

„Deutschland verabschiedet sich vom Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung“

Stellungnahme der Nationalen Armutskonferenz (nak) zum
deutschen Nationalen Reformprogramm im Rahmen der Strategie Europa 2020

Autor: Prof. Dr. Walter Hanesch, 31. Mai 2011

1 Problemstellung

Das Europäische Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung war noch nicht beendet, da hat sich die Bundesregierung bereits vom Ziel verabschiedet, Armut und Ausgrenzung in Deutschland wirksam abzubauen und zu überwinden. Damit wird – unbemerkt von der deutschen Medienöffentlichkeit – eine zentrale sozialpolitische Zielsetzung des deutschen Sozialmodells preisgegeben. Zugleich wird die Armutspolitik auf den Stand vor 1998 zurückgeschraubt.

Während bis Ende der 90er Jahre von den wechselnden Bundesregierungen das Vorhandensein von Armut in Deutschland stets geleugnet wurde und eine nationale Politik gegen Armut – unter Verweis auf das letzte Netz der Sozialhilfe – als überflüssig bezeichnet wurde, hat die 1998 neu gebildete rot-grüne Regierungskoalition das Thema Armut erstmals auf die nationale politische Agenda gesetzt, eine nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung eingeführt und Programme gegen Armut und soziale Ausgrenzung verabschiedet.

Parallel dazu haben sich die EU-Mitgliedsstaaten im Jahr 2000 mit Einführung der Lissabon-Strategie auf europäischer Ebene verpflichtet, eine nationale Politik gegen Armut und soziale Ausgrenzung umzusetzen. Im Rahmen der offenen Koordinierung zum Kohäsionsziel haben sie seitdem in regelmäßigen Abständen zunächst „Nationale Aktionspläne gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ und seit 2006 „Nationale Strategieberichte Sozialschutz und soziale Eingliederung“ vorgelegt und über ihre Ziele, Programme und Erfolge berichtet. Im letzten Jahrzehnt wurde daher auch in Deutschland regelmäßig eine politische Auseinandersetzung über Armut und Armutsbekämpfung geführt.

Das Europäische Jahr gegen Armut 2010 diente nicht nur dazu, eine Bilanz des ersten Jahrzehnts der Armutspolitik auf europäischer und auf nationaler Ebene zu ziehen, eine Bilanz, die sowohl für Europa als auch für Deutschland sehr ernüchternd ausgefallen ist. Zugleich wurde in diesem Jahr eine Fortschreibung der bisherigen Lissabon Strategie mit der neuen EU-Strategie „Europa 2020“ beschlossen, im Rahmen derer die wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Strategieziele konkretisiert und quantifiziert werden sollten, um die Überprüfung der künftigen Zielerreichung zu erleichtern. Die neue EU-Strategie für ein „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ wurde vom Europäischen Rat im Hinblick auf fünf Oberziele operationalisiert. Zugleich wurde vereinbart, diese Ziele in sieben Leitinitiativen weiter zu konkretisieren.

Die mit der Überarbeitung der Lissabon-Strategie und deren Weiterentwicklung zur Strategie 2020 verbundene Absicht, eine eindeutiger und klarer definierte und in ihren Konsequenzen dank eindeutig quantifizierter Ziele besser überschaubare Politik gegen Armut einzuführen, ist jedoch nicht erreicht worden. Nicht zuletzt aufgrund deutscher Interventionen haben sich stattdessen die Rahmenbedingungen für eine wirksame Armutspolitik in Europa und Deutschland seitdem sogar eindeutig verschlechtert.

2 Aufweichung der europäischen Ziele der Armutsbekämpfung

Vor allem die Konkretisierung des Ziels der Bekämpfung von Armut und soziale Ausgrenzung ist auf EU-Ebene auf besondere Schwierigkeiten gestoßen. Zum einen wurde von Seiten der Europäischen Kommission vorgeschlagen, das bisherige Ziel, die relative Einkommensarmut zu verringern, durch eine weitere Zieldimension zu ergänzen, wonach auch die materielle Deprivation in den Mitgliedsstaaten verringert werden soll. Dieser Aspekt ist insbesondere für die mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten von Bedeutung, die häufig zwar eine relativ egalitäre Verteilung und damit eine niedrige relative Armut – gemessen am jeweiligen nationalen Standard - aufweisen, die aber aufgrund des insgesamt sehr niedrigen Lebensstandards Gefahr laufen, elementare materielle Bedürfnisse ihrer Bevölkerung nicht befriedigen zu können. Zugespitzt ging es also darum, neben der Verringerung der relativen Armut auch den Abbau der absoluten Armut in den gemeinsamen armutspolitischen Zielkatalog der EU aufzunehmen. Dabei handelt es sich um eine durch die EU-Erweiterungen und die dadurch verursachte zunehmende Heterogenität der Lebensstandards und der Lebensbedingungen innerhalb der EU notwendig und sinnvoll gewordene Erweiterung des bisherigen armutspolitischen Zielkatalogs.

Dabei ist es allerdings nicht geblieben. Eine weitere Ergänzung des armutspolitischen Zielkatalogs wurde vor allem von Deutschland eingebracht und durchgesetzt: Die Bundesregierung hat sich bei den Beratungen zum neuen armutspolitischen Zielkatalog strikt geweigert, sich überhaupt auf eine im engeren Sinne armutspolitische Zielsetzung einzulassen. Sie lehnte sowohl die bisherige relative als auch die neue absolute Armutsdefinition ab und beharrte darauf, eine weitere Zieldimension – nämlich die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung - in den EU-Zielkatalog mit aufzunehmen. Auch wenn empirische Studien nicht nur für Deutschland belegt haben, dass eine niedrige Erwerbsbeteiligung bzw. Arbeitslosigkeit eine wichtige Ursache für das Eintreten von Armut darstellt, kann die Verringerung von Arbeitslosigkeit nicht mit einer Verringerung von Armut gleichgesetzt werden. Gerade die deutschen Erfahrungen mit dem neu eingeführten SGB II haben in den letzten Jahren gezeigt, dass mit der Verringerung der Zahl der Langzeitarbeitslosen keineswegs automatisch auch die Zahl der Einkommensarmen oder auch nur die Zahl der Bezieher von sozialen Mindestsicherungsleistungen verringert wird.

Dennoch hat die Bundesregierung durchsetzen können, dass in den neuen armutspolitischen Zielkatalog neben der bisherigen relativen und der neuen absoluten Armutsdimension nunmehr eine weitere Dimension aufgenommen wurde, die im strengen Sinne eher eine beschäftigungspolitische als eine armutspolitische Dimension darstellt. Beschäftigungspolitische Ziele und wirtschaftspolitische Ziele sind jedoch – wie in der bisherigen Lissabon-Strategie – ohnehin Bestandteile des Zielkatalogs der neuen EU-Strategie „Europa 2020“. Wurde bisher schon an der Lissabon-Strategie kritisiert, dass die Diskussion um Armut und soziale Eingliederung zu eng an Arbeitsmarkt und Beschäftigung ausgerichtet war, ist mit der neuen Vermischung von armuts- und beschäftigungspolitischen Dimensionen beim Armutsziel eine entscheidende Aufweichung der armutspolitischen

Gemeinschaftsziele vorgenommen worden. Zugleich ist damit eine Lockerung der armutspolitischen Anforderungen an die Mitgliedsstaaten erreicht worden.

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)

Legt man die Daten des Europäischen Haushaltspanels EU-SILC zugrunde, lebten im Jahr 2008 80 Mio. Menschen unter der relativen Armutsgrenze. Unter Einbeziehung aller drei Indikatoren zusammen waren es sogar 116 Mio. Menschen, die in prekären Lebensverhältnissen lebten. Vom Europäischen Rat wurde beschlossen, die in diesem Sinne erweiterte Zahl der Armen bis Ende des Jahrzehnts um 20 Mio. Personen zu verringern. Damit hat man die alte Zielgröße von 20 Mio. Personen, die zunächst nur auf die relativ Armen bezogen war, beibehalten, statt sie ebenfalls anzupassen. Statt um ein Viertel muss nunmehr die Armut nur noch um ein Sechstel verringert werden. Das Armutsziel bildet gemeinsam mit dem Beschäftigungsziel (Erhöhung der Erwerbsquote der 20 bis 64-Jährigen auf mindestens 75%) und dem Bildungsziel (Senkung der Schulabbrecherquote von 15% auf unter 10%) die sozialen Ziele der neuen EU-Strategie.

Mit der Mitteilung „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt“ – KOM(2010) 758 vom 16. Dezember 2010 hat die Europäische Kommission ihre Vorstellungen präsentiert, wie die Armutsbekämpfung als fünftes Leitziel der Europa-Strategie erreicht werden soll: Zur Verringerung der Zahl der Armen um mindestens 20 Millionen ist dabei vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten - vertreten durch ihre jeweiligen Regierungen - eigene nationale Ziele im Bereich soziale Eingliederung festlegen, die zu dieser Gesamtzahl beitragen sollen. Dabei können sie sich nach eigener Wahl auf alle oder einzelne der drei Indikatoren beziehen.

Die Bundesregierung ist damit auf europäischer Ebene wieder zu einer Politik zurück gekehrt, eine strikte Blockadehaltung gegenüber armutspolitischen Initiativen auf EU-Ebene einzunehmen. Dies geht jedoch nicht mehr so einfach wie in den 80er und 90er Jahren, da das Armutsziel mittlerweile in den EU-Verträgen verankert ist. Was sie allerdings erreicht hat, ist eine Aufweichung der armutspolitischen Ziele. Da jedes Mitgliedsland selbst entscheiden kann, auf welche Zieldimensionen sich ihre Politikziele beziehen, ist die Bundesregierung frei, in ihrer nationalen Politikformulierung das Thema relative und absolute Armut auszublenden und sich ausschließlich auf die von ihr selbst eingebrachte dritte Dimension der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung zu beziehen. Damit werden die Weichen für einen Abschied von der nationalen Armutspolitik in Deutschland gestellt.

Zugleich wird dadurch aber auch die Armutspolitik auf europäischer Ebene entscheidend geschwächt. Indem künftig jedes Land die Dimensionen und Indikatoren seiner Armutspolitik selbst auswählen kann, wird ein Vergleich der Armutspolitik und deren Erfolge zwischen den Mitgliedsstaaten künftig kaum mehr möglich sein. Je heterogener die Ziele bzw. Zieldimensionen, umso weniger eindeutig und transparent wird das Bild der Armut und Armutspolitik künftig ausfallen.

3 Einseitige Zielbestimmung im Nationalen Reformprogramm der Bundesregierung

In ihrem Nationalen Reformprogramm (NRP) hat die Bundesregierung die fünf Kernziele der EU-2020 Strategie in nationale Ziele überführt. Wie zu erwarten war, hat sie sich bei der Festsetzung des armutspolitischen Ziels allein auf die dritte Armutsdimension bzw. den dritten Armutsindikator bezogen. Armutspolitisch von Bedeutung sind jedoch alle drei im weiteren Sinne sozialpolitischen Ziele:

(Ziel 1) Förderung der Beschäftigung

Kernziel der Europäischen Union ist die Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20- bis 64-jährigen Frauen und Männer auf 75% bis zum Jahr 2020, indem insbesondere junge Menschen, ältere Arbeitnehmer und gering qualifizierte Arbeitskräfte intensiver am Erwerbsleben beteiligt und legale Migranten besser integriert werden. Als nationales Ziel für Deutschland hat die Bundesregierung beschlossen, die Beschäftigungsquote für Frauen und Männer im Alter von 20-64 Jahren bis zum Jahre 2020 auf 77 % zu erhöhen. Zudem wird eine Beschäftigungsquote für Ältere [55-64-Jährige] in Höhe von 60% angestrebt. Die Beschäftigungsquote von Frauen soll 73% erreichen.

(Ziel 4) Verbesserung des Bildungsniveaus

Kernziel der Europäischen Union ist die Senkung der Schulabbrecherquoten auf unter 10% und die Erhöhung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen, die über einen Hochschul- oder einen gleichwertigen Abschluss verfügen, auf mindestens 40%. Als nationales Ziel streben Bund und Länder an, den Anteil der frühen Schulabgänger ohne Sekundarstufe II Abschluss, die sich zudem nicht in (Aus-)Bildung befinden und in den letzten vier Wochen nicht an non-formalen Bildungsveranstaltungen teilgenommen haben, auf weniger als 10% der 18- bis 24-Jährigen zu verringern. Der Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit einem tertiären oder vergleichbaren Abschluss soll auf 42% gesteigert werden.

(Ziel 5) Förderung der sozialen Eingliederung

Kernziel der Europäischen Union ist die Förderung der sozialen Eingliederung, insbesondere durch die Verringerung von Armut, wobei angestrebt wird, mindestens 20 Millionen Menschen vor dem Risiko der Armut und der Ausgrenzung zu bewahren. Das nationale Armutsziel bezieht sich allein auf die Dimension der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung: Da Langzeitarbeitslosigkeit ein wesentlicher Bestimmungsgrund für Armut und soziale Ausgrenzung ist, soll die Anzahl der langzeitarbeitslosen Personen (die also länger als ein Jahr arbeitslos sind) bis 2020 um 20% (gemessen am Jahresdurchschnitt 2008) reduziert werden. Laut EUROSTAT betrug die Zahl der Langzeitarbeitslosen in Deutschland im Jahresdurchschnitt 2008 1,63 Millionen Personen. Eine Reduzierung um 20% würde demnach einen Rückgang um etwa 330.000 Langzeitarbeitslose bedeuten. Übertragen auf den Indikator der Erwerbslosenhaushalte ergibt sich bei konservativer Schätzung von zwei Personen pro Erwerbslosenhaushalt eine Reduzierung um 660.000 Personen, die in solchen Haushalten leben.

Diese im engeren Sinne armutspolitische Zieldefinition hat eine nationale und eine europäische Dimension:

(a) Zur nationalen Dimension: Die Bundesregierung setzt mit ihrer Zieldefinition ihren neoliberalen Kurs in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nicht nur fort; sie hat ihn nunmehr sogar radikalisiert. Die alte These, dass jede Arbeit besser sei als Arbeitslosigkeit, wird nunmehr dadurch verabsolutiert, dass nicht mehr danach gefragt werden soll, in wieweit tatsächlich bei Beschäftigungsaufnahme eine Verbesserung der Lebenssituation der ehemals Langzeitarbeitslosen eingetreten ist. 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 sicher zu stellen. Dabei setzt sie weniger auf gezielte arbeitsmarktpolitische Förder- und Eingliederungsmaßnahmen. Hat sie doch im Zuge der Verabschiedung des Bundeshaushalts 2011 bereits massive Kürzungen des Eingliederungsbudgets zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II vorgenommen. Weitere Kürzungen sind für die kommenden Jahre vorgesehen. Wenn überhaupt, wird sich die Förderung daher immer mehr auf Kurzzeitmaßnahmen für vor allem solche Gruppen konzentrieren müssen, bei denen die Eingliederungschancen am größten sind.

Durch den Einsatz von Kurzzeittrainings- und Kurzzeitbeschäftigungsmaßnahmen bei der Eingliederung wird sich zwar die Zahl der Langzeitarbeitslosen verringern lassen, da die Maßnahmenteilnehmer nicht als Arbeitslose gezählt werden und zudem ihre Arbeitslosigkeitsdauer unterbrochen wird. Aus Langzeitarbeitslosigkeit wird dadurch bestenfalls perforierte Arbeitslosigkeit oder prekäre Beschäftigung. In beiden Fällen besteht jedoch die Gefahr, dass sich für die Betroffenen die materielle Lebenssituation kaum ändert. Hat doch die Evaluation des IAB gezeigt, dass der Wiedereinstieg von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt über prekäre Beschäftigungsverhältnisse weniger ein Sprungbrett bzw. einen Übergangsarbeitsmarkt darstellt, sondern für die meisten Arbeitslosen eher eine Beschäftigungsfalle darstellt, der die wenigsten entkommen können. Auch die zu erwartenden Creaming-Effekte sind eher skeptisch zu bewerten: Je mehr die knappen Eingliederungsmittel dort eingesetzt werden sollen/müssen, wo die Eingliederungseffekte am sichersten und am größten sind, umso größer ist die Gefahr, dass vor allem die Gruppen ausgespart bleiben, bei denen der Förder- und Eingliederungsbedarf am größten ist, da bei ihnen die Akzeptanzprobleme am Arbeitsmarkt am größten sind und sie aus eigener Kraft keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden.

Die Bundesregierung setzt bei ihrer Ziel- und Politikformulierung jedoch weniger auf die arbeitsmarktpolitische Eingliederungspolitik, als auf die Fortsetzung des Wirtschaftsaufschwungs. Sie hofft und erwartet sich von der wachsenden Nachfrage nach Arbeitskräften im Zuge des anhaltenden Wirtschaftswachstums auch einen allmählichen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit. Legt man die aktuellen Arbeitsmarktdaten der amtlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit zugrunde, die allerdings nicht den Befunden auf Basis des EU-SILC übereinstimmen, könnte die Zielgröße bereits im Jahr 2011 erreicht werden. Dabei ist allerdings offen, wie nachhaltig dieser Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit tatsächlich sein wird. Auf Basis dieser Daten könnte die Bundesregierung davon ausgehen, dass sich ihre armutspolitische Zielsetzung von selbst erfüllt und ihre Bemühungen im weiteren Verlauf des Jahrzehnts einstellen. Da sich die armutspolitische Zielsetzung nicht auf die materielle Lage der bisherigen Langzeitarbeitslosen bezieht bzw. diese explizit ausblendet, wird die Bundesregierung nicht einmal gezwungen sein, hierzu gesicherte Daten vorzulegen. Allein durch ergänzende Auswertungen - etwa des SOEP oder des EU-SILC -

wird sich nachweisen lassen, inwieweit der Rückgang der Langzeitarbeitslosen auf statistische Effekte oder auf tatsächliche Beschäftigungsaufnahmen zurückzuführen ist, inwieweit durch den Beschäftigungseinstieg ein Übergang in gesicherte und nachhaltige Erwerbsarbeit gelingt und wie sich die Einkommenslage dieses Personenkreises entwickelt hat.

Die bisherige relative armutspolitische Zielsetzung war und ist eng verzahnt mit der Entwicklung der Verteilung der Ressourcen- und Lebenslagen in der Bevölkerung. Tatsächlich zeigen alle empirischen Untersuchungen, dass in Deutschland die Ungleichheit der Einkommensverteilung in den letzten zehn Jahren kontinuierlich zugenommen hat. Die wachsende Zahl der relativ Einkommensarmen ist daher nur ein – wenngleich besonders brisanter – Aspekt der zunehmenden Polarisierung der Verteilung von Ressourcen- und Lebenslagen. Diese Entwicklung ist zum einen das Ergebnis des beschleunigten wirtschaftlichen und sozialen Wandels. Sie ist aber ebenso das Resultat eines Rückbaus der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland. Indem die Bundesregierung künftig diesen Aspekt in ihrer nationalen Eingliederungspolitik ausblenden will und dazu weder Ziele formulieren, noch Programme und Maßnahmen durchführen und über deren Wirkungen berichten will, wird künftig Armut wieder tabuisiert. Da Armut demnach künftig aus der Sicht der Bundesregierung kein Thema mehr sein wird, bleibt abzuwarten, ob und in welcher Weise die nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung in dieser Legislaturperiode tatsächlich fortgeführt werden wird.

(b) Zur europäischen Dimension: Indem Deutschland sich künftig darauf beschränken will, allein die Zahl der Langzeitarbeitslosen zu verringern, würde sich die Zahl der Armen gemäß dem neuen EU-Messkonzept lediglich um ca. 660.000 Personen verringern. Damit würde Deutschland – gemessen am Umfang der Armutsproblematik in Deutschland - einen extrem geringen Beitrag zur Armutssenkung in Europa leisten. Auch hier zeigt sich, dass die sozialpolitische Zieldimension der EU Strategie 2020 für Deutschland einen extrem niedrigen Stellenwert besitzt. Wirtschaftswachstum und Beschäftigung ja, Sozial- und Armutspolitik nein – so lautet das neoliberale Credo, für das die Bundesregierung in Europa einsteht.

Hinzu kommt, dass Deutschland mit dieser niedrigen Zielgröße zur Armutsreduzierung auch für andere EU-Mitgliedsstaaten ein negatives Zeichen setzt. Aus der Sicht der anderen Mitgliedsstaaten wird heute bereits die Frage aufgeworfen, wie das Gemeinschaftsziel erreicht werden soll, wenn Deutschland als größtes Mitgliedsland nur einen minimalen Beitrag zu leisten bereit ist. Zugleich stellt sich für die übrigen Mitgliedstaaten die Frage, warum sie sich mit ihren nationalen Zielen und Programmen am gemeinsamen EU-Ziel ausrichten sollen, wenn sich Deutschland bei dieser Thematik derart demonstrativ verweigert. Schließlich wird die deutsche Verweigerungshaltung auch deshalb als unangemessen bewertet, da Deutschland in jüngster Zeit zur Stabilisierung des Euro eine stärkere Harmonisierung der nationalen Politiken im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik vehement eingefordert hat.

4 Aufkündigung des nationalen Abstimmungsprozesses

Die sozialpolitische Diskussion in Deutschland hat die skizzierte Weichenstellung zur Armutspolitik auf europäischer und auf nationaler Ebene bisher nicht zur Kenntnis genommen. Eine öffentliche Auseinandersetzung dazu hat bis heute nicht eingesetzt. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass es sich zunächst einmal um einen Prozess auf europäischer Ebene handelt. Politikprozesse auf EU-Ebene finden in Deutschland - außer bei einem kleinen Expertenkreis in Politik und Verbänden - traditionell wenig Beachtung, selbst wenn es sich – wie in diesem Fall – um Weichenstellungen von erheblicher (sozial)politischer Bedeutung handelt. Die nationale armutspolitische Auseinandersetzung war in Deutschland in den letzten zwölf Monaten vor allem auf die Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Regelleistungen nach SGB II und XII durch die Bundesregierung fokussiert. Die Neuausrichtung der Armutsbekämpfung auf europäischer und auf nationaler Ebene blieb dagegen nachrangig.

Grundsätzlich sah die offene Koordinierung zur Lissabon-Strategie für die Mitgliedsstaaten 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 Fachressorts 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 Europäischen Strategie 2020 soll dieser Abstimmungsprozess künftig sogar noch intensiviert werden. In Deutschland ist bisher jedoch eine gegenteilige Entwicklung festzustellen: Im Entwurf zum Nationalen Reformprogramm war nur noch die Rede davon, dass eine Abstimmung mit den Bundesländern und den Sozialpartnern stattfinden soll. Die Kommunalen Spitzenverbände fanden dort ebenso wenig Erwähnung wie die Kirchen und die Verbände der Zivilgesellschaft. So ist es denn auch wenig erstaunlich, dass keine systematische Einbeziehung und Konsultation aller genannten Akteursgruppen stattgefunden hat.

Daher kann es auch nicht überraschen, dass nur wenige Stellungnahmen zum Verfahren und zu den armutspolitischen Zielen der Europäischen Strategie 2020 und zum Entwurf des Nationalen Reformprogramms für Deutschland vorliegen. Bekannt sind Stellungnahmen der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Bundesländer (ASMK), von DGB, Katholischer Bischofskonferenz und EKD, DPWV, Caritasverband und Diakonischem Werk sowie Deutschem Verein. Auch die Nationale Armutskonferenz hatte bereits den Entwurf des NRP im März 2011 kommentiert und veröffentlicht. Die vorliegenden Stellungnahmen der Verbände kritisieren allesamt in mehr oder weniger deutlicher Form die armutspolitischen Ziele der Europäischen Strategie sowie die Neuausrichtung der deutschen Armutspolitik, ohne dass bisher daraus Konsequenzen gezogen wurden. Diese Stellungnahmen sind nicht an die Öffentlichkeit gedrungen. Auch von den Oppositionsparteien im Bundestag und den Bundesländern sind bisher kaum kritische Stellungnahmen bekannt geworden.

Insgesamt gibt es bisher also keine öffentliche Auseinandersetzung von Seiten der genannten Parteien und Verbänden, weder zu den deutschen Zielen der Armutsbekämpfung, noch zu der vorgesehenen und bereits vorgenommenen Einschränkung des nationalen Abstimmungsverfahrens. Die vorliegenden Stellungnahmen wurden zwar der Bundesregierung und der Kommission zugeleitet. Ein öffentlicher Aufschrei von einzelnen Verbänden oder eine gemeinsame Initiative etwa der zivilgesellschaftlichen Verbände gegenüber Politik und Medienöffentlichkeit ist jedoch bislang ausgeblieben. Damit scheint das Kalkül der Bundesregierung aufzugehen...

5 Ausblick

Nach wie vor bildet im Bereich der Armuts- und Sozialpolitik die nationale Ebene die entscheidende Ebene, auf der über die Politik gegen Armut entschieden wird. Insofern haben die europäischen Initiativen und Beschlüsse zur Armutspolitik der jüngeren Vergangenheit zwar positive Anstöße für die deutsche Armutspolitik geliefert, sie konnten jedoch nur wirksam werden, soweit die Bundesregierungen und die weiteren Akteure diese aufgegriffen und mit Leben gefüllt haben. Daher kann man die Nationalen Reformprogramme im Rahmen der Europäischen Strategie 2020 als ein mehr oder weniger unbedeutendes Verfahren zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat einerseits und EU andererseits bewerten. Entscheidend wird letztlich sein, ob und wie es in den nächsten Jahren gelingen wird, das nichtssagende Armutsziel zu erweitern und umzusetzen.

Demgegenüber ist zu betonen, dass bereits die Aufweichung und Zurücknahme der armutspolitischen Zielsetzung eine Weichenstellung darstellt, die die weitere Armutsdiskussion in Deutschland und Europa nachhaltig negativ beeinflussen wird. Wenn wir zulassen, dass bei der Festsetzung der Armutsziele durch die Bundesregierung und bei ihrer politischen Verabschiedung durch Bundestag und Bundesrat die zentralen Dimensionen der Armut ausgeblendet bleiben, wird es uns künftig schwerer fallen, in Deutschland über Armut und Armutsbekämpfung zu diskutieren und die praktizierte Politik zu kritisieren. Daher muss die Auseinandersetzung dazu jetzt und in aller Öffentlichkeit geführt werden. Und sie muss von all den Parteien und Verbänden geführt werden, die am Anspruch festhalten, dass das Thema Armut und soziale Ausgrenzung ein zentrales Thema unserer sich immer stärker polarisierenden Gesellschaft darstellt. Weiterhin muss die europäische Vorgabe auch in Deutschland umgesetzt werden, dass eine Abstimmung der nationalen Armutspolitik unter Einbeziehung aller relevanten Akteursgruppen stattfindet. Wer heute unwidersprochen zulässt, dass seine Organisation von diesem Abstimmungsprozess ausgeschlossen wird, wird später nicht eine breite Beteiligung einfordern können.