

BÜCHER

Armut in der Europäischen Union

Rezension von: Ernst-Ulrich Huster,
Armut in Europa, Verlag Leske und
Budrich, Opladen 1996, 212 Seiten,
öS 145,-.

Mit seinem Buch „Reichtum in Deutschland - der gepflegte Charme der sozialen Distanz“ hat Ernst-Ulrich Huster im Jahr 1993 Aufsehen erregt: Erstmals untersuchten Sozialwissenschaftler die Kehrseite der Armut, den besonderen Wohlstand einer kleinen Minderheit. Mit seinem neuen Buch „Armut in Europa“ kehrt der Politikwissenschaftler Huster, inzwischen Rektor der Evangelischen Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe in Bochum, zum Ausgangspunkt seiner Tätigkeit in den achtziger Jahren zurück. Er beschäftigt sich wiederum mit dem Thema Armut, diesmal jedoch im Kontext Europas.

Im Rahmen des dritten Armutsprogramms hat die Generaldirektion V („Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten“) der EU-Kommission u.a. sogenannte „Beobachtungsstellen“ (*Observatories*) eingerichtet, die über soziale Entwicklungen und die nationalen Politiken innerhalb der Mitgliedstaaten der EG berichtet haben, so auch ein „Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion“. Mit der Entscheidung des zuständigen Ministerrates der EU, vorerst kein Fortsetzungsprogramm zu „Armut 3“ zu starten, ist auch die Arbeit dieser

Observatorien eingestellt worden. Bei allen Schwierigkeiten im Detail gelang es in diesen Stellen, Expertenwissen aus den damaligen zwölf Mitgliedstaaten zusammenzutragen.

Die Erkenntnisse insgesamt sind jedoch relativ wenig in die nationale Armutsdiskussion wie in die Diskussion der jeweiligen nationalen Politik gegen Armut einbezogen worden. Hauptgrund für die Einstellung der Observatorien war vor allem die „Blockadepolitik“ der britischen wie auch der deutschen Regierung, die den Kampf gegen soziale Ausgrenzung zur rein nationalen Angelegenheit erklärt haben. Es ist ein politisches Ärgernis, so Huster in seiner Vorbemerkung, daß nationale Politik die Fortsetzung dieser wichtigen Arbeit der Kommission behindert und den Meinungsaustausch von Experten wieder weitgehend auf den Stand mehr oder weniger enger persönlicher Kontakte zurückgeschraubt hat. Huster ist von 1992 bis 1994 deutsches Mitglied in diesem „Observatorium“ gewesen und will mit dem vorliegenden Band wenigstens einen Teil der Erkenntnisse in deutscher Sprache weitergeben, die in der insgesamt fünfjährigen Arbeit hat geleistet werden können.

Über die Frage, was denn Armut eigentlich sei, wird seit langem wissenschaftlich wie politisch gestritten. Jedoch geht es bei dieser Debatte um mehr als bloße Worte: So haben etwa Konservative und Neoliberale stets versucht, Armut zu bagatellisieren, indem sie ganz einfach Definitionen anzweifeln. Ist somit jeder schon als arm einzustufen, nur weil er auf öffentliche Mindestversorgung angewiesen ist? Dennoch besteht Einigkeit, daß keine der möglichen Armutsdefinitionen für

sich allein eine umfassende Darstellung von Armut erlaubt. Somit ist Armutsgefährdung ein komplexer Prozeß, bei dessen Darstellung viele der in den verschiedenen Armutsdefinitionen betonten Aspekte gemeinsam berücksichtigt werden sollten.

Huster bezieht sich in seiner Untersuchung auf die EU-Kriterien, die jene Menschen als „arm“ einstufen, die weniger als die Hälfte des jeweiligen nationalen Durchschnittseinkommens erzielen. Die eingerichteten „Beobachtungsstellen“ der Kommission ermitteln auf dieser Grundlage fast 55 Millionen Arme innerhalb der EU, wobei insbesondere in Irland und in den Mittelmeerlandern die Armutsquoten besonders hoch ausgefallen sind.

In den Ländern Osteuropas lebten zu Beginn der neunziger Jahre ca. 75 Millionen Menschen in Armut. Nimmt man, so Huster, die Armutsgrenzen, die die UNICEF in ihrer Studie 1994 verwandt hat, in ihrem Bericht von 1995 aber als Niedrigeinkommensbereich charakterisiert hat, so haben sich in den Jahren 1993/94 insgesamt 110 Millionen Menschen in Osteuropa in einer sozialen Position zwischen Niedrigeinkommen und Armut befunden. Huster weist in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, daß ein Empfänger von Sozialhilfe in Deutschland im heutigen Rußland sicher zu den wohlhabenden Personen gehören dürfte, nur lebt der Sozialhilfeempfänger nicht in Rußland, sondern in Deutschland. Umgekehrt wäre auch manch Nicht-Armer, der heute in Rußland zur kleinen Mittelschicht gehört, in Deutschland Sozialhilfeempfänger.

Armut war auch schon zu Zeiten des „Eisernen Vorhanges“ in beiden Teilen Europas anzutreffen. Erst jetzt aber, so Huster, werden Konturen einer Armutslandschaft in Gesamteuropa sichtbar und auf ihre Folgewirkungen hin diskutierbar. Die Globalisierung der Wirtschaft schafft auch neue Bedingungen

für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Europa und bestimmt darüber hinaus auch Ausgrenzungsprozesse. Armut ist keineswegs bloß in den wirtschaftlich schwächeren Regionen und Städten anzutreffen. Die soziale Segmentation ist auch dort anzutreffen, wo an sich günstige Wachstumsbedingungen und Integrationspotentiale anzutreffen sind. Diese Entwicklung ist in Westeuropa bereits stark ausgeprägt, in den Ländern Osteuropas im Entstehen befindlich.

Für Huster konnten - trotz wirtschaftlicher Prosperität in den letzten Jahren - die Prozesse sozialer Ausgrenzung in Westeuropa nicht umgekehrt werden: Armut bestimmt sich hier im Verhältnis zum Wohlstand der gesamten Gesellschaft, wird als graduelle Ausgrenzung erfahren und zumindest bislang durch nationale Politik „bekämpft“, auch wenn der Versorgungsgrad national und regional stark variiert und derzeit häufig zur Disposition steht. Es nehmen die bedarfsgeprüften Leistungen zu, während bedarfsunabhängige Rechtsansprüche eingeschränkt werden. Es zeigt sich, so Huster, daß sozialstaatliche Standards im Hinblick auf die zu sichernde, herzustellende, zu steigernde internationale Wettbewerbsfähigkeit insgesamt in Frage gestellt werden bzw. deren Aufbau verlangsamt oder unterlassen wird.

Neben dem Problem, daß der Wohlstandsstaat auch seine Grenzen haben kann, wird sich die Politik in Zukunft mit der Lösung des Dilemmas beschäftigen müssen, daß nämlich die Handlungsmöglichkeiten der verbliebenen nationalen Sozialstaaten immer weniger ausreichen, um die bei ihnen sozialräumlich verbleibenden Prozesse und Ergebnisse sozialräumlicher Segregation aufzufangen, zu gestalten und auch aufzuheben, umgekehrt aber eine übernationale Handlungsebene für die Lösung dieser Probleme nicht vorhanden ist. Es gibt keine gemeinsame Arbeits-

markt- und Sozialpolitik gegen soziale Ausgrenzung innerhalb der EU, nicht einmal, so Huster, konnte die Fortsetzung der Armutsprogramme bzw. der Programme gegen soziale Ausgrenzung konsensuell erreicht werden.

Im Zusammenhang mit der Beschäftigung mit Armut stellt sich auch die Frage nach der Integrationsfähigkeit sozialer Systeme. Huster verweist in diesem Zusammenhang darauf, daß die geplante Osterweiterung der EU diese Integrationsfähigkeit schwer belasten wird, jedoch dürfen diese Prozesse auch nicht dramatisiert werden. Die Ost-West-Migration ist - geschichtlich betrachtet - nicht neu, sie ist vielmehr durch den „Eisernen Vorhang“ über Jahrzehnte behindert worden, so daß nach einem anfänglichen Migrationschub sicher bald normale Wanderungsbewegungen zu erwarten sind.

Die immer wieder angefachte und auch von der EU aufgegriffene Diskussion über demographische Veränderungen der Bevölkerung innerhalb der EU, insbesondere die Verschlechterung der Relation zwischen aktiv Erwerbstätigen und Rentnern, ist für Huster angesichts dieses Migrationsdrucks geradezu grotesk: denn nicht die Relation zwischen den vorhandenen Menschen im erwerbsfähigen und nicht mehr erwerbsfähigen Alter stellt das Problem dar, sondern entscheidend ist das Verhältnis zwischen den tatsächlich vorhandenen Arbeitsplätzen und allen nicht Beschäftigten, also den Arbeitslosen ebenso wie den Kindern und den Rentnern. Arbeitskräfte sind im Überfluß vorhanden. Es mangelt daher, so Huster, nicht am generativen Verhalten der jeweiligen nationalen Bevölkerung, sondern es fehlen Arbeitsplätze in allen Staaten der EU.

Daß eine gute Wirtschaftspolitik die beste Sozialpolitik sei, gehörte zu den gängigen Topoi der fünfziger Jahre und bis weit in die siebziger Jahre hinein. Doch Politik, so Huster, setzt einen

Souverän voraus, der das Recht hat, Abgrenzungen vorzunehmen und Leistungen zu gewähren. Als Beispiel erwähnt Huster hier die Diskussion bei der Ratifizierung des Vertragswerks von Maastricht, wo es insbesondere auch darum ging, ob dadurch nationale Souveränitätsrechte aufgeben würden. Gerade weil der Maastrichtvertrag keine arbeitsmarkt- und sozialpolitische Kompetenz für die Union vorsieht, also den Binnenmarkt und eine gemeinsame Währung schafft, ohne gleichzeitig etwa eine europäische Arbeitsmarktpolitik zwingend vorzusehen, höhlt es, so Huster, nationales Recht und Souveränität aus: Nationale Beschäftigungs- und Sozialpolitik hat sich dem Primat der gesamteuropäischen Währungsstabilität unterzuordnen - wenn auch der Form nach freiwillig. Freiwillig meint hier aber nicht souverän!

Als politische Schlußfolgerung für die Bekämpfung von Prozessen sozialer Ausgrenzung und von Armut ergibt sich für Huster, daß die Globalisierung der Wirtschaft an größere sozial- und arbeitsmarktpolitische Kompetenzen für politische Einheiten verbunden sein muß, die die Funktion ehemaliger nationaler Sozialstaaten wirksamer wahrnehmen können als Rumpfsocialstaaten, die nur noch reaktiv und mit immer geringeren finanziellen Mitteln den bei ihnen aufscheinenden sozialräumlichen Segregationen hinterherlaufen können. Diese supranationalen Kompetenzen, so Huster weiter, können sich im wesentlichen auf die Verwirklichung und materielle Absicherung von Mindeststandards beschränken, während eine darüber hinausgehende nationale Politik in der Souveränität der nationalen Sozialstaaten verbleiben müßte. Es fehlt somit an der sozialpolitischen Mezzoebene zwischen globalen Austauschbeziehungen und nationaler reaktiver Politik. Für Huster selbst zeichnen sich jedoch keinerlei Strukturen eines minimalen Welt-Sozialstaates ab,

auch nicht der eines gesamteuropäischen oder auch nur eines Sozialstaates der EU.

Abschließend sei noch angeführt, daß sich der vorliegende Band aufgrund des umfangreichen empirischen

Materials auch vorzüglich als Nachschlagewerk eignet und somit jedem politischen Entscheidungsträger in diesem Lande zu empfehlen ist.

Josef Schmee