

2 Problemkonstruktion von Armut und Ausgrenzung in Europa

Eine Arbeit, die sich mit europäischen Netzwerken zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung⁷⁷ beschäftigt, kommt nicht umhin, sich mit dem Begriff und den Bildern der Armut auseinanderzusetzen. Wie der Blick zurück, aber auch ein Blick nach links oder rechts, zu den europäischen Nachbarländern beispielsweise, zeigt, ist das Bild von Armut beziehungsweise vielmehr dessen, was als Armut definiert wird, einem starken Wandel unterlegen und abhängig von den jeweiligen politischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Während zum Beispiel zur Zeit der Industrialisierung noch große Teile der Bevölkerung von absoluter Armut im Sinne eines physischen Existenzminimums, bei der die physische Existenz und Überlebensfähigkeit in Frage gestellt wird, betroffen waren, überwiegt in den heutigen modernen Gesellschaften, die in der Regel über soziale Sicherungssysteme und Grundsicherungsmodelle verfügen, wie auch immer diese im Einzelnen ausgestaltet sind, die relative Armut im Sinne eines soziokulturellen Existenzminimums.⁷⁸ Mit zunehmender Globalisierung der Lebensabläufe und so auch der Verursachung von Armut wird diese historische Kontextabhängigkeit des Armutsbegriffs auch immer mehr in räumlicher Hinsicht bestätigt, beispielsweise durch global verursachte Armutsrisiken der Weltwirtschaft oder durch Migrationsbewegungen. Der Sozialraum wird größer und stimmt nicht mehr mit dem Flächenraum des Nationalstaates überein. Die Sozialräumlichkeit von Armut gewinnt eine neue Dimension. Damit ergibt sich nach Huster auch in definitorischer Hinsicht ein Problem, denn bislang war es die Angelegenheit konkreter nationaler Wertesysteme, zu definieren, was Armut ist und wie damit umzugehen ist.⁷⁹

Es lässt sich armuts-theoretisch die Frage ableiten, wie das Problem der Armut heute in Europa auftritt und verstanden wird. Nach einem kurzen historischen Abriss wird das sich wandelnde Bild der Armut in Europa unter Berücksichtigung der Sonderrolle Osteuropas gezeichnet. Da der Wandel des Armutsverständnisses jedoch nicht allein gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen wie dem soziostrukturellen Wandel oder der Globalisierung zugeordnet werden kann, sondern ganz entscheidend durch den jeweiligen zugrunde gelegten Armutsbegriff, die Problemkonstruktion, geprägt

⁷⁷ Das Verhältnis der Begriffe Armut und soziale Ausgrenzung wird in Europa kontrovers diskutiert. Während in der EU Armut der Ausgrenzung untergeordnet ist, ist es z.B. in Dänemark andersherum. Beide Begriffe werden jedoch innerhalb der Fachdebatte, parallel, wenn auch nicht synonym verwendet. In der vorliegenden Arbeit wird ebenso verfahren.

⁷⁸ vgl. auch Hauser, R. (1997)

⁷⁹ Huster, E.-U. (1996): S. 19

ist, wird in einem nächsten Schritt die wissenschaftlich geführte Begriffsdiskussion zum Thema Armut und das sich daraus ergebende gewandelte Verständnis von Armut dargestellt.

Die Armutforschung ebenso wie die Armutsberichterstattung bilden die Grundlage für die Problembewältigung. Anhand der neueren Forschungsergebnisse und Berichte werden daher die Konzepte zur Bekämpfung von Armut kritisch überprüft und Forderungen an Sozialpolitik und Soziale Arbeit gestellt, um bestehende Konzepte an das gewandelte Armutsproblem anzupassen. Mit der Globalisierung steht wieder eine neue Anpassungswelle bevor, die besondere Herausforderungen an die Soziale Arbeit und Sozialpolitik stellt und sie in ihrer Basis erschüttert. Der These Husters folgend, der von einer zunehmenden „Entgrenzung des Sozialstaates“⁸⁰ ausgeht, werden der Darstellung und kritischen Diskussion nationaler Konzepte der Armutsbekämpfung die Bemühungen der Europäischen Kommission im Rahmen des aktuellen Aktionsprogramms zur Armutsbekämpfung gegenübergestellt. Die Betrachtung der Problembewältigungs-konzepte stellt neben den sozialpolitischen Programmen insbesondere die Anforderungen an die Soziale Arbeit zentral. Hier wird die Bedeutung von Vernetzungs- und Austauschfunktionen, die im europäischen Armutsprogramm betont werden, näher betrachtet.

2.1 Armut im Wandel der Zeit

Das Bild von Armut ist kein einheitliches, statisches, einmal definiert und für alle Zeiten festgeschriebenes Bild. Das Bild der Armut unterliegt vielmehr den jeweiligen gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Bedingungen und ist somit normativ. Mit dem Wandel der Bedingungen, sei es durch den soziokulturellen Wandel oder durch politische Determinationen, ändert sich auch das Bild von Armut.⁸¹ Der Wandel des Armutsbildes verläuft in Wellen, immer als Reaktion auf die jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnisse. Sozialpolitik und Soziale Arbeit sind gefordert, sich in ihren Konzepten und Strategien am aktuellen Bild von Armut zu orientieren. Sie sind somit erheblichen Anpassungsleistungen ausgesetzt, deren Folgen sich wiederum auf das Bild von Armut auswirken.⁸² Die Anpassung der Armutsdefinitionen und Bewältigungsstrategien erfolgt häufig zeitlich versetzt und unvollständig, so sind viele der eingelebten und zum common sense verfestigten Armutsbilder, wie zum

⁸⁰ Huster, E.-U. (1996): S. 10

⁸¹ Nach Piachaud kann eine Definition und Messung von Armut in dem Sinne objektiv sein, dass sie explizit, eindeutig und überprüfbar ist und auf einer Verwendung der besten verfügbaren Meßmethoden beruht. Die Notwendigkeit, Werturteile einfließen zu lassen, wird immer bestehen (Piachaud, D. (1992)

⁸² vgl. Hauser, R. (1992)

Beispiel das Bild der 2/3-Gesellschaft, zwischenzeitlich überlebt.⁸³ Dieses wechselseitige Regelgefüge lässt sich sowohl zeitlich als auch räumlich beobachten. Im Folgenden wird ein kurzer historischer Abriss erstellt und das Bild von Armut in Europa beschrieben.

2.1.1 Historischer Abriss

Ein Blick zurück macht deutlich, dass Armut auch in der Vergangenheit eine Frage der jeweiligen politischen Verhältnisse und Determinationen war: Von gottgewollter Armut im Mittelalter über Armut als individuelles Versagen zum Pauperismus in der Industrialisierung bis hin zur individualisierten Armut der heutigen Zeit. So bezeichnete der Begriff Armut bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts aufgrund der defizitären Lebensverhältnisse und schlechten materiellen Absicherungen der Industrie- und Landarbeiter die Lebenssituation der arbeitenden Bevölkerung schlechthin. Dem folgte eine Aufteilung in Armen- und Arbeiterpolitik, die als arm nur noch Empfänger staatlicher und karitativer Hilfen bezeichnete, unabhängig von ihrer defizitären Lebenslage.⁸⁴ Wichtige Fortschritte ergaben sich im 19. Jahrhundert, Armut wurde nicht mehr nur als persönliches Versagen ausgelegt, sondern auch auf soziale und ökonomische Ursachen zurückgeführt. In diesem Zusammenhang wurden repressive Elemente der Armenfürsorge schrittweise erweitert durch betreuende und erziehende Inhalte (Elberfelder und Straßburger Armenhilfe), Vorsorgemaßnahmen mit Arbeitschutz und Hygieneförderung. Die seit den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts eingeführten Sozialversicherungszweige wurden ausgedehnt. Während jedoch in diesen Zeiten noch weite Teile der Bevölkerung von absoluter Armut im Sinne eines „materiellen“ Existenzminimums betroffen waren, ist mit der Einführung und Ausweitung des Bismarckschen Sozialversicherungssystems, als Kern des deutschen Modells von Sozialstaatlichkeit, die Möglichkeit einer Vermeidung absoluter Armut geschaffen worden. Anstelle der Absicherung der materiellen Versorgung geriet nun die Diskussion um eine soziokulturelle Absicherung und die Vermeidung von sozialer Ausgrenzung in den Vordergrund. Mit dem Rückgang der Nachkriegsarmut nach dem 2. Weltkrieg sowie dem folgendem Wirtschaftswunder und dem Ausbau des Sozialsystems seit den 60er Jahren war Armut nicht offen sichtbar und unter Hinweis auf die Einführung des BSHG in 1961 und den damit verbundenen Leistungsanspruch auf Sozialhilfe wurde keine Notwendigkeit für eine aktive Armutspolitik gesehen. Man sprach von bekämpfter Armut. Jene vielen Menschen, die in verdeckter Armut lebten, blieben unbeachtet.⁸⁵ Entsprechend wurde kritisiert, dass es in den

⁸³ vgl. Zwick, M. M. (1997)

⁸⁴ vgl. Leisering, L. (1997)

⁸⁵ vgl. Hanesch, W. (1995)

sozialpolitischen Strategien immer nur um eine Heilung der offensichtlichen Folgen von Armut, nicht aber um die Beseitigung der Ursachen und das Herstellen sozialer Gerechtigkeit ging. Erst mit Geißlers neuer sozialer Frage in 1976 und Hausers Armutsstudie in 1981 wurde die armutstheoretische Debatte wieder aufgenommen. Aufgrund der wachsenden empirischen Relevanz des Armutsproblems und der steigenden Massenarbeitslosigkeit seit Mitte der 70er Jahre hat sich nach und nach die Armutforschung etabliert. Öffentlichkeit und Politik zeigen jedoch weiterhin, gemessen an dem Ausmaß der Problematik, relativ wenig Interesse.⁸⁶ Mittlerweile haben sich jedoch Instrumentarien zur Analyse der Armutssituation und als Basis für die Entwicklung einer Armutspolitik etabliert, hier ist u.a. der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zu nennen.⁸⁷

2.1.2 Armut im heutigen Europa

Auch wenn die Armutsbewältigung traditionell kommunale Angelegenheit ist, muss mit der Globalisierung und der europäischen Einigung über die regionalen Grenzen hinaus gedacht werden. Die Verursachungsrisiken von Armut sind künftig nicht mehr eindeutig lokalisierbar und verwischen zunehmend. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gehören insgesamt zu den reicheren Ländern der Welt und verfügen alle über ein Sozialsystem im Sinne moderner Wohlfahrtsstaaten. Alle, außer Portugal und Griechenland, haben ein letztes Netz, das mehr und mehr in Anspruch genommen wird, das heißt, vorgeschaltete Systeme reichen nicht aus.⁸⁸ Es zeichnet sich eine Zunahme von Armut und sozialer Ausgrenzung insgesamt mit einem steigenden Wohlstandsgefälle innerhalb und zwischen den einzelnen Ländern ab.⁸⁹ Die ost-europäischen Länder nehmen eine Sonderrolle ein, extreme Armut und indirekte Folgen der Armut, wie zum Beispiel ein höheres Gewaltpotential, sind viel verbreiteter als in Westeuropa.

⁸⁶ vgl. ebd.

⁸⁷ Bundesregierung (2005)

⁸⁸ vgl. Huster, E.-U. (1996)

⁸⁹ vgl. auch Bäcker, G. (1997)

Soziale Polarisierung in Europa

Insgesamt zeigt sich seit den 80er Jahren eine zunehmende soziale Polarisierung in Europa, das heißt, Armut und Reichtum nehmen zu, regional wie in ihrer Verteilungswirkung. Als Folge der Globalisierung entsteht Armut zum einen innerhalb der sozialstaatlich flankierten Wirtschaftszentren, Ausgrenzung erfolgt nicht trotz, sondern als Folge allgemeiner Wohlstandsmehrung. Zum anderen lassen sich Rückwirkungen auf die Segmente der schon zuvor Ausgegrenzten beobachten als Folge schlechterer Arbeits- und Lebensbedingungen, Problemzusammenballungen und der Konkurrenz um Lebenschancen zwischen den Gruppen am unteren Ende der Sozialpyramide.⁹⁰ Die sozialräumlichen Auswirkungen sozialer Ausgrenzung zeigen sich in Form von regionalen Benachteiligungen, einer Segregation in den Städten, verschärft durch die Stadt-Land-Migration und die Migration aus anderen Ländern, und zunehmend in Form soziokultureller Polarisierung und führen schließlich zu Problemballungen, wie zum Beispiel den Integrationsproblemen in den Städten.

Soziale Ausgrenzung in den einzelnen Ländern der EU im Vergleich

Die bestehenden Ansätze internationaler Vergleichsstudien der EU-Länder verweisen auf zahlreiche, derzeit nicht immer lösbare Schwierigkeiten.⁹¹ Dies betrifft unter anderem die unterschiedliche Qualität vorhandener Sozialstatistiken, das Verständnis davon, was Armut meint, ob und wie diese wahrgenommen wird sowie das Verhältnis zu vorhandenen Sicherungssystemen und Interventionsmöglichkeiten. Darüber hinaus gibt es große methodische Probleme unter anderem hinsichtlich des Bezugspunktes, zum Beispiel Einzelperson oder Haushalt, der Gewichtung einzelner Personen in Haushalten oder der Definition der Armutsgrenze.⁹²

Eine vergleichende Sozialpädagogik ist nicht einmal in Ansätzen vorhanden.⁹³ Bisherige Vorarbeiten zu einer vergleichenden Sozialpädagogik begrenzen sich auf kleinere Studien im Ausland, auf die Gesamtdarstellungen zu einem bestimmten Land oder auf die Schwerpunktdarstellungen zu verschiedenen Aspekten der Sozialen Arbeit.⁹⁴ Bislang wurden weder geeignete qualitative, noch ausreichend quantitative Kriterien beziehungsweise Kennziffern der komparativen Forschungspraxis generiert oder Hypothesenbildungen eingeleitet, die die Theorie vergleichender Sozialer Arbeit in entsprechender Weise fundieren könnten. Das John Hopkins Projekt bietet hier

⁹⁰ vgl. Huster, E.-U. (1996)

⁹¹ Das Problem bleibt zunächst unauflösbar, da die einzelnen Mitgliedsländer der EU dies national nicht auflösen können und die EU nicht über ausreichende Kompetenzen verfügt.

⁹² vgl. ebd.

⁹³ vgl. Bernhard, A. (1999)

⁹⁴ vgl. Belardi, N. (1994)

erste Ansatzpunkte, wenn auch trotz des hohen Aufwands nur wenig sichere, in erster Linie quantitative, Ergebnisse zu verzeichnen sind.⁹⁵

Zahlen und Tendenzen der Armut in Europa

Derzeitig ergibt sich die folgende Situation in der EU.⁹⁶ Insgesamt lebten in der EU 1998 18% der Bevölkerung unter der *relativen Armutsgrenze*⁹⁷, das entspricht 60 Millionen Menschen. In den Mitgliedstaaten variierte die Quote *dauernder Einkommensarmut*⁹⁸ von etwa 3 % in Dänemark und den Niederlanden bis zu 10 % in Griechenland und 12 % in Portugal. Die Dauerarmutsquoten der übrigen Mitgliedstaaten entsprachen mehr oder weniger der EU-Durchschnittsquote von 7%. Insbesondere bei den südeuropäischen Ländern waren und sind die Armutsquoten besonders hoch, in Portugal liegt dieser Anteil trotz Rückgangs in den 80er Jahren immer noch bei 26,5%. Demgegenüber weisen Dänemark, Belgien und die Niederlande weit unterdurchschnittliche Armutsquoten auf, in Dänemark hat sich diese Quote innerhalb der 80er Jahre mehr als halbiert. Die großen Flächenstaaten wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien weisen eine relativ stabile mittlere Armutsquote von 10% auf. Zur Dynamik der Armutspopulation liegen bislang nur wenige Daten vor, die Erhebungen sind zudem nur über einen kurzen Zeitraum erfolgt. In den Niederlanden zum Beispiel unterschreiten viele Haushalte die Armutsgrenze häufig jeweils nur einmal. Nur wenige (0,5%) liegen ständig unter der Armutsgrenze. Als Hauptursache für den sogenannten Trampolineffekt werden die Arbeitsaufnahme oder die Änderung des Haushaltes genannt. Diese Zahlen werden von anderen Ländern bestätigt, lediglich Irland weist etwas verfestigter Strukturen auf. Bei in dauernder Einkommensarmut lebenden Personen ist das Risiko der sozialen Ausgrenzung fast dreimal so hoch, etwa 22 Millionen Menschen erleben in mehr als einem Bereich Benachteiligungen. Gegenüber den Nichtarmen haben sie häufiger große Schwierigkeiten, mit dem Geld auszukommen und sind häufiger mit regelmäßigen Zahlungen

⁹⁵ Wichtige qualitative Indikatoren wie z.B. soziale Lebensstile, milieuabhängige Sozialisationserfahrungen, schichtenspezifische Strategien der Lebensbewältigung der Menschen und sozialen Gruppen, Mentalität oder die Erfassung des historischen Kontextes, der die Eigenheit der einzelnen nationalen Situationen entscheidend mitprägt und schon eine Vergleichbarkeit der Begrifflichkeiten erheblich erschwert, bleiben bislang außer Acht (vgl. auch Bernhard, A. (1999)).

⁹⁶ Eine Zusammenfassung der aktuellen Problemlagen und der geplanten nationalpolitischen Strategien ist den Nationalen Aktionsplänen (NAPs) zur sozialen Eingliederung zu entnehmen, die im Synthesebericht zusammengefasst sind. Dieser wurde auf dem Stockholmer Gipfel in 2001 verabschiedet. Eine Schwäche des Berichtes ist die defizitäre Einbindung der sozialpolitischen Aussagen in den nationalen Kontext. Die NAPs beruhen auf einer Selbstdarstellung der Regierungen und sind entsprechend subjektiv gefärbt. (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003))

⁹⁷ Die EU spricht von relativer Armut, wenn das Einkommen unterhalb 60% des nationalen Äquivalenz-Medianeinkommens liegt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001), S. 15).

⁹⁸ Die EU definiert als dauernde Einkommensarmut, wenn das Einkommen mehr als drei Jahre unter der Armutsgrenze liegt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001), S. 202).

im Rückstand. Über die Hälfte der Armen schafft es, der Armut innerhalb von 1-2 Jahren zu entkommen. Auch wenn die Armutsquoten in den letzten Jahren etwas reduziert werden konnten, sind insgesamt relativ stabile Armutsquoten zu verzeichnen. In Großbritannien und insbesondere Italien haben sich die Quoten jedoch stark erhöht.

Nach dem MISSOC-Bericht⁹⁹ von 1999 lassen sich verschiedene Trends erkennen.¹⁰⁰ Allgemein lässt sich feststellen, dass die *Einkommensverteilung* in der EU stark binnenstrukturiert ist.¹⁰¹ Innerhalb der Mitgliedsländer gibt es nach wie vor beachtliche Unterschiede im Wohlstandsgefälle, zum Beispiel Nord-/Süditalien. Ostdeutschland – Hamburg, Rhein-Main, München. Die Gebiete über Großlondon, Benelux und die Rheinschiene bis Norditalien sind wirtschaftlich besonders stark, sie werden auch „blue banana“ genannt. Als „Sunbelt“ wird die Wachstumsregion bezeichnet, die sich von Norditalien über Südfrankreich bis Nordostspanien erstreckt. Die Einkommensungleichheit ist in den südlichen Mitgliedsstaaten, in Großbritannien und in Irland ausgeprägter, die niedrigsten Werte liegen in Dänemark und Österreich vor. Die Einkommensungleichheit ist in den reicheren Mitgliedsstaaten tendenziell geringer. Insgesamt ist die Einkommensungleichheit in den südlichen Mitgliedsländern ausgeprägter, sie verfügen über das niedrigste Einkommen insgesamt. Die Armutsquote ist vor allem in Finnland sehr gering und grundsätzlich sind Einkommensschwache mehr von zusätzlichen Benachteiligten betroffen als Nicht-Einkommensschwache - dies gilt allerdings nicht für Deutschland. Es gibt ein beachtliches Wohlstandsgefälle zwischen den meisten Ländern des ehemaligen Ostblocks und dem Gebiet der EU (1990), dies besteht von Beginn der wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesse an.

Es lassen sich verschiedene *Risikogruppen* benennen.¹⁰² Als das größte Armutsrisiko ist *Arbeitslosigkeit* und, in enger Kopplung damit, *Bildung* zu nennen. Nach dem Rückgang der Arbeitslosigkeit Anfang der 90er Jahre ist derzeit wieder eine Zunahme zu verzeichnen, besonders drastisch in Finnland. Am stärksten sind Spanien und Irland betroffen, am wenigsten Luxemburg. Interessant ist, dass die stärker agrarisch strukturierten Länder wie Portugal und Griechenland eine unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeit aufweisen. Dies kann jedoch auch eine Folge unterschiedlicher

⁹⁹ MISSOC besteht aus 15 Experten der jeweiligen Ministerien mit zentralem Sekretariat in Köln und leistet, in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission, die Bereitstellung von vergleichbaren und regelmäßig aktualisierten Informationen über Systeme und Politiken auf dem Gebiet des sozialen Schutzes und der Sozialhilfe in den Mitgliedsländern sowie die Analyse der wichtigsten Tendenzen und Faktoren, die die Anpassungen der jeweiligen Sozialsysteme bewirken.

¹⁰⁰ MISSOC-Sekretariat (2000)

¹⁰¹ Huster spricht von sozialräumlicher Segregation (Huster, E.-U. (1996): S. 103f).

¹⁰² vgl. Europäische Kommission (2001b); vgl. auch Tholoniati, L. (2002)

Registrierungsmöglichkeiten sein. Weiterhin gibt es große Unterschiede bei der Dauer der Arbeitslosigkeit. In Luxemburg ist diese kaum länger als ein Jahr, Belgien, Spanien, Irland, Italien, und Niederlande haben dagegen eine hohe Zahl von Langzeitarbeitslosen.¹⁰³ Unter den Arbeitslosen dominieren jene, die keine Berufsausbildung haben, wobei durch die Schul- und Berufsausbildung sowohl der Einstieg, aber auch der Verbleib und die Wiedereingliederung ins Arbeitsleben bestimmt wird. Für den Hauptschulabschluss ist eine geringe Quote in Deutschland, Großbritannien und Dänemark zu verzeichnen, in Spanien und insbesondere Portugal (über 90%) dagegen liegt sie sehr hoch. Die Quote der Hochschulausbildung ist in Deutschland am höchsten, es folgen Belgien, Niederlande und Frankreich. Insgesamt ist die Bildungsbeteiligung in den 80er Jahren gestiegen, nur Deutschland verzeichnet auf hohem Niveau eine leichte Abnahme. Insbesondere Großbritannien und Spanien weisen eine unterdurchschnittliche Bildungsbeteiligung der Jugendlichen und folglich eine höhere Erwerbsbeteiligung dieser auf. Die Schulversagungsquote ist eng an den sozialen Status und, bei besonderen regionalen Differenzierungen, an geografische Gegebenheiten gebunden, so verlassen insbesondere viele Ausländer die Schule ohne Abschluss. Bildung spielt somit in allen Ländern eine herausragende Rolle bei der Armutsprävention, Portugal hat die höchste Armutsquote, aber auch Spanien, Griechenland, und, in Abstand, Irland und Frankreich. *Kinderreichtum* ist durchgehend mit höherem Armutsrisiko verbunden, besonders in Italien. Auch *Alleinerziehende* haben ein überdurchschnittliches Armutsrisiko, vor allem in Luxemburg und Belgien. Auffällig ist, dass fast überall in Europa *jüngere* Haushaltsvorstände stärker von Armut bedroht sind als ältere. Dies gilt besonders in Spanien, wo dies mit 38% am häufigsten geschieht, gefolgt von Italien und Irland, Luxemburg, Belgien und Portugal. Dagegen gibt es in Frankreich und Griechenland jugendliche Arbeitslose weit seltener. Es zeigt sich eine Korrelation der Jugendlichenarbeitslosenquote zur Gesamtquote. *Frauen* zählen ebenso zur Risikogruppe der besonders von Armut Bedrohten. Außer in Großbritannien und Schweden sind Frauen überall in der EU stärker von Armut betroffen als Männer. Dies gilt besonders für Italien, Griechenland, Belgien, Niederlande und Spanien. Auch *Rentner* sind in besonderer Weise von Armut betroffen. In Ländern, die über eine ausgebaute Alterssicherung verfügen, ist der Anteil der Rentner, die unter die Armutsgrenze fallen, wesentlich geringer als in den Staaten, in denen es eine Alterssicherung nur für Teilpopulationen gibt. Besonders gering ist die Altersarmut in Belgien, besonders hoch dagegen in Südeuropa.

¹⁰³ Hier sind allerdings nur die registrierten Fälle zugrundegelegt, über das Ausmaß der versteckten Arbeitslosigkeit sind keine Aussagen möglich.

Neben besonderen Risikogruppen lassen sich auch *regionale und berufsspezifische Risiken* feststellen. So gibt es in Portugal, Italien, Griechenland und Irland eine starke regionale Streuung des Armutsrisikos, in Frankreich und Belgien dagegen sehr viel weniger. Mit Ausnahme von Irland sind Landwirte teils weit überproportional von Armut bedroht. Trotz hoher Subventionen ist die Landwirtschaft offensichtlich für immer weniger Personen ein einträgliches Feld.

Auch die *europäische Raumordnung* insgesamt hat sich verändert. Es haben sich drei Gebietstypen entwickelt, urbane, ländliche und besonders benachteiligte Grenzregionen. So nimmt die Verstädterung infolge einer Landflucht zu, und die Wirtschaftskraft scheint sich auf einige Zentren zu beschränken. Insgesamt zeigt sich in den 80er Jahren eine zunehmende, teils stärker, teils schwächer ausfallende soziale Polarisierung beziehungsweise Segmentierung in der EU. Auf der einen Seite bestehen strukturschwache ländliche Regionen mit fehlender Infrastruktur und Kleinbetrieben sowie Regionen mit schrumpfenden Industriezweigen wie zum Beispiel Textil, die unter hoher Arbeitslosigkeit und den Folgen der Umstrukturierung leiden. Andererseits gibt es hoch industrialisierte Ballungszentren mit einer Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten. Die Bilanz zeigt, dass die Situation der ärmsten Regionen sich weiter verschlechtert hat, während sich die der Reichen verbesserte. Deutschland, Frankreich und Dänemark konnten ihre Probleme geringfügig abbauen, in Großbritannien, Griechenland und Italien wuchs das Gefälle. Auch wenn die Land-Stadt-Migration in Deutschland und vergleichbaren Ländern abgeschlossen ist, besteht nach wie vor ein beträchtliches Gefälle, das unter anderem Anlass für Binnenmigration ist. In den Niederlanden beispielsweise weisen genau die Gebiete, die überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten haben, Wanderungsbewegungen auf, vor allem in ländlichen Gebieten im Norden mit hoher Arbeitslosenquote, aber auch in anderen, vor allem randständigen agrarisch strukturierten Gebieten. Diese Entwicklung ist noch deutlicher im Süden der EU zu beobachten. So hat zum Beispiel in Spanien seit Beginn der 60er Jahre eine starke Umstrukturierung der Bevölkerung im Sinne einer Land-Stadt-Migration stattgefunden. In ländlichen Gebieten bleiben meist die Älteren zurück, die Städte sind die Nettogewinner, sie haben aber Integrationsprobleme hinsichtlich des Bevölkerungszuwachses. Insgesamt zeigt sich eine sozialräumliche Konzentration von sozialer Ausgrenzung. Im Westen ist diese bereits ausgeprägt, im Osten ist eine Entwicklung in diese Richtung sichtbar.

Sonderrolle Osteuropa

In Osteuropa ist die Armutsentwicklung durch eine enorme Zunahme der extremen Armut gekennzeichnet.¹⁰⁴ Der Zusammenbruch des sowjetischen und des osteuropäischen kommunistischen Regimes leitete nicht nur einen allgemeinen politischen, sondern vor allem auch einen wirtschaftlichen und sozialen Umbau allergrößten Ausmaßes ein, den Transformationsprozess, dessen weiterer Verlauf derzeit wenig vorhersehbar ist.¹⁰⁵ Mit dem Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft sind mit Massenarbeitslosigkeit und Verarmung für große Bevölkerungsteile die sozialen Grundfesten der Gesellschaft erheblich erschüttert worden. Alle Länder verzeichnen einen rapiden Arbeitsplatzabbau, der nur teils und allmählich durch den Aufbau von Arbeitsplätzen an anderer Stelle kompensiert wird. Den hohen Arbeitslosenquoten steht paradoxerweise ein Wirtschaftswachstum gegenüber, die Arbeitslosenquoten allein sagen also noch nichts über den Gesamttrend der Wirtschaft aus. Sie zeigen jedoch den sozialen Konfliktstoff, bei den auf Wachstumskurs liegenden Ländern in Form wachsender sozialer Polarisierung und in den Schrumpfungsländern als sich zuspitzende Perspektivlosigkeit. Es zeichnen sich drastische Formen der Unterversorgung ab, die dadurch verstärkt werden, dass die sozialen Sicherungssysteme, die einen Beitrag zur Verringerung der Armut leisten, in den Transformationsstaaten erst entwickelt werden. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind bislang nur rudimentär ausgebildet. Die sozialen Transferleistungen verlieren darüber hinaus an Bedeutung, da es immer schwieriger wird, selbst mit Erwerbseinkommen notwendige Zahlungen für den eigenen Lebensstandard zu tätigen. Die Reallöhne sind in allen Staaten, teils erheblich, gesunken. Die extreme Armut hat Folgen. Dort, wo zwischen einem Sechstel und einem Drittel der Bevölkerung in Armut leben, werden ganz offensichtlich überkommene Wertesysteme obsolet, die für geregelte gesellschaftliche Abläufe gut, für eine Strategie des bloßen Überlebens aber dysfunktional sind. Es kann sich eine „kriminalitätsfördernde Subkultur der Armut“¹⁰⁶ herausbilden. Für die beschriebenen Entwicklungen ist die besondere Vorgeschichte der Staaten zugrunde zu legen. In Osteuropa waren soziale Grundrechte mit Verfassungsrang ausgestattet, es gab ein Recht auf Arbeit, kostenlose Bildung und Gesundheitsvorsorge sowie staatlich administrierte Preise bei Grundnahrungsmitteln und Dienstleistungen zur Befriedigung von Grundbedürfnissen wie Wohnung und öffentlicher Verkehr. Diese Rechte wurden jedoch unter sozialistischen Vorzei-

¹⁰⁴ Unter extremer Armut wird materielle Armut im absoluten Sinne verstanden, bei der die physische Existenz und Überlebensfähigkeit in Frage gestellt wird.

¹⁰⁵ vgl. Huster, E.-U. (1996)

¹⁰⁶ vgl. Kusnezow, I. M. (1995): S. 47

chen nur teils eingelöst, zum Beispiel schlechte Qualität von Wohnungen und Versorgungsdisparitäten. Die negativen Veränderungen in sozialen Bereichen sind folglich nicht per se dem Transformationsprozess zuzuordnen, es kam häufig nur das zum Vorschein, was zuvor verdeckt war. Mit der Wende wird eine Neuorientierung des Bewusstseins nötig, die davon ausgeht, dass soziale Gerechtigkeit besser in einer leistungsdifferenzierten Gesellschaft erreichbar ist als durch die Option sozialer Gleichheit. Das ist ein schmerzhafter und langwieriger Prozess mit dem Effekt, dass sich erst langsam eine Mittelschicht entwickelt. Mit der Transformation kommen widerstreitende Beurteilungsmaßstäbe und Verarbeitungsstrategien (Kommunismus, Marktliberalismus) zum Tragen, die sich gegenseitig geradezu ausschließen, das ideologische Mittelfeld ist nicht besetzt, so kommt es auch zu einer politischen Polarisierung. Von den Bürgern werden die Reformen mit der Verschlechterung ihrer materiellen Lage verbunden. Dadurch entsteht eine negative Haltung, viele Werte, wie zum Beispiel die Demokratie, werden in verzerrter Form aufgefasst. Das schafft Platz für Antireformen, bestehend aus Bündnissen von Teilen der alten Nomenklatur, Ordnungskräften oder aus dem Staatsdienst Ausgeschiedenen der Führungsebene, welche die Rückkehr zum altem Zustand fordern und Armut instrumentalisieren, indem sie versuchen, die Strukturen zu sichern, die Armut hervorbringen.

Betrachtet man insgesamt die Entwicklung in Osteuropa lassen sich entsprechend der geografischen Grenzen Trends erkennen.¹⁰⁷ In *Zentraleuropa* zeigen sich neben positiven Wirtschaftsdaten Erfolge bei der allgemeinen Wohlstandsmehrung und eine niedrigere Quote für Niedrigeinkommen und Armut sowie eine geringere Einkommensdisparität. Bei den *südosteuropäischen Ländern* ist kein wirklicher Wendepunkt erkennbar, weder wirtschaftlich, noch bezogen auf die Wohlstandsindikatoren gemäß Unicef-Bericht. Es zeigt sich eine hohe soziale Polarisierung mit hohen Raten von Niedrigeinkommen und Armut. Die Entwicklung im *Baltikum* ist uneinheitlich. Während sich die Wachstumsraten nach dramatischen Einbrüchen schnell stabilisiert und positiv entwickelt haben und die Arbeitslosenraten moderat sind, ist gleichzeitig bei hohen Quoten für Niedrigeinkommen und Armut eine starke soziale Polarisierung zu verzeichnen, was auf eine wirtschaftlich erfolgreiche aber unsoziale Transformation hinweist.

Ein Großteil der osteuropäischen Staaten ist seit 1. Mai 2004 Mitglied der EU, für sie wird eine stufenweise Integration vorbereitet.¹⁰⁸ Die Länder nähern sich dem EU-

¹⁰⁷ Aufgrund der sehr unsicheren Datenbasis, die oft auf Schätzungen beruht beziehungsweise schöngezeichnet wird, ist es schwierig, ein differenziertes Bild der osteuropäischen Länder zu zeichnen (vgl. auch Huster, E.-U. (1996)).

¹⁰⁸ Zu den zehn neuen Mitgliedern zählen: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Malta, Zypern.

Niveau an, aber selbst das wirtschaftsstärkste Slowenien hat gerade einmal 50% vom Durchschnitt der alten EU-Länder erreicht.

2.2 Diskussion des Armutsbegriffs

Der Wandel des Armutsbildes ist neben dem beschriebenen Kontext eng an die Armutforschung und die hier zugrunde gelegten Armutsbegriffe gekoppelt. Erst mit der wissenschaftlichen Diskussion des Armutsproblems wurde auch die Diskussion der Begrifflichkeiten, die Problemkonstruktion, begonnen. Der Forschungsstand ist angesichts zahlreicher definitorischer Probleme ernüchternd, *den* Armutsbegriff gibt es nicht, sondern, abhängig von der fachwissenschaftlichen Perspektive, ganz unterschiedliche Zugänge mit je eigenen Begriffsbestimmungen. Die deutsche Armutforschung lässt sich historisch auf zwei Forschungsstränge zurückführen.¹⁰⁹ Hier ist zunächst die makrosoziologische Sozialstruktur- und Ungleichheitsforschung zu nennen, die ältere Klassen- und Schichtungsforschung, die davon ausgeht, dass Armut durch monetäre Transfers staatlicher Umverteilung zu beheben sei. Den zweiten Strang bildet die mikro- und mesosozilogische Randgruppenforschung. Den Hintergrund bilden hier handlungstheoretische, konstruktivistische Ansätze, vor allem der labeling approach, die von institutionell beeinflussten (Abstiegs-)Karrieren, von einer Eigendynamik sozialer Deprivation und von intergenerationalen Transfers von Armut ausgehen. Mittlerweile hat sich die Armutforschung in Deutschland etabliert und viele Studien zur Einkommensarmut hervorgebracht, die unterschiedliche Ansätze vertreten. Im Folgenden werden die am meisten verbreiteten Ansätze, der relative Armutsbegriff, der Lebenslagenbegriff und der dynamische Armutsbegriff, dargestellt.

2.2.1 Relativer Armutsbegriff

Das Problem der materiellen Armut im absoluten Sinne, bei der die physische Existenz und Überlebensfähigkeit in Frage gestellt wird, ist in Deutschland zweifellos überwunden. Es besteht daher wissenschaftlich weitgehend Einvernehmen darüber, von einem relativen Armutsbegriff auszugehen. Unter relativer Armut wird eine extreme Ausprägung sozialer Ungleichheit verstanden, wobei die Lebenslage Einzelner relativ zum durchschnittlichen Lebensstandard betrachtet wird. Dieser Ansatz versteht Armut als Unterausstattung mit ökonomischen Ressourcen, wobei fast aus-

¹⁰⁹ Hanesch bewertet diese Forschungsstränge kritisch, da sie von deterministischen Problemverläufen ausgehen und die Zeitdimension von Armut unberücksichtigt lassen; vgl. Hanesch, W. (1995)

schließlich auf das Einkommen abgestellt wird.¹¹⁰ Das Konzept benennt neben der Einkommensverteilung auch eine mangelnde Ausstattung mit Ressourcen, die nötig sind, um den historisch, sozial und kulturell geprägten typischen Lebensstandard einer Gesellschaft zu sichern. Als quasi-offizielle Grenze für Einkommensarmut gilt die laufende Sozialhilfe.¹¹¹ Diese Armutsgrenze ist politisch festgelegt und unterliegt entsprechend Änderungen. Die Armutsgrenze drückt jedoch nicht den tatsächlichen Bedarf der Menschen aus. Die verfügbaren Mittel müssten auf Verhaltensweisen und subjektive Bedürfnisse bezogen werden, um das reale Ausmaß der Mangelversorgung zu beschreiben.¹¹² Wichtig für die Soziale Arbeit sind die impliziten Hinweise auf die Lebenslage, die mit dem relativen Armutsbegriff verbunden sind. Entsprechend gewann das Lebenslagenkonzept an Bedeutung. Ein weiterer Kritikpunkt am relativen Armutsbegriff ist die Betonung des Einkommens. Finanzielle Ressourcen sind zwar wesentlicher Faktor für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und resultieren im Wesentlichen aus dem Erwerbsleben. Selbst Lohnersatzleistungen (bei Ländern mit Äquivalenzprinzip in der Sozialsicherung (Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg) und steuerfinanzierte Mindestleistungen in Risikofällen (vor allem Großbritannien, Irland und Dänemark, Niederlande, Italien) haben Bezug zum Erwerbsarbeitssystem. Hierin ist jedoch implizit die Annahme enthalten, dass ausreichende monetäre Transfers Armut beseitigen und dass die Empfänger mit den Transfers umgehen können. Dieser Ansatz greift zu kurz und wurde mit dem ressourcentheoretischen Ansatz um weitere materielle Quellen, wie zum Beispiel Vermögen, Unterstützungen, Wirksamkeit staatlicher Transferleistungen, erweitert.

2.2.2 Lebenslagenkonzept

In Ergänzung zum ressourcentheoretischen Ansatz ist Ende der 90er Jahre verstärkt auf das Lebenslagenkonzept zurückgegriffen worden. Gefragt wird in dem auf Neurath und Weisser zurückgehenden Ansatz nicht nach verfügbaren Ressourcen, die ein bestimmtes Versorgungsniveau ermöglichen, sondern nach der tatsächlichen Versorgungslage in zentralen Lebensbereichen wie Arbeit, Bildung, Gesundheit und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Lebenslage bezeichnet die Konstellationen äußerer Lebensbedingungen in der Biografie jedes Einzelnen sowie die sich daraus entwickelnden Deutungs- und Verarbeitungsmuster.¹¹³

¹¹⁰ vgl. auch Huster, E.-U. (1996)

¹¹¹ vgl. Hauser, R. (1995). Es werden verschiedene Ansätze zur Festlegung der Armutsgrenze in der Forschung und Politik zugrundegelegt. Weitere Grenzen sind z.B. 50%, aber auch 40% oder 60% des durchschnittlichen Haushalteinkommens (vgl. auch Huster, E.-U. (1996).

¹¹² vgl. auch Piachaud, D. (1992)

¹¹³ vgl. Amann, A. (1983)

Das Konzept bezieht zudem das subjektive Erleben und Verarbeiten von Armut und die Fähigkeiten der Betroffenen, mit materiellen Ressourcen umzugehen, mit ein und ist zur Erfassung der komplexer gewordenen sozialen Realität besonders geeignet. Damit verspricht der Ansatz wichtige Hinweise für die Bewältigungsstrategien, da die Soziale Arbeit im Armutsbereich auf Informationen über die konkreten Auswirkungen auf die Lebensumstände der Betroffenen angewiesen ist.

Die Operationalisierung dieses Konzeptes ist jedoch erst ansatzweise gelöst. Der gegenwärtige Forschungsstand ist noch unbefriedigend, denn es liegen wenige Arbeiten vor, unter anderem die Armutsberichte des DPWV und der Caritas.¹¹⁴ Der Ansatz besteht derzeit weniger als Forschungskonzept denn als Paradigma, dessen Anwendung zum Zwecke empirischer Forschung mit vielen offenen Fragen verknüpft ist.¹¹⁵ Hanesch verdeutlicht das Problem der Komplexität des Lebenslagenkonzeptes mit dem Hinweis, dass die Definition von Armut die Festlegung aller Dimensionen der Lebenslage und der Mindeststandards hier sowie eine Abwägungsregel, inwieweit Kompensationen zwischen den Dimensionen möglich sind, erfordern würde.¹¹⁶

Aus der lebenslageorientierten Perspektive wird Armut noch zu sehr auf die beschränkten Handlungsmöglichkeiten der Betroffenen hin betrachtet, das eigentliche Anliegen des Ansatzes, die subjektiven Handlungsoptionen theoretisch zu begründen, gerät dabei ins Hintertreffen. Diese Schwachstelle lässt sich mit den Erkenntnissen der dynamischen Armutsforschung korrigieren.

2.2.3 Dynamischer Armutsbegriff

Seit Ende 80er Jahre hat sich in Deutschland, im Zuge der Soziologisierung der deutschen Armutsforschung, ein neuer Zugang zur Analyse von Armut entwickelt, der in den 70er Jahren in den USA entstandene, dynamische oder auch lebenslauftheoretische Armutsbegriff, der auf Längsschnittdaten basiert.¹¹⁷

Im Kern geht es in der dynamischen Armutsforschung darum, die Wege in, durch und aus der Armut zu ergründen und herauszufinden, was in dieser Zeit mit den Menschen geschieht. Die Erkenntnisse der dynamischen Forschung haben das Bild

¹¹⁴ vgl. Huster, E.-U. (1996)

¹¹⁵ Hanesch, W. (1997)

¹¹⁶ vgl. auch Andreß, H.-J. und Lipsmeier, G. (1995), Barlösius, E. (1995)

¹¹⁷ Besonders prominente Forschungen in der Verlaufsforschung sind die Bremer Langzeitstudie von Sozialhilfe und das Sozioökonomische Panel, eine seit 1984 jährlich durchgeführte Befragung derselben Haushalte vom Wissenschaftszentrum und vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin (vgl. Leibfried, S.; Leisering, L. u.a. (1995), Buhr, P. (1995), Ludwig, M. (1996)).

von Armut nachhaltig verändert und wichtige Forderungen zur Anpassung der Armutsbekämpfung hervorgebracht. Die wichtigsten, sich gegenseitig bedingenden Befunde sind die soziale Entgrenzung, die Biografisierung, die Verzeitlichung und die Institutionalisierung von Armut. *Soziale Entgrenzung* von Armut bedeutet, dass nicht mehr nur besonders benachteiligte Gruppen betroffen sind, sondern Armut vielfach zeitlich begrenzt in konkreten Biografien auftritt, zum Beispiel während des Studiums oder nach der Scheidung. Armut umfasst somit, neben der bereits bekannten Armutsgruppe der Langzeitbezieher, die aus Gründen der Krankheit oder Arbeitslosigkeit oder aber aufgrund zusätzlicher sozialer Probleme dauerhaft auf Sozialhilfe angewiesen sind, eine breite und von ihrer sozialen Struktur her sehr heterogene Bevölkerungsgruppe.¹¹⁸ Dies zeigt sich entsprechend in der *Biografisierung* von Armut, die davon ausgeht, dass Armut kein isoliertes Geschehen ist, sondern häufig sekundär in Folge von kritischen Lebensereignissen und von, durch zunehmende Individualisierung gestiegenen, Lebensrisiken wie Trennung oder Arbeitslosigkeit auftritt. Armut ist als ein prozesshafter und nicht als ein statischer Zustand anzusehen, in dem das subjektive Erleben der Betroffenen eine wichtige Rolle spielt. Durch die Einbettung der Armut in den weiteren Lebenslauf in Form von Langzeitstudien gelingt es, die Begleitumstände, die in die Armut geführt haben, zu erfassen. Mit der *Verzeitlichung* von Armut wird festgehalten, dass ein Großteil der Sozialhilfeempfänger nur vorübergehend, transitorisch, im Hilfeempfang ist und dass die Bezugsdauer in der Sozialhilfe insgesamt kürzer wird. Ein Großteil der Empfänger verbleibt auch nach Sozialhilfebezug im sozialhilfenahen Einkommensbereich beziehungsweise pendelt. Ausschlaggebend für die unterschiedliche Bezugsdauer sind verschiedene Ursachen, wie zum Beispiel die Auswirkungen eines beschleunigten sozialen Wandels und höhere Risiken im Familien- und Erwerbsleben.¹¹⁹ Die *Institutionalisierung* beziehungsweise Politisierung von Armut beschreibt den hohen Anteil an Sozialhilfebeziehern, die Ansprüche auf vorrangige Sozialleistungen haben, die sog. Wartefälle, und kurzfristig erwerbslos sind. Man spricht von einer Institutionalisierung von Armut, wenn die institutionelle Bearbeitung von Risikolagen aufgrund unzureichender Transfers nicht ausreicht und Armut somit durch den Sozialstaat erzeugt wird.¹²⁰

Die Erkenntnisse der dynamischen Forschung haben das Bild von Armut nachhaltig verändert und wichtige Forderungen zur Anpassung der Armutsbekämpfung hervor-

¹¹⁸ Butterwegge wendet ein, dass mit der Betonung der individuellen Handlungsmöglichkeiten suggeriert wird, dass Armut selbstständig bewältigt werden kann (vgl. Butterwegge, C. (1999)).

¹¹⁹ Fraglich ist, ob eine Änderung der Sozialhilfestatistik nur rein optisch die Zahl der Bedürftigen verringert oder ob mit neuen detaillierteren Zahlen wirklich Ausgrenzungsprozessen besser begegnet werden kann (vgl. hierzu Huster, E.-U. (1996): S. 25f)

¹²⁰ vgl. Leibfried, S.; Leisering, L. u.a. (1995)

gebracht.¹²¹ So ist die Forderung nach einer Differenzierung der Politikmaßnahmen für Kurzzeit- und Langzeitarme daraus abzuleiten. Außerdem wird die bislang lediglich normativ begründete Forderung, die Sozialhilfe dem normalen Sicherungssystem anzugliedern, durch die Forschung belegt, da die Armutsphasen vielfach Bestandteile normaler, nicht randständiger, asozialer Lebensverläufe sind und häufig sogar entstehen durch Wartezeiten bei Transferleistungen des Versicherungssystems.¹²² Die festgestellte lebenslaufbezogene Normalisierung von Armut für breite Bevölkerungsgruppen hat zur Folge, dass Armut nicht auf eine homogenen Gruppe abzugrenzen ist und damit schlechter wahrnehmbar wird, Betroffeneninitiativen schlechter organisierbar sind und sozialpolitische Strategien schwieriger werden; eine standardisierte Bearbeitung wird erschwert.

2.3 Ausgangslage und Konzepte

Sozialpolitische Konzepte zur Bekämpfung von Armut leiten sich aus der jeweiligen aktuellen Armutssituation und den zugrunde gelegten Armutsbegriffen ab. Im Folgenden wird, nach einer kurzen Skizzierung der aktuellen Rahmenbedingungen, auf der Basis der vollzogenen Problemkonstruktion des Armutsproblems die Problembewältigung, sozialpolitisch wie sozialpädagogisch, dargestellt.

2.3.1 Armutsbewältigung im europäischen Kontext

Mit der mehr oder weniger öffentlichkeitswirksamen Diskussion über Armut und ihre Bekämpfung wird die Diskussion um den Umbau des Sozialstaates aktualisiert. Daneben geraten auch länderübergreifende Faktoren wie die europäische Integration immer mehr in den Fokus. Im Folgenden wird die Ausgangslage und somit der politische, rechtliche und soziokulturelle Rahmen zur Bewältigung von Armut skizziert.

Strukturwandel des Sozialstaats

Im vergangenen Jahrzehnt haben sich die demografischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen der Sozial- und Armutspolitik und des gesamten sozia-

¹²¹ Generell ist es schwierig festzumachen, inwieweit Ergebnisse der dynamischen Forschung als Indiz für einen Wandel von Armut gelten, denn es fehlen Vergleichsdaten. Möglicherweise zeichnen die Längsschnittdaten das Bild nur schärfer beziehungsweise realer (vgl. Leisering, L. (1997)).

¹²² Die Bedeutung und Akzeptanz dieser Erkenntnisse zeigt sich u.a. darin, dass Vertreter des Ansatzes in die Reform der Sozialhilfestatistik eingebunden wurden. (vgl. Buhr, P.; Ludwig, M.; Leibfried, S. (1992))

len Sicherungssystemen grundlegend geändert und entscheidend zu einem Anstieg der Armut beigetragen. Es ist ein problematisches Zusammenwirken verschiedener Ursachen und Prozesse feststellbar, die sich in nicht politisch steuerbare Prozesse, durch Sozial- und Wirtschaftspolitik verursachte Faktoren und individuell verursachte Faktoren kategorisieren lassen.

Die *nicht politisch steuerbaren Prozesse* umfassen im Wesentlichen den Strukturwandel des Arbeitsmarktes und den soziokulturellen Wandel. Seit den 80er Jahren besteht das Phänomen der Massenarbeitslosigkeit, verbunden mit einem harten Kern Dauerarbeitsloser, Niedrigeinkommen und fehlenden Qualifizierungen, die Arbeitsmarktbedingungen haben sich insgesamt ungünstig entwickelt, Vollbeschäftigung wird zur Ausnahme.¹²³ Der soziokulturelle Wandel ist geprägt durch die Individualisierung und Pluralisierung der Lebensformen. Dies hat unter anderem zu einer Veränderung tradierter Lebensformen und der Erosion des Schutz- und Sicherungssystems von Familie, zu einer höheren Anfälligkeit des Einzelnen gegenüber allgemeinen Lebensrisiken sowie zu einer Änderung der Haushaltsstrukturen geführt. Die Entwicklung zu einer Risikogesellschaft bringt höhere Lebenschancen, verbunden mit höheren Lebensrisiken, mit sich. Es ist ein sukzessiver Funktionsverlust von bürgerlichen Institutionen wie zum Beispiel der Ehe zu beobachten, ein Zugewinn an formaler Freiheit, der durch strukturelle Risiken und den Verlust von Sicherheiten zu Anpassungsleistungen an die jeweils herrschenden krisenhaften Marktbedingungen zu individualisierten Planungsprozessen zwingt, die negativ auf soziale Integration wirken. Daraus folgt, dass das Verhältnis von gesellschaftlichen Risiken, individuellen Kompetenzen und Ressourcen im Umgang mit Risiken und sozialstaatlichen Arrangements zur Absicherung von Notlagen neu zu definieren ist.¹²⁴ Insgesamt lässt sich ein Rückgang der Wohnbevölkerung bei gleichzeitiger Erhöhung des Altersanteils verzeichnen sowie eine Zuwanderung von Personen aus Drittstaaten, die aufgrund ihres kulturellen Hintergrundes Anpassungsprobleme hinsichtlich ihrer Sprachkenntnisse und Berufsausbildung haben. Hinzu kommt, dass die Spielräume für die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik aufgrund verschärfter Konkurrenz der EU-Mitgliedsstaaten und von Drittländern enger geworden sind.

In der *Sozial- und Wirtschaftspolitik* lassen sich Einzelmaßnahmen wie ein unzureichender Familienlastenausgleich und eine defizitäre soziale Infrastruktur, Konstruktionsmängel des sozialen Sicherungssystems, Konsolidierungsmaßnahmen und die zunehmende Verlagerung der Lasten der Armutsbewältigung auf die kommunale Verwaltung nennen. Die Krise des öffentlichen Haushalts ist außerdem mitbedingt

¹²³ Bäcker, G. (1997)

¹²⁴ Zwick, M. M. (1997)

durch die Wiedervereinigung. Die Voraussetzungen für diese, Wirtschaftswachstum und enge zeitliche Befristung, sind heute nicht mehr gegeben, da die weltweite Rezession der Wirtschaft und Prognosen für einen raschen Umbau Ost sich als haltlos erwiesen haben. Die Tatsache, dass die Unterversorgung auf bestimmte Bevölkerungsgruppen konzentriert ist und teils kumuliert, verweist auf strukturelle Defizite in der Marktversorgung, zum Beispiel im Wohnungsmarkt. Der Armutspolitik ist es demnach nicht gelungen, ihrem sozialstaatlichen Auftrag gemäß, primäre Versorgungsmängel präventiv oder kurativ-kompensatorisch auszugleichen.¹²⁵ Seit 1992 wurde aus fiskalischen Gründen zudem ein politisch gesteuerter Sozialabbau durch finanzpolitische Konsolidierung betrieben, AFG und BSHG standen hier im Vordergrund und waren betroffen von schrittweisen Leistungskürzungen und restriktiveren Bedingungen der Leistungsvergabe.¹²⁶ Die Strategie finanzpolitischer Konsolidierung auf der Bundesebene hatte zur Folge, dass die politische und fiskalische Verantwortung vor allem auf die Kommunen verlagert wurde. Auf die Scherenbewegung von wachsenden Aufgaben- und Ausgabenlasten bei strukturell beschränkten Handlungsressourcen reagierten die Kommunen mit weiteren fiskalischen Konsolidierungsstrategien. Problematisch ist hier, dass die Kommunen nur eingeschränkt eigene politische Prioritäten setzen können und sich die Sparmaßnahmen auf die wenigen Bereiche konzentrieren, wo sie selbst entscheiden darf. Grundsätzlich ist aufgrund der örtlichen Nähe eine größere Handlungsbereitschaft der Politik und eine bessere Bedarfsabschätzung bei den Kommunen gegeben, aber solange sie nicht mit entsprechenden Instrumenten und Ressourcen ausgestattet werden, droht eine „strukturelle Überforderung“¹²⁷. Das Verhältnis bundesstaatlicher und kommunaler Aufgaben ist neu zu bestimmen.

Die *individuell verursachten* Faktoren umfassen allgemein Schwierigkeiten mit den erhöhten Anpassungsleistungen an veränderte soziale und ökonomische Rahmenbedingungen und daraus entstehende psychosoziale Folgen wie zum Beispiel Suchtproblematiken.

Globalisierung und (Re-)Regionalisierung von Armut

Armut ist durch weltweite Entwicklungen wie Globalisierung, Strukturwandel und europäische Integration mitbegründet und durch diese in ihrer Struktur und ihrem Erscheinungsbild nachhaltig verändert worden. Trotzdem tritt Armut nach wie vor

¹²⁵ vgl. Hanesch, W. (1995)

¹²⁶ Die 1. Konsolidierungsrunde im Rahmen des „Solidarpaktes“ in 1993 (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms, FKPG) erfuhr eine Verschärfung durch das 1. und 2. Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms, SKWPG) in 1994.

¹²⁷ vgl. ebd.

vor allem regional auf. Nur hier ist sie greifbar, und hier laufen die entscheidenden sozialen Prozesse ab. Die Bearbeitung der Armut ist auf die lokale Politik festgelegt. Sie ist zwar qua Bürgernähe und dem Nutzbarmachen von spezifischen Hilfsmöglichkeiten auch in hohem Maße dazu geeignet, gleichzeitig aber in ihrer gesamten Politik von den globalen Rahmenbedingungen abhängiger denn je. Sie muss umdenken, und sie benötigt, neben einer ausreichenden finanziellen Ausstattung und entsprechenden Entscheidungskompetenzen für einen ausreichenden Handlungsspielraum, flankierende Hilfen und Rahmenvorgaben durch den Bund und die EU. Außerdem ist das Verhältnis bundesstaatlicher und kommunaler Aufgaben neu zu bestimmen.¹²⁸ Die nationale Politik sucht nach Antworten auf globale Erscheinungen und auf ihre regionalen Auswirkungen. Bislang findet die Diskussion jedoch nur ansatzweise in einem kleinem EU-Expertenkreis statt. Die globalen Entwicklungen und ihre regionalen Auswirkungen werden nur selektiv wahrgenommen und sind noch nicht im vollen Bewusstsein als Handlungsanleitung für eine künftige Politikgestaltung.¹²⁹ Armut wird nach wie vor als nationales Problem gesehen, das durch Zuwanderungen verschärft wird. Hier steht die nationale Politik vor neuen Herausforderungen, die Korrekturen in den nationalen Bewältigungsstrategien zur Bekämpfung von Armut erfordern und gleichzeitig aber ohne eine europäische Sozialpolitik, ein Zusammenwirken mit den anderen Nationen, nicht auskommt.

Die Entgrenzung des Sozialstaats

Bezeichnend für die nationalstaatlichen Bemühungen zur Bekämpfung von Armut in der EU ist nach Huster das „strukturelle Dilemma“¹³⁰, dem die Sozialstaaten ausgesetzt sind. Dies besteht darin, dass die Sozialpolitik nationale, im Wesentlichen sogar regionale Angelegenheit ist, entsprechend wird Armut auch fast durchgängig als nationales Problem angesehen, und auf einen nationalen Risiko-Kosten-Ausgleich angewiesen ist. Gleichzeitig wird sie jedoch immer mehr „entgrenzt“¹³¹, das heißt von insgesamt zwar schwankenden, gleichwohl aber kontinuierlich zunehmenden Belastungen durch externe Prozesse und Strukturen abhängig. Nationale Sozialstaaten können, als Folge der zunehmend globalisierten Ökonomie, immer weniger über

¹²⁸ Hanesch spricht hier von einer strukturellen Überforderung der Kommunen; vgl. Hanesch, W. (1995)

¹²⁹ Im Rahmen des 3. Armutsprogramm hat die Generaldirektion für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten der Europäischen Kommission u.a. sogenannte Beobachtungsstellen (observatories) eingerichtet, die über soziale Entwicklungen und die nationalen Politiken innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU berichtet haben, so auch ein „Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion“. Mit der Entscheidung des Ministerrates der EU, vorerst kein Fortsetzungsprogramm zu „Armut 3“ zu starten, ist auch die Arbeit des Observatoriums eingestellt worden (vgl. Huster, E.-U. (1996).

¹³⁰ Huster, E.-U. (1996): S. 9

¹³¹ Huster, E.-U. (1996): S. 9

ihre sozialen Standards bestimmen. Die Ebene nationaler Armutspolitik ist dabei, sich aufzulösen, die Handlungsmöglichkeiten der Sozialstaaten reichen nicht, um die sozialräumlich bei ihnen verbleibenden Ergebnisse sozialräumlicher Segregation aufzufangen, eine supranationale Armutspolitik ist jedoch noch nicht absehbar. Angesichts der steigenden Armut in Europa wird daher der Ruf nach einer europäischen Sozialpolitik immer lauter.¹³² Das benannte Dilemma ist in doppeltem Sinne ein unauflösbares, da die EU, deren zunehmende Integration die nationale Armutsentwicklung mitbedingt, nur über sehr eingeschränkte Kompetenzen zur Bekämpfung dieser verfügt.

Mittlerweile besteht Einvernehmen darüber, dass eine europäische Sozialpolitik sinnvoll ist, die Diskussion über Form und Umfang europäischer Sozialpolitik verläuft jedoch kontrovers. Die weitere Verständigung der Nationalstaaten über eine europäische Sozialpolitik ist unter anderem auch an ein definitorisches Problem gekoppelt, das heißt, es ist gemeinsam festzulegen, was unter Armut zu verstehen ist, dies war bislang ein Problem konkreter nationaler Wertesysteme.

2.3.2 Sozialpolitische Konzepte

Nach der Problemkonstruktion von Armut erfolgt nun die Darstellung und Diskussion der Problembewältigung. Gerade wegen des ständigen Wandels des Armutsbildes ist eine bedarfsorientierte, sich entsprechend anpassende Problembewältigung, sozialpolitisch wie sozialpädagogisch, von hoher Bedeutung. Nach einer allgemeinen Einführung zu den Sozialsystemen der Nationen der EU werden exemplarisch an der Sozial- und Armutspolitik Deutschlands aktuelle Bewältigungsstrategien zur Bekämpfung von Armut dargestellt und kritisch diskutiert. Auf dieser Grundlage werden Empfehlungen für eine künftige Armutspolitik aufgezeigt.

Nationale Strategien zur Armutsbekämpfung

Der Sozialstaat ist keine deutsche Spezialität, alle modernen Gesellschaften versuchen, soziale Probleme mit Mitteln staatlicher Intervention zu lösen. Es bestehen jedoch Unterschiede in der Reichweite und der institutionellen Ausgestaltung. Dabei lassen sich drei Hauptziele des Wohlfahrtsstaates nennen, die unterschiedlich in einzelnen Ländern gewichtet werden:

¹³² vgl. u.a. Huster, E.-U. (1996), Deutschmann, C. (1997)

- soziale Grundsicherung (rechtliche Garantie eines Existenzminimums für alle)
- Sicherung eines erreichten Lebensniveaus durch spezielle Versicherungs- und Vorsorgesysteme
- Sicherung eines Minimums an sozialer Chancengleichheit durch Fördermaßnahmen für benachteiligte Gruppen

Der Sozialstaat strebt die politische Umverteilung der primären Einkommen zugunsten der verschiedenen Gruppen an. Das Maß hängt ab vom Volumen der Sozialausgaben und von der Finanzierungsform, das heißt Steuern oder Versicherungsbeiträge, wobei Steuern einen stärkeren Umverteilungseffekt haben. Die verschiedenen Sozialstaats-Modelle in der EU wurden von Katzepov kategorisiert in sozialdemokratische, liberale, korporatistische und familistische Modelle. Die einzelnen Modelle lassen sich grob geografisch zuordnen. Während das sozialdemokratische Modell in skandinavischen Ländern überwiegt und durch hohe Versorgungsleistungen durch den Staat in Form von universalistischen Maßnahmen und direkten Leistungen geprägt ist, ist der familistische Sozialstaat vor allem im südeuropäischen Raum anzutreffen. Hier stehen niedrige staatliche Unterstützungen mit einer Betonung der Familie im Vordergrund, es ist ein hoher Ginikoeffizient von 0,37% zu verzeichnen. Im angelsächsischen Raum ist die neoliberale Haltung Grundlage des Sozialmodells. Markt und Staat stehen in engem Verhältnis zueinander, auch hier ist das Armutsrisiko erhöht, der Ginikoeffizient liegt ebenfalls bei 0,37%. In Deutschland, Frankreich und den Niederlanden liegt das subsidiäre System des korporatistischen Sozialstaats zugrunde, es ist geprägt durch hohe staatliche Unterstützung, Staat und Familie werden besonders betont, der Ginikoeffizient liegt hier bei 0,1%.

Das Modell Deutschland

Das derzeitige Sozialsystem in Deutschland ist zweigegliedert¹³³, man unterscheidet die

- öffentlich finanzierte Grundsicherung und die
- öffentlich und durch Beiträge finanzierte Sozialversicherung¹³⁴

¹³³ Es gibt keine explizite Armutspolitik. Vielmehr sind hierunter alle sozialstaatlichen Maßnahmen zu fassen, die über ihre jeweiligen besonderen Ziele hinaus Umfang und Struktur von Armut beeinflussen (vgl. Otto, U. (1997); vgl. auch Leibfried, S.; Leisering, L. u.a. (1995)).

¹³⁴ Deutschmann fügt dieser Konstruktion mit der Regulierung des Arbeitsmarktes durch Tarifautonomie und betriebliche Unternehmensmitbestimmung noch ein drittes Teilsystem zu. (Deutschmann, C.(1997)

Die Leistungen der Sozialen Arbeit sind öffentlich finanziert und dem Teilsystem der Grundsicherung zuzuordnen.

Seit Mitte der 90er Jahre gibt es in Wissenschaft und Politik eine Debatte um den Umbau des Sozialstaates, in der vor allem mit ökonomischen und fiskalischen Begründungen tiefgreifende Reformen am bisherigen Modell eingefordert werden. Das vorhandene Sozialsystem weist Konstruktionsmängel auf. Die bisherigen Strukturen sind nur noch bedingt in der Lage, die wachsenden existentiellen Risiken, die aus dem beschleunigten sozial-ökonomischen Wandel resultieren, aufzufangen.¹³⁵ Die Diskussion um die Reformierung des Sozialstaates wird überlagert durch verschiedene Vorurteile, die das tatsächliche Bild verzerren. Die liberalen Ökonomen und konservativen Soziologen wie Schelsky und Baier gehen mit dem Vorwurf eines sozialen Versorgungsstaates davon aus, dass die soziale Umverteilung die Leistungskraft der Wirtschaft aushöhle und so die Arbeitslosigkeit steigere. Sie propagieren aufgrund des internationalen Kosten- und Konkurrenzdrucks eine Absenkung der Sozialausgaben. Als Argumente werden die Missbrauchsdebatte und die Überversorgung durch den Sozialstaat angeführt, die jedoch empirisch nicht haltbar sind, da diese Vorwürfe nur auf einen sehr geringen Teil der Hilfeempfänger zutreffen. Tatsächlich ist die ursprüngliche Triebkraft der Expansion des Sozialstaats jedoch in der ökonomischen Entwicklung zu finden. So ist in den letzten hundert Jahren ein kontinuierlicher Rückgang selbständiger Unternehmer zu verzeichnen, der Sozialstaat war die Antwort auf das mit abhängiger Arbeit verknüpfte Anwachsen sozialer Risiken wie Arbeitslosigkeit oder Krankheit. Würde man die Risikoabsicherung dem freien Markt überlassen, wäre soziale Polarisierung die Folge.¹³⁶ Auch nicht undifferenziert hinnehmbar ist die These, das öffentliche Sozialsystem belaste durch seine kostentreibende Wirkung die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen, denn die Unternehmen müssten ansonsten selbst für eine betriebliche Sicherung sorgen, um ein Minimum an Stabilität in Personalstruktur und Loyalität sicherzustellen. Bäcker kritisiert die mikroökonomische Arbeitsmarkttheorie, die die Arbeitslosenversicherung für zu großzügig ausgestattet hält. Es fehle der Anreiz, sich wieder Arbeit zu suchen. Dies kann allenfalls friktionelle Sucharbeitslosigkeit erklären, nicht jedoch das gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktungleichgewicht, das geprägt ist durch eine massive Diskrepanz zwischen offenen Stellen und Arbeitssuchenden.¹³⁷ Auch wenn die Wirtschafts- oder Neoliberalisten eine extreme Position zum Sozialstaat vertreten, besteht in der Diskussion Einvernehmen darüber, dass der Sozialstaat Schwächen vorweist, die sich insbesondere aus Konstruktionsmängeln und ungenügenden Anpas-

¹³⁵ Hanesch, W. (1995)

¹³⁶ vgl. auch Deutschmann, C. (1997)

¹³⁷ Bäcker, G. (1997)

sungsleistungen des Sozialsystems an das aktuelle Armutsbild ergeben. Kritisiert wird, dass die ursprünglich auf atypische Notlagen für einen kleinen Kreis zugeschnittene Hilfe zum Lebensunterhalt de facto zu einer auf Dauer angelegten Grundversicherungsleistung für einen erheblichen und wachsenden Teil der Bevölkerung geworden ist, dies aber mit ihren Konstruktionsprinzipien aufgrund des unzureichenden Niveaus der Sozialhilfeleistungen, der restriktiven Zugangsbedingungen und der damit verbundenen Stigmatisierung nicht vereinbar ist.¹³⁸ Gleichzeitig genießen Arbeitslose durch die starke Ausrichtung des Sozialsystems an Erwerbstätigen einen Bestandsschutz, durch den die durch den Arbeitsmarkt geschaffene soziale Differenzierung bewahrt wird und die Position der abhängig Beschäftigten gestärkt wird. Gemäß des Ziels einer Lebensstandardsicherung bestimmt die frühere Position in der Erwerbshierarchie auch das Niveau staatlicher Transfers, man spricht vom sogenannten Äquivalenzprinzip.¹³⁹ Die Zweiteilung des Systems und Unterscheidung in Arbeiter und Arme wird grundsätzlich in Frage gestellt.¹⁴⁰ Die Funktionsfähigkeit des Sozialsystems wurde zusätzlich belastet durch die Konsolidierung der Sozialhilfe und durch den Anstieg der Ausgaben in der Sozialversicherung durch Massenarbeitslosigkeit sowie das Abwälzen versicherungsfremder Leistungen wie die Kosten der Wiedervereinigung, des Vorruhestandes oder der Pflegeversicherung.

Verbunden mit der dargestellten Kritik am derzeitigen Sozialsystem sind Forderungen für eine künftige Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Eine Reform der Sozialpolitik muss sich zunächst ein Bild machen über die aktuelle Armutssituation, um die Strategien entsprechend darauf abzustimmen und anzupassen. Daher wurde seit Anfang der 90er Jahre der Ruf nach einer institutionalisierten Armutsberichterstattung immer lauter, um Daten für die Bedarfs- und Versorgungslagen in der Bevölkerung zu haben. Während die Verbände hier eine Vorreiterposition einnehmen, haben mittlerweile auch einige Länder und Kommunen Instrumente geschaffen und auch die Bundesregierung hat 2001 ihren ersten offiziellen Armuts- und Reichtumsbericht vorgelegt. Wenn diese Bemühungen auch noch weiter ausgeweitet werden müssen, so reicht der derzeitige Stand doch, um sozialpolitische Perspektiven zu formulieren.¹⁴¹ Erfreulicherweise hat mit der Vorlage der Armutsberichte auch die öffentliche Debatte zum Thema Armut zugenommen. Diese vornehmliche Fachdebatte hat viel an Wissenslücken nacharbeiten müssen, so

¹³⁸ vgl. Hanesch, W. (1995)

¹³⁹ vgl. Deutschmann, C. (1997). Leisering sieht hier einen Trend zur Angleichung an höherrangige Sicherungssysteme durch individuellen Rechtsanspruch auf Fürsorgeleistungen und Vermittlung regulärer Beschäftigungsverhältnisse nach §19 BSHG.

¹⁴⁰ vgl. Leibfried, S.; Tennstedt, F. (1985)

¹⁴¹ Die EU fordert mit den Nationalen Aktionsplänen eine ähnliche Berichterstattung. Auch wenn diese inhaltlich wenig aussagekräftig und entsprechend weiter zu entwickeln sind, wurde zumindest schon mal das Instrument als solches geschaffen.

dass heute ein klareres Bild von Armutsbetroffenheiten, quantitativ wie qualitativ, besteht und auch einige Richtigstellungen erfolgen konnten. So musste man sich von der verallgemeinernden Unterstellung einer segmentierten und sich verfestigenden Armut befreien, Armut heute ist verzeitlicht und reicht weit hinein in den Normalbereich der Gesellschaft.

Die sozialpolitischen Forderungen nehmen, neben der Erörterung von Einzelmaßnahmen wie der Grundsicherung¹⁴² und dem Familienlastenausgleich, zunehmend eine integrierte Armutspolitik in den Blick.¹⁴³ Leitlinie der integrierten Armutspolitik ist, so Otto, "das soziale Sicherungssystem armutsfest machen"¹⁴⁴. Das heißt, vorgeordnete Systeme sollen armutsfest gemacht werden, damit Sozialhilfe wieder als ursprünglich konzipiertes letztes Netz für atypische Fälle eintritt. Das bedeutet unter anderem, dass arbeitsfähige Personen, auch zum Beispiel Alleinerziehende, bei denen temporäre Nichtarbeit politisch legitimiert ist, der Arbeitsverwaltung zugeordnet werden, auf der Ebene der Sicherungssysteme wird eine Mindestsicherung eingeführt. Neben klassischen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wird eine gerechtere Verteilung der vorhandenen Erwerbsarbeit durch Teilzeitarbeit vorgeschlagen. Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung ist zu erhalten, sie muss gekoppelt sein mit einer bedarfsorientierten Grundsicherung und einer Sockelung der bestehenden Versicherungsleistungen zum Beispiel der Arbeitslosen- oder der Rentenversicherung in Form eines steuerfinanzierten bedarfsabhängigen Zuschlages als soziokulturelles Existenzminimum.¹⁴⁵ Aufgrund überdurchschnittlicher Verarmungsrisiken bei kinderreichen Familien und Alleinerziehenden sind Reformen im Bereich der Familienpolitik zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie gefragt. Neben einer Optimierung des beitragsfinanzierten Sozialsystems sind ergänzende Maßnahmen wie eine Regulierung des Wohnungsmarktes und nicht-monetäre Hilfen notwendig.¹⁴⁶

Der europäische Auftrag in der Armutsbewältigung

Trotz ihrer eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten war es vor allem die EU, die seit den siebziger Jahren die Armutsbekämpfung und insbesondere die Armutsfor-

¹⁴² Als Alternative zur Grundsicherung wird u.a. das Bürgergeld diskutiert (vgl. Otto, U. (1997)).

¹⁴³ vgl. ebd.; vgl. auch Hanesch, W. (1995), Huster, E.-U. (1996)

¹⁴⁴ Otto, U. (1997): S. 237

¹⁴⁵ Hanesch, W. (1995)

¹⁴⁶ Es lassen sich drei Strategien unterscheiden:

- Maximale steuerliche Integrationsstrategie – Umgestaltung aller steuerfinanzierten Transfers durch Integration in die Lohn- und Einkommenssteuer als negative Einkommenssteuer
- Reine Sozialhilfestrategie – Verbesserungen der Sozialhilfe
- Gemischte Strategie – Sockelung Sozialsystem und Verbesserung Sozialhilfe (vgl. Otto, U. (1997))

schung in Europa, unter anderem durch die einzelnen Armutsprogramme, vorangetrieben hat und eine wichtige Vorreiterrolle einnimmt, während die nationalen Regierungen die von Wissenschaft und Praxis geäußerte Kritik an der Effektivität der sozialen Systeme zunächst zurückwies.¹⁴⁷

Die sozialpolitischen Kompetenzen der EU und deren Umfang werden in der Fachöffentlichkeit kontrovers diskutiert. Diese Debatte erhält zusätzlich Brisanz durch die teils massive Interessenvertretung der Mitgliedsländer auf politischer Ebene. Vor allem in den 80er Jahren kam es zu einem Wechselspiel zwischen Delors' Kommission und den Mitgliedsstaaten, insbesondere Deutschland und Großbritannien, darüber, ob und in welchem Umfang es Aufgabe der EU sei, die wirtschaftliche Integration sozial zu flankieren. Das Subsidiaritätsprinzip des Maastrichter Vertrages stützt dabei den Vorrang nationaler Politik. Hier zeigt sich jedoch ein struktureller Widerspruch, da die vier Grundfreiheiten des Handels auch die Freizügigkeit von Personen beinhalten, für Arbeitnehmer aber die nationalen Sicherungssysteme gelten. Letztendlich ist die Notwendigkeit einer europäischen Sozialpolitik unbestritten, kontrovers diskutiert wird, wie diese konkret aussieht. Im Zentrum der Fachdiskussion steht die Entwicklung gemeinsamer Mindeststandards, nicht mit dem ökonomischen Ziel der Absenkung des Lohnniveaus, sondern zur Vorbeugung sozialer Risiken. Die Mitgliedsstaaten haben sich im Sinne einer Selbstbindung dazu verpflichtet, zur Konvergenz der Sicherungssysteme beizutragen und einer Kohäsion der Systeme den Weg zu ebnen.¹⁴⁸ Bislang sind jedoch weiterhin große Länderunterschiede zu verzeichnen. Einen Ausweg bildet hier der Grundgedanke der europäischen Sozialpolitik, durch Kompensation, zum Beispiel durch Europäischen Sozialfonds, Struktur-, Regional- und Kohäsionspolitik, einen Ausgleich und eine Umverteilung zu schaffen. Dies ist allerdings eher ein Trostpflaster für die von Leibfried als Europäisierungsverlierer bezeichneten Staaten, die Ausgaben liegen lediglich bei 2,4% in 1986.¹⁴⁹ Die Dissonanz zwischen der von der EU geforderten Harmonisierung der Systeme und dem Wunsch der nationalen Staaten nach dem Erhalt der nationalen Souveränität lässt auch künftig eine Überlappung der Systeme wahrscheinlicher werden als die Schaffung eines kleinsten gemeinsamen Nenners. So ist auch Kowalsky bei der Etablierung von sozialen Mindeststandards der Meinung, dass sich überlappende Systeme eher realisieren lassen, er spricht hier von einer „Sozienschlange“¹⁵⁰. Auch wenn Sozialpolitik bislang nationalstaatlich geregelt ist, gibt es Einflusslinien der EU auf

¹⁴⁷ vgl. Huster, E.-U. (1996)

¹⁴⁸ vgl. Europäischer Rat (1992b)

¹⁴⁹ vgl. Kowalsky, W. (1999)

¹⁵⁰ Kowalsky, W. (1999): S. 352

die nationalstaatliche Politik.¹⁵¹ Derzeitig nimmt die Europäische Kommission im Bereich der Armutspolitik eine Koordinationsfunktion wahr, die sich im Wesentlichen in der offenen Methode der Koordinierung des Armutsprogramms 2001-2006 und der damit verbundenen Einreichung von nationalen Aktionsplänen zur sozialen Eingliederung der Mitgliedsstaaten erschöpft. Mit der Koordinierungsfunktion kommt der EU auch die Aufgabe zu, zwischen den unterschiedlichen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konzepten der Mitgliedsstaaten zum Thema Armut zu vermitteln.¹⁵² Die unterschiedlichen nationalstaatlichen Modelle in der Armutsbekämpfung sollten als Chance beziehungsweise Potential verstanden werden bei der Entwicklung effektiver Armutsstrategien. In Anerkennung der länderspezifischen Unterschiede und Armutsgrenzen sollte es nicht Ziel sein, nur eine Zahl von Armen in der EU und eine einheitliche Bewältigungsstrategie zu haben.¹⁵³

Von Bedeutung ist vielmehr gerade die Vielfalt und Gegensätzlichkeit bei der Wahrnehmung, Bearbeitung und zukünftigen Entwicklung von Ausgrenzungsprozessen in Europa und der Versuch einer Abschätzung der Folgen für die stärker, aber auch für die weniger stark ausgeprägten Sozialstaaten in Europa.¹⁵⁴

2.3.3 Sozialpädagogische Konzepte der Praxis

Das Verhältnis der Sozialen Arbeit zum Thema Armut ist nur in seiner geschichtlichen Entstehung zu verstehen. Obwohl die Armenfürsorge traditionell zu den originären Aufgaben der Sozialen Arbeit zählt, ist ihr Verhältnis überlagert, zum einen durch die Nähe zur Randgruppenforschung, zum anderen durch die Nähe zur öffentlichen Armutspolitik, die der Sozialen Arbeit einen restriktiven Charakter zuweist. Armenfürsorge wurde mit dem Allgemeinen Preußischen Landrecht von 1794 anerkannt und zu kommunaler Angelegenheit. Die darauf basierende enge Bindung der Fürsorge an den Staat brachte ihr den Ruf ein, Erfüllungsgelhilfe von repressiven

¹⁵¹ Mit dem 3. Armutsprogramm wurden Beobachtungsstellen (observatories) wie das Observatory on National Policies to combat Social Exclusion, eingesetzt, die über soziale Entwicklungen und die nationalen Politiken innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU berichtet haben. Diese mittlerweile eingestellten Beobachtungsstellen haben u.a. Expertenwissen zusammengetragen und nationale Berichte ausgewertet. Die Erkenntnisse sind jedoch kaum in die jeweilige nationale Armutsdiskussion und -politik eingegangen. Die Nationalen Aktionspläne übernehmen eine vergleichbare Aufgabe.

¹⁵² Gerade in den 80er Jahren versuchten stark marktliberal ausgerichtete Kreise wie Großbritannien, Deutschland oder Schweden, den staatlichen Beitrag zur sozialen Sicherung zu senken und Wirtschaftsunternehmen von sozialen Kosten zu entlasten, z.B. durch Absenkung von Mindestsicherungsleistungen, und somit die in den 70er Jahren durchgesetzten Umverteilungen rückgängig zu machen. Die meist oppositionellen Sozialdemokraten warnten vor unsozialen Folgen und wirtschaftlicher Destabilisierung, wiesen auf Lücken in den Sicherungssystemen hin und stellten Forderungen nach einer aktiven Arbeitsmarktpolitik.

¹⁵³ vgl. Niehuis, E. (1999)

¹⁵⁴ Huster, E.-U. (1996): S. 32

Interessen zu sein. Die Verzahnung mit dem Staat führte zu einer umfassenden Verrechtlichung; dies ist bis heute unverändert. Man spricht vom „Paradigma der Sozialdisziplinierung“. Die Erkenntnisse der Randgruppenforschung ermöglichen der Sozialen Arbeit ein eher dramatisierendes Bild von Armut in der Tradition der kritisch-emanzipatorischen Sozialwissenschaft der 70er Jahre. Die Wahrnehmung von Armut ist häufig selektiv, da das Klientel der Sozialen Arbeit nur einen kleinen Ausschnitt der Armutspopulation darstellt.¹⁵⁵ Die Randgruppenforschung geht unter anderem davon aus, dass sich Armutskarrieren kumulativ verstärken und nur nach unten führen können. Dies hat Auswirkungen auf die Soziale Arbeit und den Umgang mit dem Klientel, Arme werden zu passiven Opfern äußerer Einflüsse, der Behörden und Stigmatisierung gemacht, eine aktive Gegenwehr und ein Entkommen aus der Armut erscheint aussichtslos.¹⁵⁶ Daran wird deutlich, dass die Soziale Arbeit ihr Armutsbild und ihr Selbstverständnis im Umgang mit Armut überarbeiten und an das gewandelte Armutsbild anpassen muss. Aus der aktuellen Debatte lassen sich die folgenden Forderungen an die künftige Soziale Arbeit herausfiltern.

- *Partizipation*

Gerade da Armut subjektiv erlebt und verarbeitet wird, ist es wichtig, Betroffene an der Diskussion und Entwicklung von Lösungsstrategien zu beteiligen und sie als handelnde Subjekte wahrzunehmen. Dem Lebensweltansatz folgend setzt die Soziale Arbeit im Hier und Jetzt an und zeigt Respekt vor den vorhandenen Ressourcen und Selbstzuständigkeiten und bemüht sich um die Stärkung der Partizipation und um ihre institutionelle Absicherung.¹⁵⁷ Soziale Arbeit muss hierbei eine neue Gestalt finden zwischen formeller und informeller, professioneller und bürgerschaftlich autonomer Hilfe.¹⁵⁸

- *Interdisziplinarität*

Armut ist Gegenstand verschiedener Disziplinen wie der Sozial- und Wirtschaftspolitik und der Sozialen Arbeit, - in der EU wird das Thema als Querschnittsthema („mainstreaming“) in den verschiedenen Politikbereichen mitberücksichtigt- daher werden interdisziplinäre Absprachen benötigt. Die vielen Facetten der Armut erfordern einen mehrdimensionalen, interdis-

¹⁵⁵ vgl. Leisering, L. (1997). Die Bremer Studie zu Armutsverläufen hat jedoch gezeigt, dass in der Praxis die Zeitdimension von Armut durchaus bekannt ist.

¹⁵⁶ vgl. ebd.

¹⁵⁷ Einen Ansatz bildet hier bereits die zivilgesellschaftliche Akzentuierung der Dienstleistungsdiskussion, in der es um die Anerkennung und Sicherung des Bürgerstatus' als Status des selbständigen Subjekts geht.

¹⁵⁸ Thiersch, H. (1997)

ziplinären Zugang, dem die Soziale Arbeit als integrative Handlungswissenschaft noch am ehesten gewachsen ist. Ansen fordert eine fallbezogene Berücksichtigung juristischer, psychologischer und ähnlicher Inhalte.¹⁵⁹ Soziale Arbeit darf nicht nur in der fallbezogenen Linderung von Armut und Armutsfolgen verweilen, sondern muss sich auch politisch engagieren. Soziale Arbeit ist im Laufe ihrer Entwicklung Teil einer Konfliktlösungsstrategie geworden, in der es regelmäßig auch um die Frage der gerechten Güterverteilung ging und hat sich hier um Kompromisse bemüht, aber letztendlich nicht sozialpolitisch agiert. Münchmeier und Biermann bescheinigen der Sozialen Arbeit strukturelle Erfolglosigkeit, da ihre Strategien die Armutsursachen nicht erreichen.¹⁶⁰

- *Austausch und Vernetzung*

Armutsbewältigung benötigt Austausch, auch weil die Gruppe der von Armut Betroffenen immer zerstreuter und heterogener und entsprechend schlechter organisierbar ist. Transnationaler Austausch und Vernetzung gewinnen an Bedeutung. Bei der Frage nach erfolgreichen Konzepten bieten sich länderübergreifende Vergleiche an, gerade wegen der unterschiedlichen länderspezifischen Armutsbilder und Bewältigungsstrategien. Die Soziale Arbeit ist herausgefordert durch Ungleichheiten.¹⁶¹ Das aktuelle Armutsprogramm der EU betrachtet Netzwerke als Strukturelement der Armutshilfe. Aufgaben der Vernetzung sind zum einen die Förderung des Austausches zwischen den Mitgliedsstaaten und zum anderen die politische Interessenvertretung. Netzwerke fungieren als Ansprechpartner und Berater der Europäischen Kommission und beteiligen sich, in Unterstützung der nationalen Regierungen, bei der Entwicklung der Nationalen Aktionspläne.

- *Individualisierung*

Da die Armutspopulation eine heterogene Gruppe darstellt, muss die Soziale Arbeit die Menschen bei den neuen Möglichkeiten und Risiken der Individualisierung und dem Verlust bisheriger Wert- und Orientierungssysteme unterstützen. Strukturen ändern sich schneller, Lebenspläne sind individueller, Brüche und krisenhafte Übergänge sind auch für die Mittelschicht wahrscheinlicher.¹⁶² Die Aufgaben der Sozialen Arbeit haben sich geändert, während sie früher für besondere Notlagen zuständig war, ist sie mittlerweile für

¹⁵⁹ Ansen, H. (1998)

¹⁶⁰ vgl. auch Dewe, B.; Otto, H. U. (1996)

¹⁶¹ vgl. auch Thiersch, H. (1997)

¹⁶² vgl. Leisering, L. (1997); vgl. auch Thiersch, H. (1997), Rauschenbach, T. (1994)

die Lösung alltäglicher Schwierigkeiten zuständig. Entsprechend individuell und flexibel muss die Soziale Arbeit hierauf reagieren können, denn pauschalierende Konzepte erweisen sich angesichts der komplexen Lebenslagen und der vielfältigen alltäglichen Benachteiligungen als eine unangemessene Strategie, um konkrete Hilfen zu organisieren.¹⁶³ De facto ist die Soziale Arbeit schon lange auch für die Mittelschicht zuständig, sie muss dies nun auch in ihrem Selbstverständnis formulieren, Sozialarbeiter fungieren als „Krisenmanager“.¹⁶⁴ Es zeigt sich ein Wandel professioneller Hilfskonzepte von betreuender Hilfe zur sozialen Dienstleistung für autonome Bürger, die Sozialarbeiter nur vorübergehend oder flankierend benötigt. Das klassische Klientel der Sozialen Arbeit dagegen ist nicht autonom, kann sich teilweise nicht einmal Hilfe holen, geschweige denn, sich organisieren. Diese müssen hin zu Autonomie, Partizipation begleitet werden. Die herkömmlichen Ungleichheiten werden nicht aufgelöst, sondern komplexifiziert.¹⁶⁵

Die neuen Anforderungen an die Soziale Arbeit sind in dem besonderen Kontext der Sozialen Arbeit zu betrachten, der sich aus ökonomischen Zwängen und einem hohen Verrechtlichungsgrad der Sozialen Arbeit ergibt.

Im notwendigen Sparen verbinden sich ökonomische Zwänge mit der Etablierung neuer Ungleichheiten („Leistungsgerechtigkeit“), die Sozialarbeit wird zurückgeworfen auf den Kampf um Erhalt und kann die notwendigen Entwicklungsaufgaben ihrer Disziplin nicht leisten.¹⁶⁶

Die Soziale Arbeit ist nach Thiersch geprägt durch

- eine Egalisierung von Lebensproblemen hin zu normierten und professionell präfigurierten Problemen
- Inklusion und Selbstreferentialität der Institutionen, man bezieht sich mehr auf institutionell geregelte Bahnen als auf vorgefundene Lebensstrukturen
- die Tendenz, dass die Soziale Arbeit in manchen Bereichen soziale Ungerechtigkeit wiederholt. Es zeigt sich eine Mittelschichtorientierung, die Arbeit mit Randständigen wird auch unter Sparzwängen, spärlich und disziplinierend getan.¹⁶⁷

¹⁶³ vgl. Ansen, H. (1998), vgl. auch Thiersch, H. (1997)

¹⁶⁴ vgl. Leisering, L. (1997)

¹⁶⁵ vgl. ebd.; vgl. auch Thiersch, H. (1997)

¹⁶⁶ Thiersch, H. (1997): S. 270

¹⁶⁷ vgl. ebd.

Soziale Arbeit muss sich immer wieder neu erfinden, es bleibt abzuwarten, ob sie stark genug ist, den hohen Anpassungsleistungen standzuhalten. Leisering weist entsprechend darauf hin, dass die Debatte zur Identität und zum Wandel der Sozialen Arbeit nicht nur den unreifen Zustand einer jungen Disziplin widerspiegelt, sondern auf die reale und zunehmende Komplexität und Entgrenzung sozialer Problemlagen im Gegenstandsbereich der Sozialen Arbeit verweist.¹⁶⁸

¹⁶⁸ vgl. Leisering, L. (1997)