. Die Verpflichtung der Staaten, Menschen, deren Einkommen trotz aller Bemühungen nicht für ein menschenwürdiges Dasein ausreicht, angemessen zu versorgen und ihnen die Möglichkeit zur aktiven Beteiligung am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben zu bieten, wird damit ad acta gelegt. Zugrunde liegt dem die fälschliche Ansicht, dass Armut selbstverschuldet ist und somit Kürzungen, bzw. Streichung der Sozialkosten „gerecht“ sind. Beide Argumentationen erfassen weder die strukturellen Gründe von Armut und Arbeitslosigkeit, noch tragen sie in irgendeiner Form zu einer nachhaltigen und menschenwürdigen Lösung der Probleme bei.

Hohe Folgekosten unterlassener Sozialpolitik

In Wahrheit halten Argumente, nach denen Sozialleistungen nicht zum Einkommensfluss und Wohlstand der Gesellschaft beitragen, selbst einer rein ökonomischen Betrachtung nicht stand. Das Gegenteil ist richtig, denn gerade unterlassene Sozialpolitik bringt weitaus höhere Folgekosten in Form passiver Sozialleistungen mit sich, dazu kommen die Kosten sozialer Instabilität und der Ausprägung einer Klassengesellschaft. Aktive Sozialleistungen haben also einen wesentlichen Einfluss auf Produktivität und Wirtschaftswachstum.

Begrenzte Wirkung der Offenen Koordinierung

Ein weiteres grundlegendes Problem des europäischen Aktionsprogrammes ist in der Tatsache begründet, dass die Sozialpolitik nach wie vor in erster Linie den Mitgliedstaaten obliegt. Zwar haben diese sich in Lissabon verpflichtet, ihre Sozialpolitik gemeinsam unter dem Dach der Europäischen Kommission zu koordinieren, die Umsetzung der Methode der offenen Koordinierung ist allerdings nicht bindend. Immerhin jedoch konnte in Lissabon ein recht weitreichender Kompromiss gefunden werden, dessen Zustimmung seitens der Staaten durch die enge Bindung der Sozialpolitik an die wirtschaftliche Entwicklung des Gemeinsamen Binnenmarktes ermöglicht wurde. Die Gefahr, dass in einem Großteil der EU-Staaten trotz gemeinsamer Strategie weiterhin Sozialabbau betrieben wird, bleibt aber auch weiterhin bestehen.

Unterschiedliche Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten

Dies liegt auch an den z.T. gravierenden unterschiedlichen Voraussetzungen in den derzeitigen Mitgliedstaaten der EU, d.h. auch die Indikatoren sind höchst unterschiedlich ausgeprägt. So bewegt sich bspw. die offizielle Arbeitslosenquote zwischen 14,1% als Höchstwert in Spanien und 2,4% in Luxemburg (Stand 2000). Die südlichen Länder der EU sind wesentlich stärker von Armut und Arbeitslosigkeit betroffen. Dies lässt sich anhand einiger Indikatoren ablesen. So hat ebenfalls Spanien den höchsten Anteil an Arbeiter/innen im Niedriglohnsegment, bzw. in befristeten Arbeitsverhältnissen. Zu bedenken ist zudem, dass die gemeinsame europäische Wirtschaftspolitik natürlich unterschiedliche - sowohl negative als auch positive - Auswirkungen auf bestimmte Regionen hat. De facto hat der Binnenmarkt verstärkt in einzelne Wirtschaftsbereiche eingegriffen und somit zu Niedriglohnbeschäftigungen und der Gefahr der Armut und sozialen Ausgrenzung beigetragen. Dieses wird besonders im Rahmen der Erweiterung der EU für einen partiellen Anstieg der Armut und Arbeitslosigkeit in den Beitrittsstaaten führen.

Gemeinsame Strategie unabdingbar

Wirkungsvolle Konzepte nur im europäischen Kontext

Dennoch kann die Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung aufgrund des gemeinsamen Binnenmarktes und der global verflochtenen Wirtschaft nicht mehr einzelstaatlich gelöst werden, weshalb national ausgerichtete Konzepte zwangsläufig an der Hürde des europäischen Wirtschaftsraumes scheitern. Im Umkehrschluss folgt daraus, dass nachhaltige Konzepte nur noch in gemeinsamer Koordination gefunden werden können. Europäische Politik ist längst keine Außenpolitik mehr, zu groß sind die Verflechtungen vor allem im ökonomischen Sektor. Die positiven Beispiele, insbesondere der nordischen Staaten, zeichnen sich gerade durch ihre gegenseitige Abstimmung und einer aktiven Sozialpolitik aus. Auf der anderen Seite stehen passive Konzepte der Staaten, ausgerichtet an nationalen Interessen. Die anhaltende Arbeitslosigkeit in Deutschland und die fehlenden politischen Lösungen mögen hier nur als ein mahnendes Beispiel dienen. Zu oft hat die Vergangenheit bewiesen, dass die politischen Lösungen - wenn sie überhaupt ergriffen werden - zu kurz gedacht sind, ja sogar das soziale Konfliktpotential erhöhen statt es zu entschärfen und damit die Schere zwischen Arm und Reich noch erweitern.

Nachhaltige Sozialpolitik ist erforderlich

Nachhaltige Maßnahmen müssen eine aktive, vorbeugende Sozialpolitik umfassen, die unabhängig von rein ökonomischen Argumentationen umgesetzt werden. Kurzfristig populistisch untermauerter Sozialabbau verstößt nicht nur gegen die grundlegenden Prinzipien der Europäischen Union, sondern vergrößert die Armut und soziale Ausgrenzung vieler. Dies gilt auch insbesondere für den in vielen Staaten favorisierten Niedriglohnsektor, denn gerade in den Staaten der EU, in denen die Einkommensunterschiede relativ gering sind (z.B. Dänemark, Finnland oder Schweden) ist die Armut am geringsten. Das jetzige Aktionsprogramm der EU bietet zumindest die Chance, tatsächlich Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen. Von einer wirklich nachhaltigen Sozialpolitik und der Abkehr einer rein ökonomisch fundierten Politik ist sie aber weit entfernt.

Kontakt: info@perglobal.com

Quellen

Abramovici, Gérard 2003: Der Sozialschutz in Europa, in: Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Statistik kurz gefasst 02/2003 - Bevölkerung und Soziale Bedingungen, Brüssel

Europäische Kommission 2001: Der Prozess der Sozialen Eingliederung. Offene Methode zur Koordinierung, Brüssel;
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_de.htm

Europäische Kommission 2002: Wo stehen wir mit der sozialpolitischen Agenda der EU?, Brüssel;
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/mar/042_de.html

Europäisches Kindernetzwerk (EURO-NET) 2002: Kinder integrieren? Für ein schlüssiges Konzept gegen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung überall in Europa, Brüssel

Europäische Kommission 2003: Die soziale Lage in der Europäischen Kommission, Brüssel

Fouarge, Didier 2003: Costs of non-social policy: towards an economic framework of quality social policies - and the costs of not having them. Report from the Employment and Social Affairs DG. Final Report. January 3, 2003, Brüssel

Franco, Ana / Winqvist, Karin 2002: Am Rande des Arbeitsmarkts? Befristete Beschäftigung in der EU, in: Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Statistik kurz gefasst 13/2002 - Bevölkerung und Soziale Bedingungen, Brüssel

Missoc: Gegenseitiges Informationssystem zur sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/missoc_info_de.htm

Platzer, Hans-Wolfgang 2002: Deutschland und die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik. Determinanten, Entwicklungen, Perspektiven, in: Schneider, H. et. al. (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen - Problemfelder - Optionen. Bonn