

Armutsbekämpfung in Deutschland

Von der Lissabon Strategie

zur Strategie Europa 2020

Walter Hanesch

20 Jahre NAK

Berlin, 2.12.2011

Übersicht

- 1. Von der Lissabon Strategie**
- 2. Ergebnisse der Armutspolitik**
- 3. ... zur Strategie Europa 2020**
- 4. Das deutsche NRP**
- 5. Der nationale Abstimmungsprozess**
- 6. Ausblick: Die NAK**

Von der Lissabon Strategie

- In der Sozialpolitik ist bis heute die Regierungskompetenz bei den EU-Staaten verblieben. Dennoch hat auch hier ein Konvergenz-Prozess eingesetzt, bei dem die europäische Ebene zunehmende Bedeutung für die nationale Sozialpolitik gewonnen hat. Dies gilt in besonderer Weise für den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung
- Mit der vom Europäischen Rat im Jahre 2000 beschlossenen Lissabon-Strategie war eine Gemeinschaftsstrategie zur Förderung der sozialen Integration verbunden, die dazu beitragen sollte
 - Ein besseres Verständnis von sozialer Ausgrenzung zu fördern,
 - Die Berücksichtigung des Ziels der sozialen Integration in allen Handlungsfeldern der nationalen Politik zu unterstützen und
 - Die Entwicklung von vorrangigen Programmen in Bezug auf bestimmte Zielgruppen entsprechend den jeweiligen nationalen Bedingungen voranzutreiben
- Zur Einlösung dieser Ziele hat der Europäische Rat die Anwendung der sog. „Offenen Methode der Koordinierung (OMK) für das Kohäsionsziel in den Mitgliedsstaaten eingeführt
- Im Einzelnen umfasste die OMK folgendes Verfahren
 - Die EU formulierte Leitziele für die Bekämpfung und sozialer Ausgrenzung (Guidelines) in Verbindung mit einem Zeitplan innerhalb dessen diese Ziele von kurzer, mittlerer und langfristiger Reichweite umgesetzt werden sollten
 - Die EU legte soziale Indikatoren für die Erfassung von Problemlagen wie für die Messung der Zielerreichung fest, darüber hinaus definierte sie Standards guter Verfahren (benchmarks) als Messlatte für nationale Regelungen und Programme
 - Die Leitziele waren von den Mitgliedstaaten in Form von nationalen und regionalen Zielen und Programmen entsprechend den spezifischen nationalen Bedingungen zu konkretisieren

- Darüber hinaus mussten die Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen über die Ergebnisse ihrer Politik berichten und sich einem Austausch- und Bewertungsverfahren unterziehen
- Im Rahmen dieser OMK hat sich die Bundesregierung verpflichtet in regelmäßigen Abständen einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vorzulegen
- Die Aktionspläne sollten von gemeinsamen Leitzielen für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ausgehen
- Jeder nationale Aktionsplan umfasste
 - Eine Indikatoren gestützte Bestandsaufnahme zu Armut und sozialer Ausgrenzung als Ausgangspunkt und Grundlage für
 - die Festlegung von Zielen und Programmen zur Armutsbekämpfung
 - Ergänzt durch Informationen zur Wirkung der Armutspolitik im abgelaufenen Berichtszeitraum und
 - Ergänzt durch eine Zusammenstellung von Beispielen „guter Praxis“
- Die nationalen Aktionspläne wurden von der EU-Kommission regelmäßig ausgewertet, in Konsultationen mit den jeweiligen nationalen Regierungen beraten und in zusammenfassenden Berichten kommentiert
- Das Verfahren der OMK wurde seit 2006 in „gestraffter Form“ umgesetzt. Seitdem waren von den Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen Strategieberichte Sozialschutz und soziale Integration vorzulegen
- Betrachtet man die deutschen Aktionspläne und Strategieberichte, so haben die jeweiligen Bundesregierungen darauf verzichtet, das anspruchsvolle armutspolitische Zielbündel der EU weiter zu konkretisieren und zu operationalisieren
- Tatsächlich enthielten die nationalen Aktionspläne in Deutschland
 - Keine kohärente Gesamtstrategie aller Ebenen und Akteure
 - Sie beinhalteten stattdessen jeweils Aneinanderreihungen von Programmen und Maßnahmen der verschiedenen Akteure
 - Ohne jedoch konkrete Aussagen dazu zu machen inwieweit sich diese Aktivitäten zu einem abgestimmten Gesamtkonzept ergänzten, wo Lücken in den Programmen und Defizite ihrer Abstimmung auftraten und welcher Weiterentwicklungsbedarf daraus abzuleiten war
- Mit der Straffung der OMK und der Weiterentwicklung der nationalen Aktionspläne zu Strategieberichten für Sozialschutz und soziale Integration ist der grundsätzlich positive Ansatz der OMK weiter abgeschwächt worden

Ergebnisse der Armutspolitik

- Insgesamt ist es im vergangenen Jahrzehnt nicht gelungen, einen Anstieg der Armut zu vermeiden. Das gilt für die europäische Ebene ebenso wie für die nationale Ebene.
- Auch wenn wir heute Armut weiter definieren im Sinne eines Teilhabe- und Verwirklichungsansatzes, bildet die Einkommensarmut nach wie vor den harten Kern des Armutproblems.

- In Deutschland hat die relative Einkommensarmut im letzten Jahrzehnt kontinuierlich zugenommen. Heute ist bereits jeder siebte Bundesbürger (zu einem bestimmten Zeitpunkt) von Einkommensarmut betroffen.
- Dieser Anstieg der Einkommensarmut ist eingebettet in eine zunehmende Polarisierung der gesamten Einkommensverteilung. Dabei handelt es sich um eine langfristige Entwicklung, die sich in Etappen weiter verschärft.
- Zugleich zeigt sich eine zunehmende Verfestigung der Armut. Der Anteil der langfristig Armen steigt – es wird zunehmend schwieriger, der einmal eingetretenen Armut wieder zu entkommen.
- Ein Hauptproblem der nationalen Armutspolitik in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt lag darin, dass mit der Agenda 2010 die rotgrüne Bundesregierung einen grundlegenden Sozialstaatsumbau eingeleitet hat.
- Mit dem Kurswechsel vom angeblichen „Versorgungsstaat“ zum neuen Leitbild des „Aktivierenden Staates“
 - Wurden auf der einen Seite die sozialstaatlichen Sicherungsnetze zurückgefahren, zunächst die Rentenversicherung (Riesterrente), später die Arbeitslosenversicherung (Hartz IV)
 - Zugleich wurde die Verantwortung des Einzelnen für seine Risikovorsorge in den Vordergrund gerückt
- Die praktizierte Sozialpolitik hat daher zunehmend weniger dazu beigetragen, die Armut zu überwinden – vielmehr hat sich die armutsvermeidende Wirkung des sozialen Sicherungssystems im letzten Jahrzehnt zunehmend abgeschwächt.
- Insofern hat der Ausbau der Berichterstattung und die Aufstellung von Aktionsplänen nicht ausgereicht, einen wirklichen Kurswechsel zugunsten einer Politik gegen Armut einzuleiten.
- Der armutspolitische Anspruch der Pläne und Berichte und die Wirklichkeit der praktizierten Armutspolitik haben sich stattdessen immer weiter auseinander entwickelt.

... zur Strategie Europa 2020

- Am Ende des Jahres 2010, dem Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung ist die Lissabon Strategie ausgelaufen und seit Anfang 2011 durch eine neue EU-Strategie „Europa 2020“ abgelöst worden
- Als Fortschreibung der Lissabon Strategie wurden 5 Oberziele formuliert. Zugleich wurde die Strategie in Leitinitiativen konkretisiert
- Zwar hat sich die EU das Ziel gesetzt, eine eindeutiger und klarer definierte und in ihren Konsequenzen besser überschaubare Politik gegen Armut einzuführen. Dies sollte vor allem durch die Formulierung quantitativer Ziele erreicht werden
- Dies ist jedoch nicht erreicht worden. Nicht zuletzt auf Grund deutscher Interventionen haben sich stattdessen die Rahmenbedingungen für eine wirksame Armutspolitik in Europa und Deutschland seitdem sogar eindeutig verschlechtert
- Vor allem die Konkretisierung des Ziels der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist auf EU-Ebene auf besondere Schwierigkeiten gestoßen
 - Zum einen wurde auf Vorschlag der Europäischen Kommission das bisherige Ziel der relativen Einkommensarmut durch eine weitere Zieldimension ergänzt, wonach künftig auch die materielle Deprivation in den Mitgliedstaaten verringert werden soll

- Auf Initiative Deutschlands ist eine weitere Zieldimension – nämlich die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung – in den armutspolitischen Zielkatalog der EU mit aufgenommen worden
- Durch diese Vermischung von armuts- und beschäftigungspolitischen Zielen ist eine entscheidende Aufweichung der armutspolitischen Gemeinschaftsziele vorgenommen worden
- Zugleich wurde damit eine Lockerung der armutspolitischen Anforderungen an die Mitgliedstaaten erreicht, da es den Mitgliedern freigestellt ist, wie sie ihre nationalen Armutsziele definieren
- In der Konsequenz wurde auf europäischer Ebene vereinbart, dass sich die armutspolitischen Gemeinschaftsziele auf drei Armutsdimensionen beziehen sollen
 - Die relative Einkommensarmut (gemessen wie bisher an der sog. Armutsgefährdungsrate)
 - Die materielle Armut (gemessen am Index der materiellen Deprivation)
 - Eine niedrige Erwerbsbeteiligung (gemessen am Prozentsatz von Menschen, die in einem Haushalt mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung leben)
- Gegenüber der Zahl von 80 Mio. EU-Bürgern auf Basis der relativen Einkommensarmut soll nunmehr die Zahl von 116 Mio. Armen im erweiterten Sinnen verringert werden und zwar um 20 Mio. Personen (nunmehr um ein Sechstel statt um ein Viertel)

Das deutsche NRP

- Im Rahmen der neuen Strategie Europa 2020 stellen die Mitgliedstaaten jährlich nationale Reformprogramme auf, in denen sie die EU-Ziele in nationale Ziele und Programme übersetzen. Diese werden von der Europäischen Kommission kommentiert und zusammenfassend bewertet
- Mit ihrem nationalen Reformprogramm (NRP) vom April 2011 hat die Bundesregierung die Aufgabe in Angriff genommen, die fünf Kernziele der EU-2020 Strategie in nationale Ziele zu überführen
 - Wie zu erwarten hat sie sich bei der Festsetzung der armutspolitischen Ziele allein auf die dritte Armutsdimension bzw. den dritten Armutsindikator bezogen. Armutspolitisch von Bedeutung sind jedoch allein die ersten beiden Zieldimensionen.
 - In Abweichung von der EU-Definition soll die Zahl der langzeitarbeitslosen Personen (die also länger als ein Jahr arbeitslos sind) bis 2020 um 20% (gemessen am Jahresdurchschnitt 2008) verringert werden
 - Mit 300.000 Langzeitarbeitslosen bzw. 660.000 Personen in den entsprechenden Haushalten ist die geplante Verringerung der Armutsbevölkerung sehr viel geringer als nach den EU-Zielen vorgesehen

Zur nationalen Dimension:

- Die Bundesregierung setzt mit ihrer Zieldefinition ihren wirtschaftsliberalen Kurs in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik fort. Die umstrittene These, dass jede Arbeit besser sei als Arbeitslosigkeit wird nunmehr verabsolutiert.

- Indem die Bundesregierung gegenüber der EU künftig nur noch über die Entwicklung der Zahl der Langzeitarbeitslosen berichten will, bleibt völlig außer Betracht, wie sich die materielle Lage dieses Personenkreises tatsächlich verändert hat.
- Damit ist zu befürchten, dass die Bundesregierung in ihrer Eingliederungspolitik für Hartz IV-Leistungsempfänger noch mehr als bisher auf solche Programme setzen wird, die auf eine kurzfristige und kurzzeitige Eingliederung in den Arbeitsmarkt setzen, ohne jedoch eine nachhaltige Eingliederung in Erwerbsarbeit und eine Verbesserung der materiellen Lage sicher zu stellen
- Inwieweit weitere Aspekte der Armutsentwicklung von der Bundesregierung künftig aufgegriffen werden, ist vorerst offen

Zur europäischen Dimension:

- Mit der vorliegenden Zieldefinition wird Deutschland – gemessen am Umfang der Armutsproblematik in Deutschland – nur einen extrem geringen Beitrag zur Armutssenkung in Europa leisten
- Hinzu kommt, dass Deutschland mit dieser niedrigen Zielgröße zur Armutsreduzierung auch für andere EU-Mitgliedsstaaten ein negatives Zeichen setzt

Der nationale Abstimmungsprozess

- Die offene Koordinierung zur Lissabon-Strategie sah vor, dass die Entwicklung und Umsetzung der nationalen Armutspolitik in einen breiten Abstimmungsprozess mit allen relevanten Akteuren eingebettet sein sollte. Alle relevanten Akteursgruppen – nicht nur auf nationaler Ebene – sollten in diesen Prozess einbezogen werden.
- In Deutschland wurde dazu neben einem internen Abstimmungsverfahren zwischen den verschiedenen Ressorts der Bundesregierung vor allem eine externe Konsultation und Abstimmung insbesondere mit den Bundesländern, den kommunalen Spitzenverbänden, den Sozialpartnern, den Kirchen sowie den zivilgesellschaftlichen Verbänden eingeführt.
- Allerdings wurde damit kein kontinuierlicher Austausch- und Abstimmungsprozess zur nationalen Armutspolitik in institutionalisierter Form eingeführt. Vielmehr wurde eine jeweils sehr kurzfristige Abstimmung im Vorfeld der Verabschiedung der nationalen Aktionspläne gegen Armut und soziale Ausgrenzung und später der neu eingeführten Strategieberichte Sozialschutz und soziale Eingliederung vorgenommen.
- Dennoch wurde dabei auch den nichtstaatlichen Akteuren Gelegenheit geboten, sich in den Prozess der Zieldefinition und der Ergebnisbewertung einzuschalten und eigene Sichtweisen einzubringen.
- Mit der Strategie Europa 2020 sollte dieser Abstimmungsprozess künftig sogar noch ausgebaut und intensiviert werden
- In Deutschland ist jedoch bisher eine gegenteilige Entwicklung festzustellen
 - Im Entwurf zum nationalen Reformprogramm war nur noch vorgesehen, eine Abstimmung mit den Bundesländern und den Sozialpartnern vorzunehmen
 - Die kommunalen Spitzenverbände fanden dort ebenso wenig Erwähnung wie die Kirchen und die Verbände und Organisationen der Zivilgesellschaft

- Im Vorfeld des NRP 2012 hat jetzt eine erste Konsultation mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege stattgefunden, wobei noch offen ist, zu welchem Ergebnis sie führen wird
- Bisher ist noch offen, ob es künftig in der EU neben den NRP noch ein weiteres eigenständiges sozialpolitisches Berichtssystem geben wird, in dem das Thema Armut und Armutsbekämpfung einen angemessenen Stellenwert haben wird.
- Nur dadurch könnte erreicht werden, dass die Bundesregierung auch künftig in differenzierter Form zu Armut Stellung nehmen muss und dieser Prozess in eine nationale Abstimmung eingebettet sein muss.

Die NAK

- Aus der skizzierten Übersicht zur armutspolitischen Entwicklung im letzten Jahrzehnt in Deutschland und Europa sollte deutlich geworden sein, dass diese Prozesse einer unabhängigen, kritischen Begleitung bedürfen. Eine wichtige Rolle kommt dabei m.E. der Nationalen Armutskonferenz zu.
- Die Gründung der NAK erfolgte im Jahr 1991 als Ergebnis einer Initiative der EU- Kommission
 - Zur Bildung Nationaler Armutsnetzwerke ebenso wie
 - Eines Europäischen Anti-Poverty-Networks
- Auch wenn die Kommission dabei primär eigene Interessen verfolgte (nationale Ansprechpartner für ihre Armutspolitik auszubauen)
- Hat sie doch damit auch einen wichtigen Impuls für die nationale Armutspolitik gegeben
- Am schwersten fiel es anfangs den deutschen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege, sich an der NAK zu beteiligen, bedeutete das doch, sich mit den BAG an einen Tisch zu setzen und auf gleicher Augenhöhe zusammenzuarbeiten.
- Als damaliges Vorstandsmitglied des Paritätischen (und Gründungsmitglied der NAK) war ich aktiv daran beteiligt, den Widerstand der Spitzenverbände abzubauen.
- Heute kann man sagen, das die NAK dazu beigetragen hat, das Verhältnis zwischen Spitzenverbänden und BAG zu entspannen und im partnerschaftlichen Sinne zu normalisieren.
- Der erste Sprecher der Nak – Ulrich Schneider vom Paritätischen – hat gezeigt, dass man die NAK durchaus dazu nutzen kann, dem Armutsthema öffentlich Profil zu verleihen.
- In den Folgejahren ist es der NAK jedoch nur teilweise gelungen, in ähnlicher Weise öffentlich wahrgenommen zu werden.
- Bei wichtigen Armutsthemen treten die Spitzenverbände nach wie vor primär als Einzelverbände auf und positionieren sich mit eigenen Stellungnahmen.
- Die Bedeutung der NAK lag und liegt vor allem darin, sich zwischen den Verbänden (über den Kreis der BAG FW hinaus) regelmäßig auszutauschen und gemeinsame Initiativen zu planen und zu koordinieren.
- Das galt in der Zeit der Lissabon Strategie nicht zuletzt
 - Für den nationalen Beteiligungsprozess an der offenen Methode der Koordinierung zum Kohäsionsziel
 - Wie auch für die Begleitung der nationalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung
- Derzeit ist noch offen
 - Welche Rolle die NAK in Zukunft im Rahmen der Strategie Europa 2020 spielen kann

- Das wird u.a. davon abhängen, wie die künftige Umsetzung der neuen EU-Strategie auf nationaler Ebene aussehen wird (inwieweit ein Abstimmungs- und Beteiligungsprozess stattfindet)
- Ein neues Aufgabenfeld könnte auch darin liegen, dass sich die NAK bei der armutspolitischen Ausrichtung der europäischen Strukturfonds partnerschaftlich beteiligt
- Wichtig bleibt jedoch, dass die NAK auch in Zukunft ein wichtiges unabhängiges Sprachrohr der Armen bleibt und auch weiterhin die nationale Armutspolitik kritisch begleitet.