

ALLE GEGEN ARMUT

Studie zur Armut in Südtirol



poor.bz.it

IMPRESSUM

Herausgeber



Dachverband für Soziales und Gesundheit EO
39100 Bozen, Dr.-Streiter-Gasse 4, 0471 1886236
www.dsg.bz.it - info@dsg.bz.it

Autor

2021, Karl Gudauner

Gestaltung und Grafiken

Dachverband für Soziales und Gesundheit EO, endo7 GmbH

Bild

Pixabay

Vervielfältigung

Bei Angabe der Quelle (Herausgeber und Titel) und des Autors ist jede Art der Vervielfältigung erlaubt.

Unterstützung

Die Studie „Alle gegen Armut“ konnte durch die Unterstützung der Autonomen Provinz Bozen, Amt für Ehrenamt und Außenbeziehungen realisiert werden.



INHALT

Teil I

Armut und soziale Ausgrenzung haben viele Gesichter.....	5
Einführung zur Zielsetzung der Studie.....	5
Vier unterschiedliche Zugänge zum Thema Armut.....	6
Versuch einer Annäherung	6
Vom Sehen und von der Hast.....	7
Vom Wissen und Verdrängen	7
Von Chancen und Visionen.....	8
Armut als individuelles und soziales Phänomen	10
Das Leben ist kompliziert.....	10
Kombination aus Eigenverantwortung und Hilfestellungen.....	10
Fünf Kernbereiche des Wohlbefindens	11
Arbeit zentrales Bindeglied der Existenzsicherung	11
Deregulierung schafft neue ökonomische Konstellationen.....	12
Pandemie zwingt zur Einführung universeller Nothilfemaßnahmen	13
Menschen und Gemeinschaft im Fokus der Zukunftssicherung	13
Erfolg als Kombination individueller Anlagen und sozialer Ermunterung.....	13
Resilienz als Systemleistung in den Fokus rücken	14
Gesellschaftliche Teilhabe unter Konsumdruck.....	15
Immaterielle Wohlfühlmechanismen schaffen Zugehörigkeit	15
Quantitative und qualitative Aspekte der Armut.....	15
Absolute und relative Armut	16
Erwerbsarmut.....	17
Kinderarmut und Bildungsbenachteiligung	18
Zentrale Zukunftsaufgabe Gemeinschaftsförderung.....	19
Internationale Dimensionen der lokalen Lebensbedingungen.....	21
Wohlbefinden erfordert umfassende Ressourcenmobilisierung	21
Allgemeine Anforderungen an die individuellen Hilfestellungen	24
Elemente der Salutogenese der Gemeinschaft.....	25
Wirksame sozialpolitische Strategien	26

Teil II

Vom Almosengeben zur Sozialpolitik	28
Armut und soziale Ausgrenzung politisch schon lange erfasst.....	28
Konflikt um die Interpretationshoheit im Übergang zum digitalen Zeitalter	29
Egalitäre Gesellschaftsmodelle als historischer Wendepunkt	29
Unterschiedliche Sozialstaatsmodelle.....	30
Umfassende Ressourcenaktivierung für das Gemeinwohl	31
Sozialstaat und Gewerkschaften unter Druck	31
Deregulierung bewirkt Lücken im System der sozialen Sicherung	32
Bausteine der europäischen Sozialpolitik	33
Die Europäische Sozialcharta	33
Die offene Methode der Koordinierung	33

Die europäische Säule der sozialen Rechte	34
Der Aktionsplan für die Umsetzung.....	35
Armutsbekämpfung in Italien und auf lokaler Ebene	36
Eine auf Arbeit gegründete Republik.....	36
Messung der Armut.....	36
Einkaufskarte für Menschen in absoluter Armut.....	37
Unterschiedlich modulierte Inklusionseinkommen.....	37
Notfallgrundeinkommen.....	39
Zuordnung der Unterstützungsleistungen.....	39
Meilensteine der Armutsbekämpfung in Südtirol.....	41
Schwerpunkte des Südtiroler Sozialnetzes.....	42
Die Südtiroler Armutsstudie von 2009.....	44
Finanzielle Deprivation	44
Sekundäre Deprivation.....	45
Neue Akzente aufgrund der UNO-Nachhaltigkeitsstrategie	45
Teil III	
Der Beitrag der zivilgesellschaftlichen Akteure.....	47
Armutsstagung 2020 als Impuls für die öffentliche Debatte	48
Zusammenfassung der Referate	49
Wortmeldungen aus dem Publikum	54
Sozialpolitische Handlungsfelder	55
Armut als gemeinschaftliche Aufgabe	55
Die Menschen und ihre Bedürfnisse wahrnehmen	55
Zentrale Handlungsfelder	55
Problemlagen der Armut und das Spannungsfeld zwischen Teilhabe und Ausgrenzung bzw. Beschämung.....	56
Charakteristiken der Hilfesuchenden	56
Hilfestellungen und Vorschläge für Verbesserungen	56
Rolle der öffentlichen Hand.....	57
Rolle der gemeinnützigen Organisationen.....	57
Wirtschaftlicher Kontext und Schwerpunkt Wohnen	57
Netzwerke zur Armutsbekämpfung.....	58
Armutskonferenz Österreich	58
Die Sozialplattform Oberösterreich	59
Das Kärntner Armutsnetzwerk.....	60
Armutskonferenz Deutschland	61
Das europäische Netzwerk für Armutsbekämpfung EAPN	62
Literaturverzeichnis.....	64

Teil I

Armut und soziale Ausgrenzung haben viele Gesichter

Einführung zur Zielsetzung der Studie

Armut und soziale Ausgrenzung sind in den letzten 20 Jahren immer mehr vom Rand der Gesellschaft in das Zentrum der Gesellschaft gerückt. Dazu haben vor allem drei Entwicklungen beigetragen: die Deregulierung der Arbeitsmärkte, die Weichenstellungen der EU zur Haushaltskonsolidierung und die Finanz- und Wirtschaftskrisen. Seit den 90er Jahren hat die Deregulierung der Arbeitsmärkte anstatt der Chancengleichheit die Ungleichheit zwischen den Arbeitskräften als neues Paradigma eingeführt. Dadurch wurden Lücken in die sozialen Schutzsysteme gerissen. Rigorose haushaltspolitische Diktate der EU veranlassten die einzelnen Staaten dazu, Kürzungen bei den als zu großzügig angeschwärzten Sozialsystemen als Instrumente zur Haushaltskonsolidierung zu nutzen. Empfindliche Einschnitte in die Systeme der sozialen Sicherung sorgten dafür, dass sozial schwächere und benachteiligte Menschen nur mehr unzureichend gegenüber die Lebensrisiken von Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit abgesichert wurden. Die Finanz- und Wirtschaftskrisen seit 2008 verursachten einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit und wirkten als Verstärker der sozialen Ungleichheit.

Es entstanden neue soziale Brennpunkte an den Rändern der Wohlstandsgesellschaft. Vor allem Menschen mit keinen oder niedrigen Ausbildungsabschlüssen, Arbeitslose oder prekär Beschäftigte entwickelten das Gefühl, von den Wohltaten des Wohlstands ausgeschlossen zu sein. Das Gefälle zwischen Arbeitskräften mit guter und unzureichender sozialer Absicherung hat die Tendenzen zur Entsolidarisierung befeuert. Sie hatten jedoch jeweils ganz unterschiedliche Ausgangslagen in den Verhandlungen zur Absicherung und für den Ausbau der jeweiligen lohnpolitischen und sozialrechtlichen Positionen. Mit den umfangreichen Migrationsströmen aus den Kriegsgebieten und aus Ländern ohne wirtschaftliche Entwicklungsperspektive haben diese gesellschaftlichen Prozesse eine zusätzliche Dynamik erhalten, die die Kohäsion der Gemeinschaften ernsthaft auf die Probe stellt.

In all den Jahren war zu beobachten, dass in der Öffentlichkeit Phänomene, die das Selbstverständnis einer erfolgsorientierten Gesellschaft erschüttern, weitgehend nur anlassbezogen wahrgenommen und dann wieder den „zuständigen Stellen“ überlassen werden. Erst die statistisch abgesicherte Erkenntnis einer massiven Verbreitung der Armut in den industrialisierten Wohlstandsländern hat dazu geführt, dass Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung auf der politischen Agenda nach oben gereicht wurden. Die EU hat die Armutsbekämpfung zwar schon auf dem Lissabon-Gipfel von 2000 als prioritäre Zielsetzung festgelegt, aber die Politik in den einzelnen Ländern hielt weiterhin an den Sparhaushalten und an der Entmantelung des Sozialstaates fest. Mit der UN-Agenda 2030 zur nachhaltigen Entwicklung wurde 2015 auf globaler Ebene eine umfassende Entwicklungsstrategie festgelegt, in der die Armutsbekämpfung als 1. Zielsetzung aufscheint. Sie ist organisch mit weiteren Zielen verbunden, die auch unter dem Menetekel der Gefährdung der ökologischen Lebensgrundlagen eine gedeihliche Entwicklung anbahnen sollen. Dieser Leuchtturm im Ozean der Widersprüche unserer Profit- und Konsumgesellschaft strahlt bis auf die regionale Ebene aus und aktiviert die Politik genauso wie die Zivilgesellschaft.

Auch in Südtirol sind viele Menschen von Armut betroffen. Und es gibt Menschen mit unterschiedlichen Benachteiligungen, denen es schwerfällt, im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen und sich in das soziale Leben zu integrieren. Öffentliche und gemeinnützige private Einrichtungen sind bemüht, Risiken zu vermindern und den betreffenden Personengruppen Hilfestellungen zu geben. Der Dachverband für Soziales und Gesundheit weiß von den

vielfältigen Formen von Armut, weil sich seine Mitgliedsorganisationen für gefährdete Menschen einsetzen und diese beraten und betreuen. Sie kennen persönliche Schicksale und Perspektiven, wo es nicht nur an Einkommen, sondern oft auch an sozialen Netzwerken, an Gemeinschaftsanbindung oder auch an Bildungsabschlüssen fehlt - und der Weg in die Normalität einer stabilen Arbeitstätigkeit, die existenzsichernd ist, sehr beschwerlich ist.

Damit benachteiligte Menschen mehr und bessere Chancen erhalten, ihren Weg selbständig und selbstwirksam zu gestalten, muss Armutsbekämpfung zu einem gemeinsamen gesellschaftlichen Anliegen werden. Alle gesellschaftlichen Kräfte, von den öffentlichen Stellen über die sozialen Organisationen und die Sozialpartner bis hin zu den Unternehmen, Vereinen und Verbänden sollen daran mitwirken. Der Dachverband für Soziales und Gesundheit hat gemeinsam mit KVW, Caritas, Vinzenzgemeinschaft und Gruppe Volontarius im September 2020 eine Tagung organisiert, um alle gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure zu diesem wichtigen Thema ins Gespräch zu bringen. Die vorliegende Studie ist ein weiterer Baustein, um zum Thema Armut zu sensibilisieren und Informationen zur Verfügung zu stellen. In ca. 20 Interviews mit Expertinnen und Experten wurden Zugänge, Engagement und Breite der Hilfstätigkeiten der einzelnen sozialen Organisationen, Behörden und Institutionen aufgezeigt und Anregungen und Hinweise für eine wirksame Armutsbekämpfung gesammelt. Darauf gestützt wird der Dachverband für Soziales und Gesundheit erneut auf die verschiedenen Organisationen zugehen, um abgestimmte Initiativen voranzubringen und als Netzwerk den Anliegen der benachteiligten und ausgegrenzten Menschen eine Stimme zu verleihen.

Vier unterschiedliche Zugänge zum Thema Armut

Versuch einer Annäherung

Armut. Ein starker Begriff. Er löst Bilder aus und Emotionen. Wir sehen sie vor uns, die „Fremdlinge, die in unserer Stadt leben“. Immer häufiger auch in unserem Dorf. Den Sandler an der Bushaltestelle. Die Frau, die bei den Zahlautomaten des Parkhauses sitzt. Die Afrikaner, die vor dem Supermarkt auf eine milde Gabe warten.

Armut. Wir fühlen spontan, es sind Menschen wie wir. Wir hören das Pochen des schlechten Gewissens: Wir tun nicht genug für sie. Wir denken, es gibt ja Institutionen, die sich um die Notleidenden kümmern. Wir fühlen uns gestört in unserer Geschäftigkeit.

Armut. Das ist das, worum sich andere kümmern sollen. Manche betrachten ja selbst Wohltätigkeit als ihre Aufgabe. Oder sie sind einfach dafür mit einem Wahlauftrag ausgestattet.

Armut. Ja, den Menschen soll geholfen werden. Ich kann Ihnen ein paar Münzen geben. Aber grad jedes Mal, wenn ich vorbeikomme? Ist der Unwillen Ausdruck der Ökonomisierung der Solidarität? Möchten wir den gerechten Obolus errechnen?

Armut. Ja, ja, gibt es. Nein, mich betrifft das nicht. Ich gehöre ja zum Mittelstand. Meine ich halt. Und die Einschränkungen beim Konsum sind ja nicht identitätsrelevant.

Armut. Die Lebenschancen sind ungleich verteilt. Es kommt darauf an, in welches Umfeld wir hineingeboren werden, wo wir aufwachsen, welche Unterstützung wir in der Familie und in der Gemeinschaft finden.

Armut. Sind die unverschämt, die herausgefunden haben, wie sie in unserer Wohlstandsgesellschaft zu sozialen Leistungen kommen? Ist das nicht ökonomische Kompetenz von unten?

Armut. Manchmal schlägt das Schicksal hart zu. Krankheit, ein Todesfall, Unfälle, Umweltkatastrophen... Plötzlich brechen alle Sicherheiten weg. Wer ist schuld? Wo gibt es Hilfe?

Armut. In korporativistischen Gemeinschaften gibt es zusätzliche soziale Netze. Die grün-

den auf Solidarität und einem verwurzelten Konsens dazu, wo Hilfe geboten und gesellschaftlich akzeptiert ist.

Armut. Jetzt wirtschaften wir schon so lange, damit wir etwas verteilen können. Doch die Schere zwischen Arm und Reich geht immer weiter auseinander, während der Staat völlig überschuldet ist.

Armut. Prekär Beschäftigte mit geringem Einkommen und verfestigten individuellen und sozialen Benachteiligungen können nur eines vererben: die Armutslage.

Armut. Fordern und fördern heißt die Devise. Wer misst, wie viel Eigenverantwortung ein Mensch übernehmen kann und soll? Welche Unterstützung ist notwendig, damit der Ausstieg aus der Armut gelingt?

Armut. Ja es gibt sie immer noch, die Sklavenhäuser, aus denen Menschen befreit werden sollten. Und immer mehr Zeltdörfer und Wohnschachteln aus Pappe und Blech auf allen Kontinenten.

Vom Sehen und von der Hast

„Wenn jemand sagt: Ich liebe Gott, aber seinen Bruder hasst, ist er ein Lügner. Denn wer seinen Bruder nicht liebt, den er sieht, kann Gott nicht lieben, den er nicht sieht“ (1 Joh. 4,20)

„Hört dieses Wort, die ihr die Schwachen verfolgt und die Armen im Lande unterdrückt. Ihr sagt: Wann ist das Neumondfest vorbei? Wir wollen Getreide verkaufen. Und wann ist der Sabbat vorbei? Wir wollen den Kornspeicher öffnen, das Maß kleiner und den Preis größer machen und die Gewichte fälschen. Wir wollen mit Geld die Hilflosen kaufen, für ein Paar Sandalen die Armen. Sogar den Abfall des Getreides machen wir zu Geld“ (Amos 8,4-6).

Ein Mensch ging von Jerusalem nach Jericho hinab und fiel unter die Räuber. Die zogen ihn aus, schlugen ihn nieder, machten sich davon und ließen ihn halb tot liegen. Zufällig kam ein Priester denselben Weg herab, sah ihn und ging vorüber. Auch ein Levit, der an den Ort kam, sah ihn und ging vorüber. Ein Samaritaner aber, der unterwegs war, kam vorbei, sah ihn und fühlte Mitleid. Und er ging zu ihm hin, goss Öl und Wein auf seine Wunden und verband sie ihm. Dann hob er ihn auf sein Reittier und brachte ihn in ein Wirtshaus und sorgte für ihn. Am andern Morgen zog er zwei Denare hervor und gab sie dem Wirt und sagte: Sorge für ihn! Und was du darüber hinaus aufwendest, werde ich dir erstatten, wenn ich wieder vorbeikomme. (Auszug aus Lk. 10, 25-37)

Vom Wissen und Verdrängen

Papst Franziskus hat, anknüpfend an seine Vorgänger, mit einer neuen Offenheit und Direktheit die Armut zu einem Thema der gesellschaftlichen Aktion gemacht. In seinem apostolischen Schreiben „Evangelii Gaudium“ vom 24.11.2013 spricht Papst Franziskus ohne Umschweife die Gründe der Armut und die Unzulänglichkeiten unseres globalen Systems des Wirtschaftens an. So heißt es unter Paragraph 202:

„Die Notwendigkeit, die strukturellen Ursachen der Armut zu beheben, kann nicht warten, nicht nur wegen eines pragmatischen Erfordernisses, Ergebnisse zu erzielen und die Gesellschaft zu ordnen, sondern um sie von einer Krankheit zu heilen, die sie anfällig und unwürdig werden lässt und sie nur in neue Krisen führen kann. Die Hilfsprojekte, die einigen dringlichen Erfordernissen begegnen, sollten nur als provisorische Maßnahmen angesehen werden. Solange die Probleme der Armen nicht von der Wurzel her gelöst werden, indem man auf die absolute Autonomie der Märkte und der Finanzspekulation verzichtet und die strukturellen Ursachen der Ungleichverteilung der Einkünfte in Angriff nimmt, werden sich die Probleme der Welt nicht lösen und kann letztlich überhaupt kein Problem gelöst werden.“

Die Ungleichverteilung der Einkünfte ist die Wurzel der sozialen Übel. (EG 202)“

Papst Franziskus verhehlt auch nicht seine Irritation darüber, dass es schwierig ist, gegenüber dem etablierten Diskursparadigma des Marktes als einziger Richtschnur gesellschaftlicher Organisation den grundlegenden Fragen solidarischer Verantwortung und Sorgenahme sowie dem Anspruch auf ein Leben in Würde und Freiheit die notwendige Aufmerksamkeit zu verschaffen:

„Die Würde jedes Menschen und das Gemeinwohl sind Fragen, die die gesamte Wirtschaftspolitik strukturieren müssten, doch manchmal scheinen sie von außen hinzugefügte Anhänge zu sein, um eine politische Rede zu vervollständigen, ohne Perspektiven oder Programme für eine wirklich ganzheitliche Entwicklung. Wie viele Worte sind diesem System unbequem geworden! Es ist lästig, wenn man von Ethik spricht, es ist lästig, dass man von weltweiter Solidarität spricht, es ist lästig, wenn man von einer Verteilung der Güter spricht, es ist lästig, wenn man davon spricht, die Arbeitsplätze zu verteidigen, es ist lästig, wenn man von der Würde der Schwachen spricht, es ist lästig, wenn man von einem Gott spricht, der einen Einsatz für die Gerechtigkeit fordert. (EG 203)“

Von Chancen und Visionen

Die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Die Vereinten Nationen haben 2015 die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Es ist eine neue, grundlegende und umfassende Vision dazu, wie Zukunft verantwortungsvoll gestaltet werden muss, um allen Menschen auf der Welt angemessene Lebenschancen zu sichern. Mit konsequentem programmatischem Charakter sind darin Leitgedanken zu 17 großen Zielen formuliert und in Teilziele gegliedert.

Die neue Agenda wurde in einem zweijährigen intensiven Konsultationsprozess entwickelt, der sowohl Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger als auch die Zivilgesellschaft umfasste und auch den Schwachen und Benachteiligten eine Stimme gab. Als Orientierungspunkte dienten die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie weitere internationale Verträge und Erklärungen. 198 Länder haben dieses Dokument unterzeichnet und sich damit zu dem Grundsatz bekannt, dass „niemand zurückgelassen wird“.

Die Beendigung der Armut „in allen ihren Formen und überall“ scheint darin als Ziel 1 auf. In Verbindung mit den anderen Zielen ergibt sich ein Gesamtbild dazu, wie in Zukunft Wirtschaftstätigkeit, Sicherung der ökologischen Grundlagen und solidarische Gemeinwesenentwicklung in Einklang gebracht werden können. Aus der synergetischen Verknüpfung der Ziele ist abzulesen, dass eine gewaltige gemeinsame Anstrengung aller Völker und aller Länder erforderlich ist, um den Menschen gesunde Ernährung und Wohlergehen, menschenwürdige Arbeit, Chancengleichheit, gesundheitliche Versorgung und Zugang zu Bildung, Energie und Justiz zu gewährleisten. Der Schutz der ökologischen Gleichgewichte, der Naturressourcen und die Einbremsung der Klimaerwärmung erfordern den Umstieg auf nachhaltige Formen des Wirtschaftens. Städte und Siedlungsgebiete sowie Infrastrukturen müssen zugleich wachsenden Dienstleistungsanforderungen gerecht werden und nachhaltiger werden. Frieden und Partnerschaft sind Voraussetzungen, damit die Vision nicht nur auf dem Papier bleibt.

Das globale Einvernehmen zu einer verantwortungsvollen Zukunftsgestaltung auf lokaler Ebene in kleinen Schritten umzusetzen, ist ein Auftrag, der in Politik und Zivilgesellschaft neuen Elan hervorbringt. Das Bewusstsein, dass schnelles und zielstrebiges Handeln notwendig ist, muss eine neue Entscheidungskultur begründen: Diese besteht darin, dass jede Generation das zur Zukunftssicherung beiträgt, was ihrem Leistungspotenzial entspricht. Politik wird zu einer veritablen Managementaufgabe. Entscheidungsverzögerungen und Machtgeplänkel müssen unterbunden werden, damit das zügig umgesetzt wird, was den Interessen der Allgemeinheit entspricht.

Das bedingungslose Grundeinkommen

Die freie Entfaltung der kreativen Fähigkeiten und individuellen Selbstverwirklichung ist der Grundgedanke der Idee, die menschliche Existenz unabhängig von den Zwängen der institutionellen Versorgung und dem Druck des Leistungsprinzips abzusichern. Dies soll durch die Zuerkennung eines Grundeinkommens an alle Bürgerinnen und Bürger erreicht werden, ohne diese von der Gemeinschaft erbrachte Unterstützung an Bedingungen oder an eine Arbeitstätigkeit oder sonstige kompensative Leistungen zu knüpfen. Damit wurde von Vordenkern wie Ralph Dahrendorf und André Gorz in den 80er Jahren ein radikal neues Versorgungskonzept ins Gespräch gebracht. Dahrendorf prägte als Gegenstück zur Arbeitsgesellschaft den Begriff der Tätigkeitsgesellschaft. André Gorz sprach sich für eine Neuverteilung von Arbeit und Einkommen aus und formulierte den Anspruch, als Mitglied einer Gesellschaft einen Anteil des produzierten Reichtums einzufordern. Thomas von Aquin hatte in Anknüpfung an die alten Schriften das Almosengeben als Gebot christlicher Nächstenliebe propagiert, Thomas Morus die kostenlose Versorgung der Armen mit der Arbeitspflicht verbunden. Clifford Hugh Douglas begründete 1920 die Idee des Social Credit: Indem der Staat Spekulationsgewinne abschöpft, kann er eine nationale Dividende erzielen, die die Grundsicherung der Bürgerinnen und Bürger abdeckt. Milton Friedmans Ansatz war der einer negativen Einkommensteuer mit öffentlichen Zuschüssen zur Aufbesserung von Einkommen unter einer bestimmten Schwelle.¹

In der Pandemie ist offensichtlich geworden, dass „systemrelevante Leistungen“ vor allem in Branchen mit überwiegendem Frauenanteil sei es im Gesundheits- und Sozialbereich, sei es in Erziehungs- und Ausbildungseinrichtungen deutlich geringer bezahlt werden als traditionelle Männerberufe. Zugleich lastet auf den Frauen die unbezahlte Haus- und Erziehungsarbeit und die Versorgung der Familiengemeinschaft. In dieser Situation ist die Diskussion zum bedingungslosen Grundeinkommen neu aufgeflammt.

Inzwischen liegen dazu verschiedene detaillierte Modelle² vor, die vor allem von Ökonomen und Unternehmern stammen. Beim Konzept des solidarischen Bürgergeldes geht die Einführung von bedingungslosen Unterstützungszahlungen über den Mechanismus der negativen Einkommensteuer mit einer radikalen Abschaffung von Sozialleistungen und der völligen Deregulierung des Arbeitsmarktes einher. Das wäre im Ergebnis ein finaler Dolchstoß für den schon arg gebeutelten Sozialstaat europäischer Prägung.

Bis 25.06.2022 läuft die Frist für die Unterzeichnung der Europäischen Bürgerinitiative für ein Grundeinkommen³. Falls EU-weit mindestens 1 Million an Unterschriften gesammelt wird, wird die Bürgerinitiative von der EU-Kommission und dem EU-Parlament angehört und die EU-Kommission muss dazu Stellung beziehen, was sie in dieser Sache zu tun gedenkt.

In der Schweiz stimmten 2016 mehr als drei Viertel der Bevölkerung bei der Volksabstimmung gegen die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens. 2017 und 2018 ist in Finnland mit 2000 zufällig ausgewählten arbeitslosen Bezieherinnen und Beziehern ein Experiment zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens durchgeführt worden. Die Teilnehmenden zeigten sich zufrieden über die positiven Auswirkungen auf Wohlbefinden und Gesundheit. Das zurückgestutzte Pilotprojekt brachte jedoch nach Einschätzung der Behörden nicht die erwarteten Beschäftigungseffekte⁴. Deshalb sind keine weiteren Schritte zu dessen Einführung unternommen worden.

So plausibel die Grundannahmen sein mögen, müssten für die Umsetzung eines bedingungslosen Grundeinkommens große Hürden überwunden werden. Es erfordert ei-

1 <https://www.stiftung-grundeinkommen.de/geschichte-historie-grundeinkommen/> (Zugriff am 05.07.2021)

2 <https://www.bpb.de/dialog/netzdebatte/223286/das-bedingungslose-grundeinkommen-drei-modelle> (Zugriff am 05.07.2021)

3 <https://www.ebi-grundeinkommen.de/> (Zugriff am 05.07.2021)

4 <https://www.nzz.ch/wirtschaft/bedingungsloses-grundeinkommen-finnlands-experiment-id.1555268> (Zugriff am 05.07.2021)

nen grundlegenden Umbau des Steuersystems von der Besteuerung von Arbeit auf die Besteuerung von Konsum. Das löst schon aufgrund der anhaltenden Wirtschafts- und Haushaltskrisen Widerstand aus, da in unsicheren Zeiten eher von neuen Experimenten Abstand genommen wird. Die Staaten müssten einen steuerlichen Zugriff auf Finanztransaktions- und Spekulationsgeschäfte erhalten, was aufgrund der Volatilität des Sektors und der Akteure auch schwer zu bewerkstelligen wäre. Zudem ist in einer wirtschaftlich vielfältig verwobenen EU die Abgrenzung des Gebietes schwierig, wo das neue Modell angewendet werden soll. Hingegen scheint der sukzessive Ausbau der bedarfsorientierten Grundsicherung angesichts der sich verschärfenden Armutslagen allgemeine Zustimmung zu finden und damit ein erfolversprechender Weg, die Existenzsicherung von Menschen in Armut und in Notlagen sukzessive auszubauen.

Armut als individuelles und soziales Phänomen

Das Leben ist kompliziert

Armut und soziale Ausgrenzung sind in der heutzutage üblichen oberflächlichen Wahrnehmung von Simplifizierung und Schubladendenken geprägt. Es handelt sich aber immer um Menschen, ihre wechselvollen Lebensbedingungen und Schicksale und um die Möglichkeiten der Verbesserung ihrer aktuellen und künftigen Lebenschancen. Viele individuelle, soziale und kulturelle Faktoren spielen dabei eine Rolle. Wir benötigen also einen Zugang, der der Vielschichtigkeit der Problematik gerecht wird. Inzwischen ist es international üblich, das Thema Armut immer zusammen mit der sozialen Ausgrenzung zu behandeln.

Es geht um ökonomisch messbare Fakten und Lebensbedingungen der Menschen in einem bestimmten eng gefassten regionalen und weiter gefassten staatlichen Einzugsgebiet. Aber neben den Fragen des Nicht-Habens und Sich-Nicht-Leisten-Könnens wird die Aufmerksamkeit auf Mechanismen gelenkt, die die Teilhabe an Gemeinschaft betreffen. Es sind also auch individuelle Dispositionen und gruppenspezifische bzw. strukturelle Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen. Hier spielt die Bereitschaft und die Fähigkeit der Einzelnen zur sozialen Integration ebenso eine Rolle wie die Inklusionsorientierung der Gemeinschaft. Ethik und soziale Verantwortung leiten die Gesellschaft als Ganze dazu an, ihre Sensoren für die Armutslagen zu schärfen.

Kombination aus Eigenverantwortung und Hilfestellungen

Zuerst sind die Betroffenen selbst gefordert. Wer aufgrund individueller Lebenslagen, eines schwierigen familiären Kontextes oder sozialer Problemsituationen, infolge von Arbeitslosigkeit oder Verlust der ökonomischen Stabilität oder anderer äußerer Einflüsse in Not gerät, muss die eigenen Kräfte mobilisieren, um diese Situation zu überwinden. Aufgabe der öffentlichen Hand, der informellen Solidarität in den Gemeinschaften und der sozialen Organisationen ist es, Hilfestellungen für die Überbrückung der unmittelbaren Auswirkungen anzubieten. Die Soforthilfe ist mit Unterstützungen zu verbinden, die die Resilienz fördern: Das heißt, das Selbstvertrauen der in Not Geratenen stärken, damit sie die Herausforderung mit Zuversicht und Einsatzbereitschaft angehen. Das Leben hält immer wieder Überraschungen bereit und ist wie ein Hürdenlauf mit vielen Hindernissen versehen, die oft unvermittelt und gleich mehrfach auftreten. Die Fähigkeit und der Willen, schwierige Situationen zu meistern, gehören also zu den Dingen, die die Menschen von ihrer Jugend an einüben müssen. Die Verantwortung für das eigene Wohlergehen und die Anbahnung eines den individuellen Ansprüchen entsprechenden Lebensweges kann nicht auf die Gesellschaft abgewälzt werden.

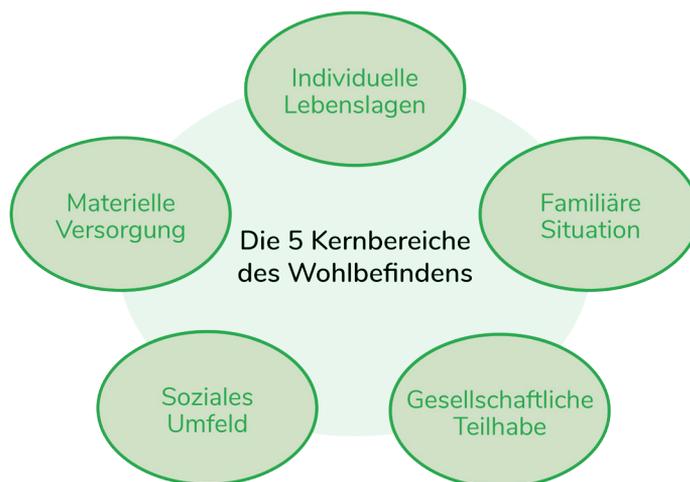
Aber es ist in einer Gemeinschaft legitim, von den Anderen wirksame Hilfestellungen zu erwarten, wenn Frau oder Mann es nicht alleine schafft. Diese Hilfestellung kann ganz unterschiedliche Formen annehmen. Sie muss für die aktuelle Notlage wirksame Antworten beinhalten, aber auch auf die individuelle Situation der Betroffenen eingehen und diese bei der Überwindung der Notlage unterstützen. Das ist mit dem heute verbreiteten Be-

griff Empowerment gemeint. Die Besinnung auf die eigenen Fähigkeiten und Kenntnisse und auf den häufig umfangreichen beruflichen Erfahrungsschatz schafft Vertrauen in die eigenen Ressourcen. Gezielte Unterstützungen helfen dabei, das eigene Potenzial mit der Gesellschaft anschlussfähig zu machen. Wer solche Hilfe erhält wird, bildlich gesprochen, wie ein Kletterer mit einem Seil mit anderen Bergsteigerinnen und Bergsteigern verbunden, in der Gewissheit, dass es ihm oder ihr so leichter fallen wird, die schwierigen Stellen im Fels des Alltags zu überwinden. Die Hürden, die sich gelingender Inklusion entgegenstellen, müssen also in einer differenzierten Gesamtschau auf die Problemlage und die Ressourcenausstattung der Betroffenen identifiziert werden.

Fünf Kernbereiche des Wohlbefindens

Die individuellen Lebenslagen, das soziale Umfeld und die materiellen Rahmenbedingungen der sozialen Versorgung stellen einerseits Fakten dar, die für die Erfassung der Problemlagen relevant und bis zu einem bestimmten Punkt objektivierbar sind. Andererseits entfalten sie eine mehrfache Wechselwirkung in einem Gesamtbild an Einflussfaktoren, die nur schwer voneinander abgrenzbar sind. Die WHO hat fünf Kernbereiche des Wohlbefindens identifiziert, die in erster Linie für die Messung des mentalen Wohlbefindens von Kindern und Jugendlichen gedacht waren.⁵ Diese können auch generell zur Typisierung der Eigenschaften und Kontexte des subjektiven Wohlbefindens in der Gesellschaft verwendet werden.⁶ Aufschlussreich sind die Kategorien auch für die Einordnung der Problematiken von Armut und sozialer Ausgrenzung. Gerade aufgrund der Schnittmengen und der wechselseitigen Wirkungseffekte ist es möglich, die Vielschichtigkeit individueller und sozialer Lebenslagen hervortreten zu lassen:

Die 5 Kernbereiche des Wohlbefindens



Arbeit zentrales Bindeglied der Existenzsicherung

Wie ersichtlich, ist die materielle Versorgung nur ein, wenn auch grundlegender Ausschnitt miteinander verwobener Lebenslagen. Die Arbeit ist das zentrale Bindeglied für die materielle Versorgung des Individuums und der Familien und den Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen. Dieses Konzept zieht sich als Leitfaden durch alle Lebensabschnitte. Es bot in einer stabilen Arbeitsgesellschaft im Industriezeitalter für die Beschäftigten einen ausgedehnten sozialen Schutz in Krisenzeiten, also bei Arbeitslosigkeit und Betriebskrisen und eine angemessene Altersversorgung.

5 <https://www.corc.uk.net/outcome-experience-measures/the-world-health-organisation-five-well-being-index-who-5/>

6 <https://leitbegriffe.bzga.de/alphabetisches-verzeichnis/wohlbefinden-well-being/>

Deregulierung schafft neue ökonomische Konstellationen

Mit dem Übergang in das neue digitale Zeitalter sind die alten Systeme brüchig geworden. Der Grund liegt im Wesentlichen in der Aufkündigung des partnerschaftlichen Gesellschaftsvertrages zwischen Kapital und Arbeit, der bislang als Stabilisator für konjunkturelle Schwankungen gewirkt hat und auf gemeinsam getragene Regelungen zur Lösung der Interessenskonflikte beruhte. Technische Entwicklung und digitale Vernetzung gaben dem neoliberalen Innovationsdrang die Triebkraft, um mit der Neuorganisation der Produktion, der Logistik und der Ausweitung der Dienstleistungen auch die Regeln des Wirtschafts- und Arbeitsmarktsystems neu zu schreiben und neue Machtverhältnisse zu schaffen. Die Durchsetzungskraft neoliberaler Deregulierungsbestrebungen zeigte sich insbesondere durch folgende Weichenstellungen, die die altbekannten Mechanismen des Interessensausgleichs außer Kraft setzten bzw. als obsolet entlarvten:

Bausteine der Deregulierung und Entsolidarisierung



Die Schaffung globaler Arbeitsmärkte hat die Grenzen nationaler Regelungen und Schutzmechanismen aufgezeigt und unter den Staaten einen Unterbietungswettbewerb für die Anlockung von Kapital und die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgelöst. Dies hatte eine zunehmende Deregulierung der nationalen Arbeitsmärkte zur Folge: Es wurden neue Arbeitsverträge mit geringerem Sozialschutz eingeführt, soziale Standards ausgehöhlt und den Unternehmen der Ausstieg aus den Tarifbindungen bei der Lohnpolitik und der Regelung der Arbeitsbedingungen erlaubt. Die staatliche Garantie einer angemessenen Altersversorgung wurde reduziert, um Platz für marktgängige Angebote der Rentensicherung zu schaffen, relevante Bereiche der Daseinsvorsorge wurden privatisiert. Von der Realwirtschaft abgekoppelte Finanzmärkte erzielen Umsätze, die ein Vielfaches des Bruttosozialprodukts bedeutender Industriestaaten ausmachen. Internationale Konzerne setzten gegen teils kollaborative teils resignierende Staatengemeinschaften private Klagen im Falle einer Beeinträchtigung ihrer Gewinnmaximierungsperspektiven durch.

Pandemie zwingt zur Einführung universeller Nothilfemaßnahmen

Die Covid-19-Pandemie hat die bereits vorhandenen Lücken gesellschaftlicher Solidarität schonungslos aufgedeckt und die existentiellen Belastungen für die benachteiligten Schichten der Gesellschaft durch die massiven Einschnitte in das Wirtschaftsgefüge und in das Alltagsleben der Menschen nochmals verschärft. Dies hatte zur Folge, dass im Dringlichkeitswege Maßnahmen zur Armutsbekämpfung erlassen wurden. Instrumente dafür waren die Ausdehnung der vorhandenen sozialen Absicherungen für einzelne Kategorien von Beschäftigten und neue universelle Unterstützungsmechanismen für Menschen ohne Einkommen. Die Finanzierung konnte nicht durch sektorale Fonds gewährleistet werden, sondern musste, wie es stillschweigend ja schon bei der Rettung der Banken und der Großkonzerne in der Finanzkrise geschehen war, aus Steuermitteln aufgebracht werden. Zugleich ist klar geworden, dass die Gesellschaft parallel zur Bewältigung der wirtschaftlichen Einbrüche auch die Überwindung der sozialen Disparitäten schaffen muss, um eine Implosion zu vermeiden. Und die Zuspitzung der klimatischen Veränderungen erfordert eine Kehrtwende in der Ausbeutung natürlicher Ressourcen, die mit einer Umdeutung der bisherigen unternehmerischen Erfolgsparameter verbunden sein muss.

Menschen und Gemeinschaft im Fokus der Zukunftssicherung

In dieser länger anhaltenden Zeit des Übergangs gilt es, die Traumata der Auflösung bisheriger Sicherheiten für Unternehmen und Beschäftigte abzdämpfen und zielstrebig neue Rahmensetzungen vorzunehmen, damit in Zeiten der Arbeitslosigkeit oder der Umschulung eine Grundversorgung der Menschen unter dem Existenzminimum bzw. des wachsenden Anteils an armutsgefährdeten Personen und Familien gewährleistet ist. Durch die Aushöhlung des Sozialstaates bewirkte Armutslagen und verschärfte Ausgrenzungsrisiken benötigen strukturelle und nicht nur Ad-Hoc-Überbrückungshilfen. Der Hoffnung auf neue Lebenschancen und den Existenzsorgen von Migrantinnen und Migranten sind wir Antworten schuldig, die Respekt vor der Würde dieser in der Welt versprengten Menschen an den Tag legen und so umfassend angelegt sind, dass wir nicht ständig improvisieren müssen.

Menschen wirksame Hilfe anzubieten bedeutet, beim Individuum anzusetzen, das familiäre Umfeld zu berücksichtigen und als Ressource einzubinden, wenn dies möglich ist. Und dann Kreis um Kreis gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für die Einlösung des Anspruchs auf Lebenschancen, Selbstverwirklichung und sozialer Teilhabe aufzubauen. Die Bedarfslagen der Menschen sind ganz allgemein je nach individueller Lebenskonstellation und familiärer Situation unterschiedlich und werden durch äußere Einflüsse und strukturelle Gegebenheiten beeinflusst. Wesentlichen Anteil an einer gedeihlichen Entwicklung hat das unmittelbare soziale Umfeld. Es kann eine Einbettung in eine fürsorgliche Gemeinschaft bieten, aber auch durch negative Faktoren wie Konfliktpunkte, Gewalt, Risikophänomene, Ausgrenzung auf die Lebenschancen der Einzelnen und der Familien einwirken.

Erfolg als Kombination individueller Anlagen und sozialer Ermunterung

Die Abdeckung der existenziellen Bedürfnisse stellt die Basis für die persönliche Entfaltung und die erfolgreiche Aneignung einer selbstwirksamen und proaktiven Rolle in der Gemeinschaft dar. Ausschlaggebend hierfür ist ein ganzes Bündel an Wirkungsfaktoren, die auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind. Erfolgreiche Lebensgestalterinnen und Lebensgestalter sowie Anpasserinnen und Anpasser verfügen über entsprechende Ressourcen und wissen sie zu nutzen. Intelligenz, Optimismus, Selbststeuerungsfähigkeit, Verantwortungsbewusstsein, Lösungsorientierung und Leistungsbereitschaft werden durch die positive Resonanz in der Gemeinschaft und gezielte Unterstützungen des familiären, sozialen oder Arbeitsumfelds zusätzlich verstärkt.⁷ Die persönliche Resilienz ist zwar grundlegend in der eigenen Persönlichkeit angelegt, erhält aber wichtige Impulse

⁷ <https://resilienz.at/definition-resilienz/> (Zugriff am 13.10.2021)

durch exogene Faktoren, die der individuellen Disposition jene Schubkraft verleihen, die zu großen Leistungen befähigt.

Die Weltgesundheitsorganisation WHO hat 1994 die Lebenskompetenzen als die Summe der Prädispositionen definiert „die es den Menschen ermöglichen, ihr Leben zu steuern und auszurichten und ihre Fähigkeit zu entwickeln, mit den Veränderungen in ihrer Umwelt zu leben und selbst Veränderungen zu bewirken“. Dazu ist eine Liste von zehn Kompetenzen erstellt worden, die in konkreten Handlungssituationen aktiviert werden:

Die Lebenskompetenzen laut WHO (1994)



Dieser ursprünglich im Zusammenhang mit der Erziehung von Kindern und Jugendlichen entwickelte Dekalog⁸ ist sukzessive auf breiter Ebene als Grundlage für die gedeihliche Entwicklung der Individuen herangezogen worden. Aktuelle Erweiterungen berücksichtigen auch die Anforderungen des digitalen Zeitalters. Das kritische Denken, die Kreativität und die Kommunikationsfähigkeit bilden gemeinsam mit der Kollaboration die vier K, die von den Unternehmen neben Abstraktionsfähigkeit, Flexibilität, Initiativkraft, Produktivität und Leadership als herausragende Eigenschaften bei Personaleinstellungen angesehen werden. Unverzichtbar ist mittlerweile auch eine bestimmte Versiertheit im Umgang mit den Informations-, Kommunikations- und Produktionstechnologien.

Resilienz als Systemleistung in den Fokus rücken

Ein Mangel an Kompetenzausstattung und -entwicklung auf individueller Ebene schränkt die Entwicklungsmöglichkeiten ein. Darauf können familiäre und soziale Umweltfaktoren bzw. formale und informelle Rahmenbedingungen der Gesellschaft einen großen Einfluss ausüben. Deshalb ist es durchaus angebracht, den Resilienzbezug vom Individuum auch auf die Gemeinschaftssysteme auszuweiten, in die der und die Einzelne eingebettet sind. Dadurch können wechselseitige Einflussmuster besser kenntlich gemacht und analysiert werden.

Familie und soziale Umgebung werden in diesem Zusammenhang als Mesosysteme eingeordnet, die Gesellschaft und ihre Ordnungskategorien als Exosystem und das für die Gesellschaft bestimmende Wertesystem stellt die Makroebene dar.⁹ Diese „menschlichen Ökosysteme“ als organisierte Gemeinschaftsgebilde stehen nämlich nach Bronfenbrenner unter dem Einfluss individueller, kultureller und struktureller Faktoren, die in einer ständigen Interaktion stehen und sich wechselseitig bedingen können.¹⁰ Dieser Gesamtkonstellation ist künftig im Hinblick auf die synergetische Verschränkung von materiellen Unterstützungen und Hilfestellungen zur Förderung der Inklusion mehr Beachtung zu schenken, sowohl unter dem Aspekt der Aktivierung der Eigenverantwortung als auch zur Bewusstmachung der Steuerungsrolle öffentlicher Welfarepolitik.

8 <https://apps.who.int/iris/handle/10665/63552> (Zugriff am 22.07.2021)

9 <https://link.springer.com/article/10.1007/s11620-020-00524-6> (Zugriff am 22.07.2021)

10 Siehe dazu FQS 19(1), Art. 1, André Epp: Das ökosystemische Entwicklungsmodell als theoretisches Sensibilisierungs- und Betrachtungsraster für empirische Phänomene: <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/2725/4156> (Zugriff am 22.07.2021)

Gesellschaftliche Teilhabe unter Konsumdruck

Gesellschaftliche Teilhabe hat sowohl mit dem Einkommen als auch mit der sozialen Bindung zu tun. Das Sich-Leisten-Können ist in unserer Gesellschaft zu einer Ausdrucksform der gleichwertigen Beteiligung an den Konsumgewohnheiten geworden, die die Familien und insbesondere auch die Jugendlichen einem starken Nachahmungsdruck aussetzt. Durch die Diskrepanz in den Konsumkapazitäten ergeben sich in der Gesellschaft mehrere nicht sichtbare und dennoch klar abgestufte Schichtungen. Diesen entsprechen bestimmte Formen der öffentlichen Hervorkehrung des erreichten Wohlstandsniveaus und der Freizeitgestaltung, aber auch soziale Treffpunkte. Während wirklich Wohlhabende ihren Lebensstandard nicht als Trophäe herumschwenken, spüren gerade Menschen aus der Mittelschicht und aus den niedrigen Einkommensklassen ein großes Bedürfnis zu zeigen, dass sie in der Wohlstandsgesellschaft angekommen sind und dazugehören. Das Bemühen, ihre Kinder mit Kleidern und Accessoires auszustatten, die dem angestrebten sozialen Status entsprechen, bringt viele Eltern in finanzielle Schwierigkeiten. Jugendliche können diese Situationen nicht gut einschätzen und versuchen auch selbst unter großem Aufwand, den gewünschten Kontakt mit dem für gesellschaftlich relevant gehaltenen Mainstream herzustellen.

Immaterielle Wohlfühlmechanismen schaffen Zugehörigkeit

Immaterielle Formen der gesellschaftlichen Anerkennung und der Akzeptanz spielen jedoch eine noch wichtigere Rolle dafür, dass sich Menschen in einer Gemeinschaft beheimatet und als gleichwertige Mitglieder anerkannt und akzeptiert fühlen. Beginnend in der Familie, in der Schule, im beruflichen Umfeld, in der Nachbarschaft, im Verein gibt es viele Mechanismen, die Gemeinschaft fördern, stärken und zelebrieren, aber auch Mechanismen der Stigmatisierung und der Sanktionierung nicht gewünschten Verhaltens, bis hin zur Abgrenzung von gemeinschaftlichen Territorien und zur Ausgrenzung einzelner Mitglieder oder nicht angepasster bzw. nicht akzeptierter Gruppen.

In einer individualisierten Gesellschaft mit großen sozialen Unterschieden und vielfältigen kulturellen Prägungen ist es schwierig, den Gemeinschaftsgedanken als zentrales Orientierungsmuster zu verankern. Werden die zentrifugalen Kräfte durch die Propagierung von Konsumfrenetismus und die politische Akzentuierung vermeintlich unversöhnlicher politischer, kultureller und sozialer Gegensätze vervielfacht, so wird der Eindruck erzeugt, dass die gesellschaftliche Entwicklung nicht mehr steuerbar ist. Es ist diese Wahrnehmung, die sich in den Menschen verfestigt, während sie früher oder später draufkommen, dass die eloquenten Heilsversprecherinnen und Heilsversprecher jederzeit bereit sind, je nach Stimmungslage ihre Meinung zu ändern, um immer mit dem Wind des Volkes im Rücken von Wahlboje zu Wahlboje zu segeln.

Quantitative und qualitative Aspekte der Armut

Armut bezeichnet einen Zustand des Mangels, der vor allem an der Verfügbarkeit materieller Güter gemessen wird. Er tritt ein, wenn eine Versorgungsnotlage nicht zeitlich beschränkt auftritt, sondern für die Lebenslage insgesamt bestimmend wird.¹¹ Davon betroffen sind Einzelpersonen oder Personengruppen, denen nicht ausreichend finanzielle Mittel oder lebensnotwendige Güter zur Verfügung stehen.¹² Es handelt sich um eine zu einem bestimmten Zeitpunkt oder eine in einem längeren Zeitraum festgestellte materielle Lebenslage, die jeweils im Zusammenhang mit dem wirtschafts- und sozialpolitischen Kontext eines Landes oder einer Region steht. Für deren Erfassung werden vor allem Daten zur Einkommenssituation der Steuerbehörden bzw. der Renteninstitute verwendet sowie Daten zu den Konsumausgaben, die auf repräsentativen Umfragen beruhen. Die Messung der verschiedenen Dimensionen der Armut und der sozialen Ausgrenzung

11 <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/armut-31824> (Zugriff am 31.05.2021)

12 https://www.diw.de/de/diw_01.c.411565.de/presse_glossar/diw_glossar/armut.html (Zugriff am 31.05.2021)

erfolgt auf der Ebene der Haushalte, sprich der Familien, unter Berücksichtigung ihrer Zusammensetzung. Mit jeweils einer Bezugsperson werden zu diesem Zweck Informationen zur Zusammensetzung der Haushalte und zur Arbeitstätigkeit, dem Geschlecht, Alter und Bildungsstand der Haushaltsmitglieder gesammelt und auch subjektive Einschätzungen zu den Lebensbedingungen abgefragt.

Breit angelegte Erhebungen erlauben es aufgrund der Verknüpfung von unterschiedlichen Fragenkomplexen, ein detaillierteres Bild der Armutslagen zu erstellen und Rückschlüsse zu den Lebensbedingungen der Familien und der Mitglieder der Haushalte sowie der jeweiligen Bezugsperson zu ziehen. Auf EU-Ebene ist die Standarderhebung der EU-Survey zum Einkommen und zu den Lebensbedingungen (EU-Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC), der nach der experimentellen Startphase 2003 seit 2004 durchgeführt wird.¹³ EU-weit einheitliche wissenschaftliche Messkriterien stellen die Vergleichbarkeit der Daten zwischen den einzelnen Ländern sicher.

Die Nutzung von Datenbeständen der öffentlichen Behörden und die Zuordnung der Verfügbarkeit von Ressourcen der Haushalte zu klar definierten Ausgabenbereichen und Dienstleistungen ermöglichen eine weitgehende Objektivierung der Armutserfassung. Die Zuordnung wird von außenstehenden Expertinnen und Experten „unabhängig von der Wahrnehmung Betroffener“ durchgeführt, wie es in einem Impulspapier des Forschungsinstituts für gesellschaftliche Weiterentwicklung heißt.¹⁴ Steigende Aufmerksamkeit erlangen jedoch Forschungsmethoden, die diesen Ansatz durch qualitative Erhebungen zur subjektiven Wahrnehmung von Armut und sozialer Ausgrenzung ergänzen, bei denen die Betroffenen selbst zu Wort kommen. Solche Erhebungen erlauben auch einen Rückschluss zum zeitlichen Verlauf der Armutslagen und zur Wirkung der Programme zur Armutsbekämpfung.

Eine Darstellung der Erhebungsmethoden und aktuelle Erkenntnisse dazu finden sich in der qualitativen Untersuchung von subjektiven Ausprägungen und Dynamiken sozialer Lagen im Rahmen der Begleitforschung zum sechsten Armuts- und Reichtumsbericht in Deutschland 2020.¹⁵ In 64 Interviews wurde die Wahrnehmung von als armutsgefährdet bzw. sozial benachteiligt eingestuften Personen zu sechs Kernfeldern erhoben, die als relevante Dimensionen der Lebenslagen eingestuft werden. Dabei geht es um die Einschätzung individueller Gestaltungsspielräume in Bezug auf Versorgung und Einkommen, soziale Kontakte und Kooperation, Lern- und Erfahrungsprozesse, Müße und Regeneration. Lebensqualität ist über die Grundversorgung hinaus eine Frage der Teilhabe am sozialen Alltag einer Gemeinschaft, vom Konsum über gesellschaftliche Standards ritualisierter (und inzwischen auch weitgehend ökonomisierter) Selbstinszenierung bis zur Freizeit.

Absolute und relative Armut

Für die Beschreibung der Armut haben sich unterschiedliche Klassifizierungskategorien etabliert. Die Verfügbarkeit von Einkommen bzw. die Möglichkeit der Haushalte, Konsumgüter zu kaufen und Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen bzw. am Gemeinschaftsleben teilzunehmen wird in Relation zu bestimmten ökonomischen Schwellenwerten gesetzt, die für die Leistbarkeit innerhalb eines Staates oder eines anderen Einzugsgebietes aussagekräftig sind. Die Armutgefährdung wird standardmäßig für einen Haushalt berechnet, der aus zwei Personen besteht. Für Einpersonenhaushalte bzw. für größere Mehrpersonenhaushalte wird der Koeffizient aufwandsorientiert entsprechend reduziert.

Unterschieden wird vor allem zwischen absoluter und relativer Armut. Absolute Armut liegt vor, wenn Menschen nicht imstande sind, Grundbedürfnisse wie Nahrung, Kleidung

¹³ https://www.istat.it/it/files/2014/06/met_norme0837_indagine_europea_sui_redditi_Eu-Silc.pdf

¹⁴ https://fgw-nrw.de/fileadmin/user_upload/Impuls-VSP-04-ISS-A1-web.pdf (Zugriff am 25.06.2021)

¹⁵ https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/methodenbericht-qualitative-untersuchung-subjektive-auspraegung-und-dynamiken-sozialer-lagen.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff am 25.06.2021)

und ein Dach über dem Kopf abzudecken.¹⁶ 2020 trifft dies in Italien auf über zwei Millionen Haushalte (7,7%) und über 5,6 Millionen Einzelpersonen (9,3%) zu. Bei einem Haushalt mit zwei Erwachsenen zwischen 18 und 59 Jahren, die in Norditalien in einer Gemeinde mit weniger als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern leben, liegt die absolute Armutsgrenze bei 1.339,30 Euro, in Süditalien hingegen bei 1.333,97 Euro¹⁷. Von absoluter Armut betroffen waren 2020 vor allem Haushalte mit mehr als drei Mitgliedern sowie solche, deren Bezugsperson nur einen Mittelschulabschluss aufweist bzw. die nur aus ausländischen Personen zusammengesetzt ist, sowie in Miete lebende Haushalte.¹⁸ Aufgrund der Covid-19-Pandemie ist der Anteil der Haushalte in absoluter Armut deutlich angestiegen, während die relative Armut einen günstigeren Verlauf genommen hat.

Von relativer Armut wird gesprochen, wenn das Einkommen der Personen nach Sozialtransfers unterhalb der Armutgefährdungsschwelle liegt. Diese ist EU-weit bei 60 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens in dem Staat festgelegt, wo die Personen ansässig sind.¹⁹ Der entsprechende Bevölkerungsanteil entspricht der Armutgefährdungsquote. Das italienische Statistikinstitut ISTAT nimmt auf die Konsumausgaben der Familien laut dem internationalen Standard ISPL (International Standard of Poverty Line) Bezug.²⁰ In Italien liegt die Armutsgrenze für einen Einpersonenhaushalt bei 601,12 Euro, für einen Zweipersonenhaushalt 2020 bei 1.001,86 Euro, bei drei Personen beträgt sie 1.332,47 Euro, bei vier Personen 1.633,03 Euro.²¹ Insgesamt wurden 2020 etwa 2,6 Millionen Haushalte als relativ arm eingestuft (10,1%). Besonders betroffen waren Haushalte mit mehr als drei zu Lasten lebenden Kindern sowie jene, deren Bezugsperson auf Arbeitssuche war und solche mit zumindest einer/m ausländischen Staatsbürger/in.

Erwerbsarmut

Der Begriff Erwerbsarmut bezeichnet das Phänomen, dass Haushalte und deren Mitglieder trotz Erwerbsarbeit als arm eingestuft werden können. Dies ist vor allem das Ergebnis der in den 90er Jahren betriebenen Deregulierung der Arbeitsmärkte. Es wurden neue atypische Arbeitsverträge²² zugelassen bzw. gesetzlich eingeführt, die statt auf kollektivvertraglicher Basis auf individuellen Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern beruhen und eine geringere Entlohnung und weniger Sozialschutz bieten. Die neue Kategorie der „working poor“ stellt eine zusätzliche Herausforderung für die Sozialsysteme dar. 2017 galten in der EU 20,5 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als armutsgefährdet, also 9,4%.²³ Wesentliche Faktoren für das Abrutschen in Armut sind eine geringe Arbeitsintensität der Haushaltsmitglieder, niedrige Löhne und unzureichende soziale Abfederungsmaßnahmen in wirtschaftlichen Krisensituationen.²⁴ Eine Stagnation der Lohnentwicklung kann zudem die Kaufkraft schmälern. Die Prekarisierung erfasst den „gesamten sozialen Raum“ (Marchart) und begründet eine „Wiederkehr der sozialen Unsicherheit“ (Castel), die in der industrialisierten Gesellschaft durch die sozialstaatlichen Maßnahmen und die Praxis der sozialpartnerschaftlichen Konzertierung überwunden schien.

16 <https://www.openpolis.it/parole/che-cose-la-poverta-assoluta/> (Zugriff am 02.06.2021)

17 <https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta> (Zugriff am 16.06.2021)

18 https://www.istat.it/it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf (Zugriff am 16.06.2021)

19 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate/de (Zugriff am 02.06.2021)

20 <https://www.istat.it/it/archivio/217030> (Zugriff am 02.06.2021)

21 ISTAT, ebda (Fußnote 15)

22 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=751&furtherNews=yes&newsId=9378> (Zugriff am 25.06.2021)

23 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=751&furtherNews=yes&newsId=9378> (Zugriff am 25.06.2021)

24 Das europäische Zentrum für Arbeitnehmerfragen EZA hat 2013 eine Studie zur Erwerbsarmut veröffentlicht und Ursachen und Strategien zur Überwindung aufgezeigt: <https://www.eza.org/de/publikationen/veroeffentlichungen-zum-sozialen-dialog/nr-17-europa-2020-erwerbsarmut-herausforderungen-fuer-arbeitnehmerorganisationen> (Zugriff am 25.06.2021)

Um der Aushöhlung der Schutzstandards auf dem Arbeitsmarkt entgegenzutreten hat der Deutsche Gewerkschaftsbund DGB 2006 das Konzept der „guten Arbeit“ lanciert und einen Index mit verschiedenen Kriterien als Grundlage für Umfragen unter den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu den Arbeitsbedingungen ausgearbeitet.²⁵ Gute Arbeit setzt eine angemessene Entlohnung und soziale Schutzstandards voraus und wird durch Arbeitsbedingungen charakterisiert, die Gestaltungsmöglichkeiten für eine sinnerefüllte Tätigkeit beinhalten. Die Arbeitsorganisation ist darauf auszurichten, präventiv körperliche und psychische Belastungen zu vermeiden, um die Leistungsfähigkeit und die Psychogenese nicht zu beeinträchtigen.

Die Initiative des DGB baute auf das Konzept des „decent work“ auf, das die Internationale Arbeitsorganisation ILO²⁶ bereits 1999 lanciert hatte. Zielrichtung war die Sicherstellung von angemessenen Arbeitsbedingungen für alle Formen der Beschäftigung (auch die in dem weiten Feld der informellen Ökonomie), die Gewährleistung von Rechten für die Beschäftigten und Sozialschutz sowie die Etablierung von Formen des sozialen Dialogs. 2015 ist dieses Konzept von der UNO in die Agenda 2030 für die nachhaltige Entwicklung integriert worden.

Kinderarmut und Bildungsbenachteiligung

Bildungsbenachteiligung besteht in geringeren Bildungschancen²⁷ von Kindern aus Haushalten mit unzureichender materieller Versorgung, da sie weniger Zugang zu Bildungsangeboten haben. Sie weisen häufiger eine problembehaftete schulische Bildungsbiografie auf. Familienspezifische Belastungen können sich als Hemmnisse für die Entwicklung der Kinder erweisen. Die Einkommenssituation beeinträchtigt auch die Teilnahme an non formalen und informellen Bildungs- und Freizeitangeboten. In Italien wird der Begriff Erziehungsarmut („povertà educativa“) verwendet, um die Situation von Minderjährigen zu beschreiben, deren Recht auf Ausbildung, die Entwicklung von Fähigkeiten und Kompetenzen sowie die Entwicklung der eigenen Talente und beruflichen Bestrebungen eingeschränkt ist.²⁸ Es handelt sich also um einen Mangel an Entfaltungschancen, der über die Schule hinaus auch die Freizeitaktivitäten und kulturelle Angebote betrifft. Empirische Daten dazu sind für die italienischen Regionen von der Universität Rom Tor Vergata aufgrund der PISA-Studien ermittelt worden. Demnach sind vor allem Kinder in Süditalien von entsprechenden Beteiligungsnachteilen betroffen. Für Südtirol ist mangels verfügbarer Daten der Index für die Erziehungsarmut IPE nicht berechnet worden.²⁹

Der Kinderarmut wird außerdem besonderes Augenmerk geschenkt, weil die zunehmende Verbreitung der Armut in benachteiligten Haushalten innerhalb der Industriestaaten eine generationenübergreifende Verfestigung von Armutskarrieren bewirken kann. Studien in Österreich³⁰ und Deutschland³¹ haben vor allem letzthin auf die Folgen der Covid-19-Pandemie für die Gesundheit und die Entwicklung der Kinder hingewiesen. In Italien hat das ISTAT 2021 einen Anstieg der Kinder in absoluter Armut auf 1,3 Millionen festgestellt.³²

25 <https://index-gute-arbeit.dgb.de/dgb-index-gute-arbeit/was-ist-der-index> (Zugriff am 28.06.2021)

26 <https://www.ilo.org/public/english/revue/download/pdf/ghai.pdf> (Zugriff am 28.06.2021)

27 https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_WB_Armutsfolgen_fuer_Kinder_und_Jugendliche_2016.pdf

28 <https://www.openpolis.it/parole/quali-sono-le-cause-della-poverta-educativa/> (Zugriff am 02.06.2021)

29 <https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/uploads/pubblicazioni/nuotare-contro-corrente-poverta-educativa-e-resilienza-italia.pdf> (Zugriff am 02.06.2021)

30 https://www.volkshilfe.at/fileadmin/user_upload/Media_Library_Kinderarmut/Publikationen/Brosch_PolicyPaper_Kindergesundheit_04-2021_web_Doppelseiten.pdf (Zugriff am 25.06.2021)

31 https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/291_2020_BST_Facsheet_Kinderarmut_SGB-II_Daten_ID967.pdf (Zugriff am 25.06.2021)

32 ISTAT, ebda (Fußnote 15)

Zentrale Zukunftsaufgabe Gemeinschaftsförderung

Gemeinschaftsförderung und Gemeinwesenentwicklung sind zentrale Herausforderungen unserer Zeit. Im EU-Aktionsplan zur Integration und Inklusion 2021-2027 wird betont, dass im Hinblick auf eine gedeihliche Entwicklung der Gesellschaft und der Wirtschaft Integration zugleich ein Recht und eine Pflicht darstellen. Die lokalen Gemeinschaften müssen dazu ihre Kapazitäten zur Gemeinwesenentwicklung ausbauen und dabei insbesondere auch benachteiligte Menschen aktiv beteiligen. Von der Kinderbetreuung über die schulische Ausbildung bis hin zum Übergang ins Berufsleben sind frühzeitig die Voraussetzungen für gute Entwicklungschancen zu schaffen. In einer inzwischen vielfältigeren Gesellschaft müssen Lehrkräfte und Betreuerinnen und Betreuer darauf vorbereitet werden, multikulturelle Herausforderungen angemessen zu handhaben.

Im Arbeitsleben und im gesellschaftlichen Alltag sind von den öffentlichen Institutionen über die Sozialpartner und die zivilgesellschaftlichen Organisationen bis hin zu den kirchlichen Stellen und den privatwirtschaftlichen Akteuren alle aufgerufen, einen Beitrag zu leisten.

Für die Bekämpfung der Armut ist es wichtig, dass die Reduzierung der Ungleichheit und der Benachteiligungen als gemeinsame gesellschaftliche Aufgabe wahrgenommen wird. Konkret werden professionelle und ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter benötigt, um den Prozess der Inklusion im jeweiligen sozialen Umfeld voranzutreiben. Dies bestätigt u.a. eine vergleichende Studie zwischen europäischen Ländern³³.

Im Kleinen wird auch an Projekten der Dorfentwicklung deutlich, dass partizipative Gemeinwesenentwicklung das Zugehörigkeitsgefühl stärkt, in dem sie soziale Teilhabe fördert. Wie das Vereinswesen und der Sport zeigen, sind Gelegenheiten informeller Begegnung auf Augenhöhe imstande, materielle Unterschiede und soziale Schichtungen außer Acht zu lassen bzw. zu überwinden. In der Realität sind jedoch umfangreiche Herausforderungen auf diesem Weg zu bewältigen.

In der folgenden Darstellung werden die Dimensionen von Armut und sozialer Ausgrenzung und beispielhaft entsprechende Einflussfaktoren dargestellt:

33 Sozialteams in Gemeinden im Kampf gegen Armut. Vergleichende Studie zu den Ländern Belgien, Tschechien, Dänemark, Niederlande, Finnland, Irland, Lettland 2016 (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1024&newsId=2334&furtherNews=yes>)

Dimensionen und Einflussfaktoren für das Wohlbefinden

Materielle Versorgung	Individuelle Lebenslage	Arbeit	Familiäre Situation	Soziales Umfeld	Wohnsituation	Gesellschaftliche Teilhabe
Einkommen	Alter	Art der Beschäftigung	Größe	Sicherheit	Eigene Wohnung	Empfundener sozialer Status
Ersparnisse	Geschlecht	Sektor	Anzahl der Kinder	Begegnungsorte	Mietwohnung	Aktive Einbindung in die Gemeinschaft
Finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand	Familie, Partnerschaft, Freundschaften	Arbeitslosigkeit	Anzahl der über 65-Jährigen	Soziale Infrastruktur und Dienstleistungen	Angemessene Größe	Freizeitaktivität, Sport, Kultur
Finanzielle Unterstützung durch private bzw. Non-Profit-Einrichtungen	Ausbildungsabschlüsse	Langzeitarbeitslosigkeit	Pflegebedürftige Angehörige	Informelle Netzwerke	Zustand der Wohnung	Mitgliedschaft bei Vereinen und Interessensgruppen
Unterstützung durch die Familie	Gesundheit	Beschäftigungsfähigkeit	Intaktes Familienleben	Gemeinschaftsförderung	Ausstattung	Freizeitangebot
Versorgungspflichtigen	Selbständige Lebensführung	Bildungsbereitschaft und -chancen	Familie als Ressource	Zielgruppenspezifische Unterstützungen	Darlehensrückzahlung	Wertegemeinschaft
Konsumverhalten	Wertorientierung	Bildungsförderung	Bildungsförderlichkeit	Spielplätze	Besonderheiten des Wohnviertels	Inklusivität der Gemeinschaft
	Resilienz	Mangel an Erwerbsmöglichkeiten	Kernfamilie bzw. erweiterte Familie	Beziehungsfähigkeit		
	Risikoverhalten bzw. Devianz			Inklusivität des sozialen Umfelds		Soziale Rituale

Anmerkung: Die Patronate erbringen ihre Dienstleistungen aufgrund einer Konvention mit dem Staat kostenlos für alle, die sich an sie wenden. Die Leistungen der Steuerbeistandszentren (CAF) sind hingegen kostenpflichtig.

Einkommen, Arbeit und Wohnung sind grundlegend für die materielle Versorgung. Je nach individueller Lebenslage weisen die Menschen als Individuen und in den verschiedenen Formen gemeinschaftlicher Lebensführung unterschiedliche Konstellationen in ihrem Anspruch auf gedeihliche Entwicklung, Wohlstand, Selbstverwirklichung und Sicherheit auf. Der unmittelbare soziale Kontext und die infrastrukturellen Gegebenheiten sind für die Umsetzung der Lebenschancen erheblich. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Regionen und Länder, die dem Gemeinschaftsleben zugrundeliegenden Werte und Organisationsmodelle bilden den Rahmen für die Performancepotenziale der Individuen und der Gemeinschaft.

Internationale Dimensionen der lokalen Lebensbedingungen

Das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung hängt nicht nur von individuellen sozusagen schicksalhaften Ereignissen ab. In einer stark vernetzten Welt wirken sich auch internationale und globale Entwicklungen auf die Lebenschancen der Menschen in den einzelnen Regionen aus. So hat die Finanzkrise von 2008 eine Welle von Staatshaushalts- und Wirtschaftskrisen ausgelöst. Die Staaten haben sich in hohem Maße verschuldet, um die „Too-big-to-fail“-Banken und große für die Beschäftigungslage bedeutende Konzerne vor dem Kollaps zu retten.

Die Häufung von Umweltkatastrophen wie Dürreperioden und Überschwemmungen ist auch auf globale Klimaentwicklungen bzw. Versäumnisse in der sorgsamem Nutzung der Natur und ihrer Ressourcen zurückzuführen. Mit der Pandemie Covid-19 hat ein weiteres globales Ereignis Wirtschaftstätigkeit, Beschäftigungslage und Konsum in allen Teilen der Welt stark beeinträchtigt und die Armutslagen verschärft. Daraus ist der Schluss zu ziehen, dass das individuelle Wohlergehen der Menschen zunehmend von Faktoren abhängt, die auf lokaler Ebene schwer steuerbar sind. Deshalb müssen, wie in der UN-Agenda 2030 ausgeführt, die Ursachen der Ungleichheit vermehrt durch Kooperation auf internationaler Ebene bekämpft werden.

Wohlbefinden erfordert umfassende Ressourcenmobilisierung

Aus den vielfältigen strukturellen Ursachen der Ungleichheit auf globaler wie auf europäischer und nationaler Ebene ist noch vor der Symptombekämpfung der Armutslagen der Schluss abzuleiten, dass insgesamt für eine gerechtere Verteilung der Ressourcen und der Lebenschancen zu sorgen ist. Damit bekommt die Armutsbekämpfung auch eine politische Dimension, die üblicherweise im öffentlichen Diskurs ausgeblendet und mit technokratischen Narrationsmustern überlagert wird. Für die konkrete Aktivierung von Hilfestellungen zur Reduzierung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf lokaler Ebene sind sowohl die individuellen lebensweltlichen Charakteristiken der Menschen zu erfassen als auch der Sozialraum als relevantes Umfeld, das eine spezifische Palette an Entwicklungsstützen aufweist, aber auch durch hinderliche Faktoren gekennzeichnet sein kann.³⁴ Die finanziellen Unterstützungen dienen in erster Linie zur Überbrückung akuter Notlagen. Darüber hinaus sind sie möglichst mit einem individuellen Fallmanagement zu verbinden, um gemeinsam mit den Betroffenen die Sachlage zu erfassen und ein persönliches Stärken-Schwächen-Profil zu erstellen.

Damit können dann die Maßnahmen zielgerichtet austariert werden. Ansetzen müssen sie im alltäglichen Lebensraum, also in dem Kontext, den die Menschen als Entwicklungsraum wahrnehmen, wo sie mit der Familie, den Nachbarn, dem Dorf- oder Stadtleben in Beziehung treten und wo sie arbeiten und ihre Freizeit verbringen. In diesem Rahmen ist auch der zeitliche Horizont abzustecken, in dem sich die Betroffenen selbst Ziele für die Verbesserung ihrer Lage setzen: für das persönliche Krafttanken, für die Neuausrichtung der Wohlfühlfaktoren, für die soziale Inklusion, für die Arbeitsintegration. Ob Neustart oder schrittweiser Prozess in eine zufriedenstellende Zukunft, es kommt darauf an, alle verfügbaren Ressourcen zu mobilisieren:

34 https://theorielinien.bfh.science/wp-content/uploads/2019/11/Lebensweltorientierte_Soziale_Arbeit.pdf (Zugriff am 06.07.2021)

Individuelle und gesellschaftliche Ressourcen

Persönliche Kompetenzen und Resilienz	Familie und soziales Umfeld	Arbeitswelt	Unterstützung der öffentlichen Hand	Formen korporativer Unterstützung	Private Hilfestellungen
Fähigkeiten und Fertigkeiten	Familienangehörige	Arbeitsintegration	Finanzielle Zuwendungen	Gewerkschaften	Finanzielle Zuwendungen
Leistungspotenzial und -bereitschaft	Freunde	Konzertiertes sozialstaatliches Netz	Notfallhilfen	Patronate*	Beratung und Begleitung
Ausbildung	Nachbarn	Gleichstellungsmaßnahmen	Gesundheitliche Strukturen	Bilaterale Körperschaften	Spendenbereitschaft
Ehrenamtliche Tätigkeiten	Konkrete Hilfestellungen	Weiterbildung, Umschulung	Betreuungseinrichtungen	Berufsverbände	Sammlung von Gebrauchtkleidern
Hobbys	Unterstützung der Eigeninitiative	Förderungen	Niederschwellige Anlaufstellen	Vereine	Lebensmittelbanken
Selbstwirksamkeit	Vertrauen und Rückhalt	Vereinbarkeitsarrangements	Schaffung bzw. Förderung von Wohnraum	Informelle Verbundstrukturen	Tauschbörsen
Bildungsbereitschaft	Sicherheitsnetz im Notfall	Förderung der digitalen Kompetenzen	Familienförderung		Zeitbanken
Individuelle Empowermentprogramme	Zuhören und Zuwendung	Tarifpartnerschaft	Kinderbetreuungsstrukturen		Selbsthilfegruppen
Stabile Wertorientierung		Mindestlohn	Abgestufte Senior*innenbetreuung		Non-Profit-Organisationen
		Kompetenzenbilanz	Förderung privater Initiativen		Kirchliche Einrichtungen
			Beratung und Begleitung		

Armut und soziale Ausgrenzung weisen auf der persönlichen Ebene ganz unterschiedliche Dimensionen auf. Zunächst sind Hilfestellungen in einer akuten Notlage gefragt. Dann ist zu verifizieren, welche Beratung und/oder Unterstützung benötigt wird, um nach der Überbrückung der Notlage wieder in geordnete Lebensbahnen zurückzufinden. Dabei geht es um die Abklärung komplexer individueller, familiärer und sozialer Sachverhalte. Der Lebenskontext ist von Fall zu Fall unterschiedlich, die individuellen Problematiken können sich überlagern. Somit ist es erforderlich, die Gesamtsituation des in Not geratenen Menschen bzw. der Familie zu erfassen. Individuelle Stärken und Schwächen sind im familiären und institutionellen Rahmen und in der gegebenen Situation sozialer Anschlussfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit zu betrachten.

Wenn sich Armutslagen verfestigen, ist zu verifizieren, inwieweit es mit der individuellen Fähigkeit zu tun hat, schwierige Lebenslagen zu meistern (die sog. individuelle Resilienz), oder ob externe Faktoren (soziales Umfeld, fehlende Unterstützungen bei der Arbeitseingliederung, normative Lücken in der Existenzsicherung) die Chancen auf einen Neustart mindern. In letzterem Falle könnte von mangelnder gesellschaftlicher Resilienz gesprochen werden. Hilfestellungen der Gesellschaft müssen auf die individuelle Situation der Bedürftigen eingehen und zugleich einigen allgemeinen Anforderungen Genüge tun:

- Niederschwelliger Zugang zu Information und Beratung
- Erfassung der individuellen und familiären Situation
- Analyse des sozialen Umfelds
- Verifizierung der vorgesehenen Unterstützungsmöglichkeiten
- Individuelle Beratung und Begleitung
- Ressourcenansatz statt Fokus auf die Defizite
- Persönlicher Respekt und Wertschätzung
- Hilfestellung bei Anträgen und der Beschaffung von Unterlagen
- Zielgerichtete Unterstützungen
- Verknüpfung von finanzieller Hilfe und Integrationsprojekten
- Einbeziehung anderer öffentlicher und privater Akteure

Eine strukturierte Darstellung der Erfordernisse hilfsbedürftiger Menschen veranschaulicht am besten, wie vielschichtig die Anforderungen sind:

Allgemeine Anforderungen an die individuellen Hilfestellungen

Materielle Not	Arbeitsintegration	Wohnen	Bürger*innenrechte und -pflichten	Persönliches Wohlbefinden	Psychische Belastung	Soziale Integration
Erfassung der individuellen Situation	Abklärung der individuellen Zielvorstellungen	Zugang zu angemessenem Wohnraum	Information und Sensibilisierung	Tatkraft und Optimismus	Positive Einstellung	Rückhalt in der Familiengemeinschaft
Hilfestellung bei Anträgen	Zugang zum Arbeitsmarkt	Sozialwohnungen	Konkrete Inanspruchnahme von Bürger*innenrechten	Positive äußere Rahmenbedingungen	Fähigkeit zur Überwindung von Problemlagen	Rückhalt im sozialen Umfeld
Niederschwelliger Zugang zur Hilfe	Aus- und Weiterbildung	Mietzuschüsse	Strukturelle Hürden auf Verwaltungsebene	Informelle Ansprechpartner*innen	Positiver Umgang mit Traumata	Integrations- und Inklusionsprogramme
Zielgerichtete Unterstützungen	Begleitete Integrationsprogramme	Sicherheit	Einschränkungen durch die Gesetzgebung	Zugang zu gesundheitlichen Leistungen	Vermeidung von Stressoren	Sozialstrukturen
Verknüpfung von finanzieller Hilfe und Integrationsprojekten	Kompetenzbilanz	Zustand der Wohnung	Lücken bzw. Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit	Psychosoziale Unterstützung	Rückhalt in der Familiengemeinschaft	Gemeinwesenförderung
	Sinnerfüllte Arbeit	Soziales Umfeld	Informelle Hürden auf gesellschaftlicher Ebene	Case Management	Rückhalt im sozialen Umfeld	Informelle Begegnungsorte
	Beschäftigungsangebote		Nachteilige individuelle Prädispositionen			

Elemente der Salutogenese der Gemeinschaft

Dem gesamtheitlichen Förderungsansatz folgend sind vor allem auf der Ebene der individuellen Resilienzförderung, der operativen Unterstützung der Gemeinschaften vor Ort (Familie, Nachbarschaft, Fraktionen, Dörfer und Stadtteile) zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um hinderliche Faktoren ausfindig zu machen und positive Entwicklungsansätze zur Geltung zu bringen. Dabei gilt es das reichhaltige soziale Kapital zu nutzen, das in einer verbreiteten Identifikation mit dem eigenen Land als Heimat und Wertegemeinschaft liegt und in zahlreichen Vereinen seinen kapillaren Ausdruck findet. Gerade die informellen Verbundstrukturen, die sich kulturellen, sportlichen oder Freizeittätigkeiten widmen, sind als sozial breit aufgestellte Tätigkeitsgemeinschaften in der Lage, den Gedanken der Gemeinwesenentwicklung konkret aufzugreifen und umzusetzen.

Handlungsfelder für die Gemeinschaftsentwicklung und individuelle Resilienzförderung



Wie die Rollenaufteilung aussehen soll, ist in einer gemeinsamen Diskussion zur Aufgabenteilung zwischen öffentlicher Hand und privaten Initiativen aus dem Profit- und dem Non-Profit-Bereich zu erörtern. In den Aufgabenbereich der öffentlichen Hand fällt, wie auch sonst im Sozialbereich, die Aufgabe der Bedarfserhebung, der Finanzierung, der Koordinierung und der Förderung der Programme und Initiativen. Damit die Bemühungen langfristig Früchte tragen, ist ein Ausbau der Fachkräfte notwendig, die im Bereich der individuellen Beratung, der Gemeinschaftsförderung und der Gemeinwesenentwicklung eingesetzt werden. Dazu werden auch zahlreiche Ausbildungsgänge angeboten, um eine professionelle Steuerung und Begleitung entsprechender Prozesse zu gewährleisten.

Die Überwindung der Armut ist als Vision zu betrachten, die ein ehrgeiziges Ziel ins Auge nimmt, um den Anstrengungen zur Armutsbekämpfung und zur Verhinderung von sozialer Ausgrenzung einen veritablen ethischen Handlungsimpuls zu verleihen. Konkret sind die Disparitäten so vielschichtig und so eng an gesellschaftliche Muster der Gemeinschaftsordnung angelehnt, dass deren Ausmerzungen auf globaler Ebene schwierig erscheint. Unterschiede sind in den Menschen als Individuen ja schon genetisch angelegt. Insofern dürften Versorgungslücken und somit Disparitäten ein Wesenselement menschlicher Existenz bleiben. Deshalb sollte vor allem das Ziel der Anerkennung der Würde der Menschen in ihren unterschiedlichen Lebensräumen und Lebensbedingungen als sozialpolitische Aufgabe ins Auge gefasst werden.

Die Beurteilung der Wirkungseffekte der Maßnahmen zur Eindämmung der Armut und der sozialen Ausgrenzung muss entsprechend der vielfältigen Bedarfslagen, individuellen Charakteristiken und sozialen Rahmenbedingungen viele unterschiedliche Aspekte berücksichtigen. Ein regelmäßiger Austausch zu den Kriterien in einem Netzwerk der Gewerkschaften, Sozialverbände und Hilfsorganisationen im Dritten Sektor ist für die Erfassung der Problemlagen hilfreich und dient zur Abstimmung der Verbesserungsvor-

schläge, die den Behörden und der Politik unterbreitet werden. Zu den einzelnen Aspekten sind folgende Fragestellungen hervorzuheben:

- **Unterstützungsbedarf:** Werden die unterschiedlichen Bedarfssituationen ausreichend erfasst? Erfolgt die Bedarfserhebung unter Einbeziehung der Interessenvertretungen, der Sozialverbände und der Betroffenen?
- **Unterstützungsleistungen:** Wie werden die Prioritäten für die Unterstützungsleistungen festgelegt? Wie groß ist die Bandbreite der Leistungen? Welchen Stellenwert hat die Prävention?
- **Zielgruppen:** Werden die einzelnen Zielgruppen erfasst? Welche Zielgruppen weisen eine schlagkräftige Interessenvertretung auf und welche tun sich schwer, ihre Anliegen zu artikulieren?
- **Zugang:** Ist ein niederschwelliger Zugang zu den Informations-, Beratungs- und Unterstützungsleitungen gewährleistet? Welche Hürden gibt es?
- **Kriterien:** Werden fachlich korrekte Kriterien für den Zugang zu Sozialleistungen angewandt? Wie hoch und wie angemessen ist die fachliche und praktische Zumutbarkeit der Bedingungen für die Inanspruchnahme?
- **Betrag:** Ist der Unterstützungsbetrag angemessen, um die Notlage zu überwinden? Werden Sachleistungen angeboten?
- **Bezugsdauer:** Ist die Bezugsdauer angemessen? Sind Kürzungen der Leistung vertretbar? Kann die Bezugsdauer verlängert werden?
- **Auflagen:** Welche Auflagen sind vorgesehen? Sind diese notwendig und zumutbar?
- **Wirksamkeit:** Woran wird der Erfolg der Unterstützungsmaßnahmen gemessen? Sind die Unterstützungsmaßnahmen mit Integrations- bzw. Inklusionsprojekten verknüpft?
- **Effekte:** Wer misst die Effekte der Maßnahmen? Wie sieht das Verhältnis zwischen Aufwand und Ergebnissen aus?
- **Lücken:** Welche Bedarfslagen werden nicht wahrgenommen bzw. nicht ausreichend abgedeckt?

Wirksame sozialpolitische Strategien

Der von Amartya Sen lancierte und von Martha Nussbaum weiterentwickelte Ansatz der Verwirklichungschancen (Capability Approach) wird inzwischen allgemein als Maßstab anerkannt, der die Messung von gesellschaftlichem Wohlstand auf eine neue Stufe gehoben hat. Das Bruttoinlandsprodukt BIP³⁵ ist ein rein monetärer Produktionsindikator. Mit diesem werden nämlich sämtliche in einem Land auf Jahresbasis mit bezahlter Arbeit hergestellten Waren und Dienstleistungen einfach addiert ohne deren umwelt- und sozialpolitische Dimension zu berücksichtigen. Was außerdem zu kurz kommt, ist die Bewertung der auch innerhalb eines Landes ungleich verteilten Chancen auf Selbstverwirklichung, die mehrere Dimensionen aufweist. Von Bedeutung sind, wie in einem Dokument der Friedrich-Ebert-Stiftung beschrieben³⁶, insbesondere der Zugang zur Arbeit, Bildung, gesundheitlicher Versorgung, öffentlichen Infrastrukturen, Kapital und die soziale Einbindung in die Gemeinschaft sowie die soziale Sicherung und der Schutz vor Gewalt. Im Armuts- und Reichtumsbericht in Deutschland werden diese Dimensionen bereits seit 2005 und 2008 berücksichtigt, indem auf die Verwirklichungschancen der Menschen als Messkriterien und den Lebenslagensatz als sich im Laufe des Lebens verändernder Rahmen eingegangen wird.

Wenn die sozialpolitischen Akteurinnen und Akteure diese verschiedenen Aspekte auf lokaler Ebene aufmerksam verfolgen, tritt die menschliche Dimension von Armut und sozialer Ausgrenzung in den Vordergrund. Es geht nämlich über die Abdeckung der Grundbedürfnisse Nahrung und Wohnen hinaus und die diesbezügliche administrative Sicherung von Mindestleistungen um die Förderung der Selbstverwirklichung der Menschen. Mit dem Capability Approach hat Amartya Sen ein Menschenbild verbunden, das diese als

35 https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/bruttoinlandsprodukt_und_die_kritik_daran_1819.htm

36 Was macht ein gutes Leben aus. Der Capability-Approach im Fortschrittsforum 2013 (<https://library.fes.de/pdf-files/wiso/10750.pdf>)

„aktiv Entscheidende und Handelnde auffasst, die ihre Ziele selbst wählen“ und über entsprechende Freiräume verfügen. Entwicklung baut auf ein Zusammenspiel von individuellen Potenzialen und von der Gemeinschaft bereitgestellte förderliche Rahmensetzungen, die mehrere Optionen offenhalten.

Chancengerechtigkeit fußt auf der Transparenz der Möglichkeiten der Selbstverwirklichung. Die Menschen müssen über die von der Gesellschaft angebotenen Gestaltungsmöglichkeiten Bescheid wissen, damit sie eine reale Wahlfreiheit haben. Zu komplexe Bürokratie wirkt als Einschränkung bei der Wahrnehmung der Lebenschancen oder kann gar, wie der Autor Jürgen Volkert in seinem Beitrag³⁷ ausführt, ein Hinderungsgrund sein, dass diese und weitere formal vorgesehene Entwicklungspfade nicht beansprucht werden. Aus dieser Sicht ist die öffentliche Hand dazu aufgefordert, ihr Verwaltungsinstrumentarium laufend dahingehend zu überprüfen, ob die für die Beanspruchung von sozialen Leistungen vorgesehenen Bedingungen, Auflagen und Kontrollen nicht dem Grundanliegen der Konkretisierung und der Mehrung der Beteiligungschancen zuwiderlaufen.

Die bereits erwähnte qualitative Studie zum sechsten Armuts- und Reichtumsbericht in Deutschland hat bedenkenswerte Hinweise zu den Faktoren und Konstellationen ermittelt, die soziale Teilhabe bzw. soziale Mobilität aus subjektiver Sicht fördern oder beeinträchtigen können. Die institutionellen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner werden aus der Sicht der Betroffenen dann als „Bewältigungsressource“ wahrgenommen, wenn es gelingt, eine Vertrauensbasis aufzubauen und die Interaktion auf Augenhöhe stattfindet. In dieser Studie wird auf Forschungsergebnisse verwiesen, wonach „sozialpolitische Strategien, die auf die Befähigung, Ermutigung und Ermächtigung der Adressatinnen und Adressaten abzielen, sowohl in Bezug auf die Förderung (subjektiver) sozialer Teilhabe als auch mittel- und langfristig in Bezug auf die Förderung sozialer (Aufwärts-)Mobilität bessere Wirkungen versprechen als eindimensionale, vorwiegend auf sanktionsbewehrten Druck setzende „Aktivierungsprogramme““. Eine zeitgemäße Sozialpolitik, unterstreicht die Studie, muss die Stärkung der Handlungsfähigkeit und der Entscheidungsfreiheit der Zielgruppen sozialpolitischer Maßnahmen in den Mittelpunkt stellen. „Dies erfordert eine bereichsübergreifend abgestimmte, lebenslauforientierte und lebenslaufbegleitende Sozialpolitik.“³⁸

37 Ebda, Seite 13

38 Die Studie ist im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erstellt und 2020 veröffentlicht worden. (https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/methodenbericht-qualitative-untersuchung-subjektive-auspraegung-und-dynamiken-sozialer-lagen.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

Teil II

Vom Almosengeben zur Sozialpolitik

Armut und soziale Ausgrenzung politisch schon lange erfasst

„Das Problem der Armut und der sozialen Ausgrenzung ist ein weit reichendes, kompliziertes und vielgestaltiges Phänomen. Es steht in Zusammenhang mit einer Reihe von Faktoren, wie den Einkommens- und Lebensstandards, dem Erfordernis angemessener Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, wirksamen Sozialschutzsystemen, Wohnraum, dem Zugang zu Gesundheits- und anderen Diensten von guter Qualität sowie der aktiven Teilnahme am öffentlichen Leben“.³⁹ Diese Definition ist den Prämissen des gemeinsamen Beschlusses des Europäischen Parlament und des Europäischen Rats von 2008 entnommen, mit dem die Ausrufung des Europäischen Jahrs des Kampfes gegen Armut und soziale Ausgrenzung für 2010 besiegelt wurde. In dem Beschluss werden die Anforderungen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Sozialpolitik der einzelnen Staaten detailliert angeführt. Leitprinzipien sind die Anerkennung von Rechten, die gemeinsame Verantwortung für die Teilhabe am Wohlstand und am gesellschaftlichen Leben, die Förderung des sozialen Zusammenhalts und das aktive Engagement der EU und der Mitgliedsstaaten durch Mobilisierung aller Betroffenen und durch die Umsetzung wirksamer Maßnahmen.

Der Europäische Rat hatte anlässlich des 3. Armutsprogramms in seiner Erklärung vom 19.12.1984 das Phänomen Armut bereits wie folgt deutlich charakterisiert: „Als verarmt sind jene Einzelpersonen, Familien und Personengruppen anzusehen, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.“

Die Einforderung umfassender Maßnahmen auf europäischer Ebene und seitens der Mitgliedsstaaten ist das Ergebnis eines Prozesses der sukzessiven Bewusstwerdung der Relevanz sozialer Ungleichheit in Europa. Zurückzuführen ist dieser weniger auf die Besinnung auf ethische Werte und entsprechende religiöse und säkulare Traditionen der Solidarität als auf die Dimension der Armutsphänomene weltweit und in den Industrieländern selbst. Was in den Schaltzentralen die Alarmglocken läuten ließ, war die Erkenntnis, dass Armutphänomene, sobald sie bestimmte Dimensionen annehmen, die Stabilität und somit die Funktionalität der wirtschaftlichen Rahmenseetzungen und der staatlichen Ordnungssysteme erschüttern können. Das Gefälle zwischen begüterten und unterprivilegierten Bevölkerungsschichten, zwischen machtvollen und einflussreichen Eliten und einer großen Masse an Menschen ohne entsprechende Instrumente der Interessendurchsetzung ist Fakt. Lange Zeit wurde es als naturgegebenes Phänomen der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung betrachtet. Verfechter der Marktordnung als zentrales gesellschaftliches Regulativ sehen diesbezüglich keinen ordnungspolitischen Handlungsbedarf.

Arme und Reiche hat es immer schon gegeben und auch eine gesellschaftlich weitgehend akzeptierte Kollektiverzählung⁴⁰ zur Legitimation geschichteter Ungleichheit. Im öffentlichen Diskurs erlangen die Probleme gesellschaftlicher Disparitäten vor allem dann Aufmerksamkeit, wenn dadurch die Stabilität des Organisationsmodells selbst in Gefahr gerät. Dann geht es darum, die Konfliktzonen zu erfassen und nach Wegen zu suchen, um die festgestellten Disparitäten mit adäquaten Lösungen in das aktuelle oder ein neues Funktionalitätsparadigma zu integrieren.

39 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0020:0029:DE:PDF> (Zugriff am 14.06.2021)

40 Die Funktion und Wirkung von Narrativen und sog. Frames in der marktorientierten Wissenschaftstheorie hat Christian Felber im Buch „This is not economy“ erläutert. Zur Bedeutung von Narrativen für die kollektive Identitätsbildung siehe <https://docupedia.de/zg/Narration>

Konflikt um die Interpretationshoheit im Übergang zum digitalen Zeitalter

In dieser Zeit des Übergangs vom postindustriellen zum ökokompatiblen digitalen Zeitalter gibt es zahlreiche Bruchstellen im wirtschaftlichen und sozialen Gefüge, die inspirierte Gesellschaftsingenieurinnen und Gesellschaftsingenieure auf den Plan rufen. Neoliberale Think Tanks beliefern Entscheidungsträger mit marktkompatiblen Politikkonzepten und untermauern sie mit Daten und Argumenten, lancieren aber auch meinungsbildende Kampagnen. Ihnen stehen gewerkschaftsnahe und in Umweltfragen kompetente Forschungsinstitute gegenüber, die ökologisch und sozial nachhaltige gesellschaftliche Transformationsmodelle propagieren.

Einkommen, Bildungsstand und soziales Milieu sind wesentliche Faktoren für die Chancen, auf der gesellschaftlichen Erfolgsleiter nach oben zu kommen. Die jeweilige Lebenswelt, in die die Menschen hineingeboren werden, hat entscheidenden Anteil daran, welche Lebenschancen sich diesen individuell oder als Gruppe eröffnen. In jeder Gesellschaft gibt es geschriebene und ungeschriebene Regeln, die einen Rahmen für gesellschaftliche Anerkennung und sozialen Aufstieg setzen. Die christliche Tradition ethischer Werte propagiert das Teilen und die Verantwortung für das Wohlergehen aller. Doch das Postulat der Nächstenliebe steht im Alltag im Widerstreit mit verfestigten kulturellen Bildern sozialer Schichtungen, tribaler Zugehörigkeiten und politischer Zuordnungen sowie mit machtvollen Bündnissystemen materieller Eigeninteressen.

Armut und soziale Ausgrenzung sind erst mit dem Beginn des industriellen Zeitalters als Massenphänomen eingeordnet worden, das staatliche Interventionen notwendig macht und entsprechende Ausgaben legitimiert.

Egalitäre Gesellschaftsmodelle als historischer Wendepunkt

Sozialpolitik ist die Bezeichnung für Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation insbesondere benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen. Träger der Sozialpolitik sind heutzutage vornehmlich der Staat, daneben kirchliche Einrichtungen, Unternehmen, Gewerkschaften, NGOs und generell zivilgesellschaftliche Einrichtungen.

Historisch war der Umgang mit Einkommensdisparitäten und unterschiedlichen Chancen für die Umsetzung individueller Lebensentwürfe und gruppenbezogener Wohlfahrt lange Zeit an die vorherrschenden Paradigmen der Herrschaftslegitimation gekoppelt. Entsprechend wurde die Unterstützung und die Fürsorge unterdrückter Bevölkerungsschichten als Geste freiwilliger Großzügigkeit im Geiste ethisch-religiöser Wertorientierungen eingestuft. Somit waren karitative Leistungen und Einrichtungen vor allem eine Errungenschaft der religiösen Gemeinschaften. Erst mit dem Übergang auf egalitäre Gesellschaftsideen wurden Gesellschaftsmodelle angedacht, die die soziale Verantwortung als Bestandteil staatlicher Verantwortung verankerten.

Als machtvolle Vision erwies sich die Proklamation der Menschen- und Bürgerrechte anlässlich der französischen Revolution 1789. Seither ist das Postulat, dass allen Menschen gleiche Rechte zustehen, eine wesentliche Triebfeder der gesellschaftlichen Entwicklung. Innerhalb der verschiedenen Staaten war die Anerkennung von sozialen Rechten und Schutzmechanismen gegen Armut und Ausbeutung jedoch von harten Auseinandersetzungen der verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Kräfte gekennzeichnet. Erst allmählich nahm staatliche Sozialpolitik Gestalt an. Die Herausbildung großer homogener Arbeitermassen am Beginn des industriellen Zeitalters verursachte eine Zuspitzung der sozialen Konflikte. Die Kompaktheit der Arbeiterinnen und Arbeiter und der Einsatz der Gewerkschaften schaffte die Voraussetzung für die Herausbildung eines entsprechenden Klassenbewusstseins und für einen erfolgreichen Kampf um Anerkennung ihrer Würde und um bessere Arbeitsbedingungen und die Absicherung gegen Existenzrisiken.

Ein wesentlicher Meilenstein für die Bekämpfung der Armut und die Entwicklung des heute gängigen Sozialstaatsbegriffs waren in Deutschland die Durchsetzung einer neuen Gewerbeordnung 1878 mit Schutzmaßnahmen für Mütter und dem Verbot von Kin-

derarbeit unter 12 Jahren, die Einführung der gesetzlichen Krankenkasse 1883 und der Invaliditäts- und Altersrente im Zuge der Bismarck'schen Sozialgesetze 1889. In England unterbreitete William Henry Beveridge 1942 dem britischen Unterhaus das wegweisende Modell eines universellen Zugangs zu aus dem Steuertopf finanzierten staatlichen Gesundheits- und Sozialleistungen, auf dem in der Nachkriegszeit die Sozialversicherung beruhte. In den USA führte Präsident Franklin D. Roosevelt im Rahmen des New Deal nach der Weltwirtschaftskrise 1935 mit dem Social Security Act eine beitragsfinanzierte Altersrente und Arbeitslosenunterstützung ein. Mit dem Fair Labor Standards Act wurden gesetzliche Mindestlöhne sowie Höchstarbeitszeiten festgelegt und die Kinderarbeit verboten.

Das Recht auf soziale Sicherheit ist in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ der UNO von 1948 und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 enthalten. Die Internationale Arbeitsorganisation ILO hat das Konzept, dass die Gesellschaft als Kollektiv Verantwortung übernehmen muss, um zur Linderung individueller Notlagen beizutragen, die auf strukturelle Faktoren der Ungleichheit zurückzuführen sind, durch eine Auflistung der sozialen Risikosituationen untermauert. Das entsprechende Abkommen Nr. 102 mit international gültigen Mindeststandards der sozialen Sicherung wurde auf der 35. Tagung der ILO im Jahr 1952 genehmigt. Unterstützungen sind bei Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall und Berufsinvalidität, ziviler Invalidität, Wegfall der Ernährerin oder des Ernährers, Mutterschaft bzw. Elternschaft und im Alter erforderlich. Es muss der Zugang zu medizinischer Versorgung und generell der Schutz der Gesundheit sichergestellt werden. Für Familienlasten ist eine Kompensation durch entsprechende Zuwendungen vorzusehen. Die entsprechenden Versicherungsmodelle der Staaten sollen universellen Charakter aufweisen, eine niedrige bzw. einkommensabhängige Beitragsleistung vorsehen und auch Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen von Sozialhilfesystemen beinhalten.⁴¹ Die Verantwortung der einzelnen Staaten für das soziale Wohlbefinden der Menschen und insbesondere die Festlegung von Mindeststandards für die soziale Sicherung wurde auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995, durch die Millenniumsentwicklungsziele von 2000 und auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen von 2005 bestätigt.⁴²

Unterschiedliche Sozialstaatsmodelle

Soziale Leistungen werden in allen Staaten erbracht, seit diese aktiv die Verantwortung für das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger wahrnehmen. Das Ausmaß der Leistungen und der Transfers hängt davon ab, auf welches Modell des Wohlfahrtsstaates Bezug genommen wird und welcher Stellenwert der Eigenverantwortung gegenüber staatlichen Wohlfahrtsleistungen eingeräumt wird. Die Ausgestaltung des Sozialstaates hängt wesentlich davon ab, ob die Leistungen auf Beitragszahlungen der Unternehmerinnen und Unternehmer sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beruhen oder aus dem Steueraufkommen finanziert werden. Aufgrund der Forschungsergebnisse des dänischen Soziologen Gøsta Esping-Andersen wird seit den 90er Jahren in Europa grundsätzlich zwischen drei Sozialstaatsmodellen unterschieden:

Das liberale Modell setzt stark auf die Eigenverantwortung der Menschen und konzentriert die staatlichen Interventionen auf die Abdeckung der Grundbedürfnisse der benachteiligten Gruppen. Entsprechend rigide sind die Zugangsvoraussetzungen angelegt. Im konservativ-korporatistischen Modell beruhen Leistungsansprüche vor allem auf der Zugehörigkeit zu bestimmten Berufsgruppen, für die entsprechende Versicherungssysteme eingerichtet wurden. Private Absicherungsmodelle spielen in dieser Variante eine geringere Rolle bzw. sind allenfalls an die Betriebszugehörigkeit gekoppelt. Der Familie und den im Familienkreis erbrachten informellen Fürsorgeleistungen wird ein großes Gewicht

41 https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_205340/lang--en/index.htm (Zugriff am 08.06.2021)

42 Bericht VI zur Internationalen Arbeitskonferenz der ILO „Soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung“ 2011: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_154236.pdf (Zugriff am 08.06.2021)

zugebilligt. Dies ist insbesondere in südeuropäischen Staaten wie Italien und Spanien der Fall. Das skandinavische Modell geht auf das universale Wohlfahrtskonzept zurück, das sozialdemokratische Regierungen in Nordeuropa etablierten. Allen Bürgerinnen und Bürgern wird demnach ein Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen zuerkannt. Diese decken zahlreiche Bedürfnisse in den einzelnen Lebensphasen ab und werden aufgrund des großen Umfangs und des hohen Standards der Leistungen vor allem aus dem Steuertopf finanziert.⁴³

Umfassende Ressourcenaktivierung für das Gemeinwohl

Finanz- und Wirtschaftskrise, aber auch partizipatorische Modelle der Gemeinwesenentwicklung, wie sie von der EU propagiert werden, haben Wohlfahrtskonzepten neuen Auftrieb gegeben, die auf die Aktivierung und synergetische Verbindung aller gesellschaftlichen Ressourcen bauen. Es erweist sich als ökonomischer und wirksamer, wenn anstatt der oft auf einzelne Bedarfskategorien ausgerichteten Tätigkeit nebeneinander bestehender Akteure und Einrichtungen die Kräfte gebündelt werden. Agieren sie gut abgestimmt und flexibel, sind sie imstande, vorhandene Ressourcen besser zu nutzen und erbringen durch die Kooperation selbst schon einen gesellschaftlichen Mehrwert. Proaktive Governance tritt an die Stelle von reaktiven Kompensationsleistungen.⁴⁴

Somit setzen sozialstaatliche Programme auf Interventionen der öffentlichen Hand, die Aktivierung der Eigenverantwortung und die Einbeziehung privater Träger, wobei vor allem dem Non-Profit-Sektor eine herausragende Rolle zukommt. Jeder dieser Akteure ist dazu aufgerufen, seine Sensibilität und seine Selbstwirksamkeit bei der Lösung anstehender sozialer Probleme unter Beweis zu stellen. Durch die Optimierung der Kooperation findet jeder seine Rolle in einem Modell der Fürsorge, das von Gemeinwohlorientierung und solidarischer Ethik getragen ist. In diesem Rahmen ist Gemeinwesenentwicklung ein strategischer Baustein, der in der aktuellen Situation gesellschaftlichen Wandels dazu beiträgt, Zielvorgaben zu entwickeln und das Empowerment der Akteure zu stärken. Der Staat muss statt sozialstaatliche Leistungen zurückzufahren, dazu bereit sein, Investitionen zur Förderung der Resilienz der Gemeinschaft zu tätigen.⁴⁵ Zeigt der Sozialstaat Präsenz, so wirkt sich das auch positiv auf das Vertrauen in die demokratischen Institutionen aus.

Sozialstaat und Gewerkschaften unter Druck

Seit den 80er Jahren ist der Sozialstaat vielfach aufgrund der steigenden Ausgaben in Kritik geraten. Insbesondere die Verfechterinnen und Verfechter neoliberaler Politik- und Wirtschaftsansätze übten mit dem Rückenwind der Reformvisionen von Ronald Reagan bis Margareth Thatcher Druck aus, um die Rolle des Staates zurückzudrängen und dem privaten Markt Zugang zu staatlichen Monopolstellungen vom Post- und Fernmeldewesen über die Energie- und Wasserversorgung bis hin zu sozialen Grundleistungen, zur Rentensicherung und zu Bildung und Kultur zu verschaffen. Sozialpolitik steht somit seit Jahrzehnten unter Rechtfertigungszwang und kam häufig unter die Räder, wenn nach Einsparungspotenzialen in den Staatshaushalten gesucht wurde. Sozialleistungen wurden generell unter Hängemattenverdacht gestellt: Der Staat sehe zu großzügige Unterstützungen für nicht leistungswillige Trittbrettfahrerinnen und Trittbrettfahrer der allgemeinen Wohlstandsentwicklung vor, sei nicht imstande, öffentliche Dienstleistungsunternehmen wirtschaftlich effizient zu führen und untergrabe das Leistungsprinzip.

43 <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305930/wohlfahrtsstaatliche-grundmodelle> (Zugriff am 11.06.2021)

44 Einen interessanten Diskussionsbeitrag dazu liefert das Positionspapier der Bertelsmann-Stiftung zum Projekt Vision Europe Summit 2015: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IFT_Governance_im_Wohlfahrtsstaat_und_darueber_hinaus_2016.pdf (Zugriff am 28.06.2021)

45 Siehe dazu den Beitrag von Carolin Schönert und Matthias Freise „Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel“ in: Zimmer Annette, Freise Matthias: Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel – Bürgergesellschaft und Demokratie Springerverlag, Wiesbaden (2019)

Vor allem zu Beginn des neuen Jahrtausends entwickelte sich dazu eine lebhafte Debatte. In vielen Bereichen der Daseinsvorsorge⁴⁶ setzte ein von der EU selbst befürworteter Privatisierungsschub ein, etwa bei Post- und Fernmeldediensten, im Verkehrswesen, bei der Wasser- und Energieversorgung. Diese Entwicklung erfasste auch den Arbeitsmarkt, das Gesundheitswesen und die Rentensicherung. Deregulierung wurde zu einem Mantra der (neo-)liberalen Politikkonzepte, hauptsächlich gestützt auf die Notwendigkeit der Marktöffnung, die Kritik an der Ineffizienz staatlicher Verwaltung und das stets wiederholte Mantra der Nichtfinanzierbarkeit des aktuellen Sozialschutzmodells. Unter dem europäischen Spardiktat wurden soziale Reformen vielfach mit dem Ziel der Entmantelung sozialstaatlicher Schutzsysteme vorangetrieben. Neue technologische Entwicklungen und die Neufassung der Kommunikations-, Produktions- und Dienstleistungsstandards im Übergang ins digitale Zeitalter haben diese Entwicklung beschleunigt. Die Effizienzeffekte des Abbaus des staatlichen Einflusses und der staatlichen Leistungen waren kurzfristig oft nur in den Quartalsbilanzen der privatisierten Unternehmen sichtbar, während die Qualität der Dienstleistungen unter den Lean-Management-Konzepten litt. In Frage gestellt war zudem der allgemeine Zugang zu den Diensten zu erschwinglichen Bedingungen. Dies führte zur Besinnung auf den Grundsatz des Universaldienstes, für den letztlich die öffentliche Hand als Garant eintreten muss. Teilweise wurde der Pfad der Privatisierungen wieder verlassen.

Deregulierung bewirkt Lücken im System der sozialen Sicherung

Im Sozialsystem haben sich jedoch Lücken aufgetan: Vom Gesetzgeber neu eingeführte Arbeitsverträge beinhalten weniger Sozialschutz, die Grundlagen für Rentenanspruch und Rentenberechnung wurden zurückgestutzt. Der Markt hatte keine Antworten auf sich verschärfende soziale Problematiken wie Arbeitslosigkeit und Schwierigkeiten bei der Vereinbarung von Beruf und Familie parat, geschweige denn auf das Phänomen der Migration und neuer Randgruppen. Die Umweltproblematik schließlich wurde und wird mangels verpflichtender Berücksichtigung in ökonomischen Messzahlen als vernachlässigbare Externalität betrachtet, also als Kollateralschaden, dessen Eindämmung bzw. Beseitigung samt den entsprechenden sozialen Konflikten und Dramen dem Staat oder der Allgemeinheit überlassen werden kann.

Mit der Aufkündigung der Sozialpartnerschaft bzw. der Verweigerung des sozialen Dialogs im Sinne einer gleichberechtigten Mitsprache der Gewerkschaften und der Umwelt- bzw. anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen ging die für das Gemeinwesen förderliche Dialektik in den politischen Entscheidungen verloren.⁴⁷ Die Monopolstellung marktgeleiteter Medien trägt ebenfalls dazu bei, dass entwicklungsrelevante Fakten im öffentlichen Diskurs nicht im gebotenen Maße zur Sprache kommen. Erst die Notwendigkeit, das gesamte System der ineinandergreifenden gesellschaftlichen Rädchen aufgrund der Covid-19-Pandemie herunterzufahren, hat dann vor Augen geführt, dass es tiefgreifende strukturelle Defizite in unserem gesellschaftlichen Organisationssystem gibt. Dessen langfristige Funktionstüchtigkeit erfordert ein neues bereichsübergreifendes Verständnis von Gemeinschaft und Gemeinwohl. Wohlstand lässt sich nicht nur in ökonomischen Kategorien definieren. In den ökonomischen Konzepten und in den konkreten wirtschaftlichen Entscheidungen müssen folglich ökologisches Gleichgewicht und soziale Rahmenbedingungen gebührend berücksichtigt werden.

46 Siehe dazu das Positionspapier der Heinrich-Böll-Stiftung 2005 „Gemeinwohl als Zukunftsaufgabe“: https://www.boell.de/sites/default/files/gemeinwohl_als_zukunftsaufgabe_-_oeffentliche_infrastrukturen_zwischen_daseinsvorsorge_und_finanzmaerkten.pdf (Zugriff am 13.06.2021)

47 In Italien folgte auf die „Saison der Konzertierung“ in den 90er Jahren eine Phase der Zurückdrängung des Einflusses der Gewerkschaften unter den Regierungen von Ministerpräsident Silvio Berlusconi. Siehe dazu die Analyse von Salvo Leonardi (2013) : <https://www.fondazionedivittorio.it/sites/default/files/content-attachment/II%20sindacato%20della%20concertazione.pdf> Georg Adam beschreibt den Einflussverlust im Working Paper der Universität Linz zu Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft in Österreich (2020): https://www.jku.at/fileadmin/gruppen/119/WOS/Dokumente_Mitarbeiter/Ausgewaehlte_Publikationen/WP_Kontinuitaet_und_Wandel_der_Sozialpartnerschaft.pdf (Zugriff am 14.06.2021)

Bausteine der europäischen Sozialpolitik

Die Europäische Sozialcharta

In den einzelnen EU-Staaten fußt die Sozialpolitik auf unterschiedlichen kulturellen Traditionen und Wertvorstellungen. Die Gestaltungsspielräume hängen von den politischen Entwicklungen ab und sind durch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und das Ausmaß des staatlichen Schuldenstandes begrenzt. Es gibt jedoch ein gemeinsames Grundsatzdokument, das eine klare Richtung zu den Anforderungen und den erforderlichen Maßnahmen vorgibt. Mit der Europäischen Sozialcharta (1996 revidiert) hat der Europarat nämlich bereits 1961 ein von einer Mehrheit seiner Mitglieder beschlossenes völkerrechtlich verbindliches Abkommen verabschiedet, das bei der Definition der sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte auf dem „Übereinkommen 102“ der ILO aufbaut. In dieser Charta sind u.a. das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Sozialversicherung, Sozialhilfe und soziale Dienste, Wohnung, Schutz der Familie, Arbeitslosenunterstützung und Chancengleichheit sowie Nichtdiskriminierung verankert.

Der durch das Ministerkomitee des Europarats ernannte Europäische Ausschuss für soziale Rechte überprüft jährlich anhand der von den Mitgliedsstaaten eingereichten Berichte die Einhaltung der Vorgaben in rechtlicher und faktischer Hinsicht. Das Ministerkomitee richtet bei festgestellten Mängeln Empfehlungen an die betroffenen Staaten. Für kollektive Beschwerden ist ein entsprechendes Verfahren eingerichtet worden. Haben die einzelnen Staaten dieses Beschwerderecht akzeptiert, so können Organisationen wie der Europäische Gewerkschaftsbund EGB, die nationalen Sozialpartner und - sofern sie beim Europarat registriert sind bzw. die Staaten dem ausdrücklich zugestimmt haben - Nicht-Regierungsorganisationen mit Eingaben direkt den Europäischen Ausschuss für soziale Rechte befassen.⁴⁸

Die Beseitigung sozialer Ausgrenzung als umfassendes Ziel der Sozialpolitik auf europäischer Ebene ist 1999 im Vertrag von Amsterdam ausgewiesen worden. Mit der Strategie von Lissabon wurde dieses Vorhaben mit Zielvorgaben, Indikatoren und Leitlinien für die nationalen Aktionspläne gegen Armut ausgestattet. Bis 2020 sollte die Anzahl der von Armut Betroffenen in der EU um 25 Prozent reduziert werden. Dies ist aus mehreren Gründen nicht gelungen. Ein zentraler Faktor waren die wirtschaftlichen Einbrüche nach der Finanzkrise von 2008 und die enormen Belastungen der Staatshaushalte durch die Rettungsschirme, die für Banken und Unternehmen aufgespannt wurden. Eine weitere relevante Hürde für Fortschritte bei der Armutsbekämpfung besteht in der Abkoppelung des Wirtschaftswachstums von der Beschäftigung und in der von der Realwirtschaft losgelösten ungebremsten Spekulationsdynamik der Finanzmärkte. Dadurch ist die Schere zwischen Arm und Reich immer weiter auseinandergegangen. Die Covid-19-Pandemie erwies sich als weiterer Rückschlag bei den Bemühungen um eine gerechtere Wohlstandsbeteiligung.

Die offene Methode der Koordinierung

EU-weit fällt die Armutsbekämpfung unter die Zuständigkeiten der einzelnen Staaten. Die EU hat somit keinen direkten gesetzgeberischen Einfluss auf die Sozialpolitik der einzelnen Staaten. Sie unterstützt diese im Rahmen der Methode der „offenen Koordinierung“ (OMK) durch die Förderung des Informationsaustauschs, die Hervorhebung der Vorbildfunktion von „guten Beispielen“ für die politischen Maßnahmen in einzelnen Politikfeldern, die Empfehlung von Zielvorgaben für die schrittweise Verbesserung der Wirksamkeit der Maßnahmen und die umfassende Abdeckung der anstehenden Problematiken.⁴⁹ Die Praxis einer regelmäßigen Berichterstattung der einzelnen Staaten an die EU-Kommission, die aufgrund der entsprechenden Vergleichsdaten Empfehlungen

48 https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/chartesocialedepliant-/CharteSocialedepliant-de.pdf (Zugriff am 09.06.2021)

49 https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=de (Zugriff am 09.06.2021)

formuliert, hat sich als sehr nützliches Instrument für die qualitative Entwicklung der Politikansätze erwiesen.

Mit der 1992 in Maastricht vereinbarten maximalen Verschuldungsklausel von 3 Prozent haben sich die einzelnen Mitgliedsstaaten auf einheitliche Regeln für die Haushaltspolitik verständigt. In der Folge erhöhten die wirtschaftliche Berg- und Talfahrt seit 2008 und die Notwendigkeit einer Angleichung der nationalen Entwicklungsstrategien in der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Steuerpolitik den Druck auf die Homogenisierung der Politikansätze. Es ist offensichtlich geworden, dass Arbeitslosigkeit und soziale Ungleichheiten die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotenzial der betreffenden Volkswirtschaften bremsen und entsprechende Investitionen erforderlich sind, um das bestehende und künftige Humankapital bestmöglich zu nutzen.

Die länderspezifischen Empfehlungen der EU-Kommission für die Politik der einzelnen Staaten erwiesen sich seither zusehends nicht nur als strategische Orientierungshilfen, sondern als dringliche und klar gefasste Aufgabenzuteilung trotz formaler Wahrung der Länderkompetenzen. Bereits in der Mitteilung vom Oktober 2013 betonte die EU-Kommission, dass sie mit dem Jahreswachstumsbericht die einzelnen Länder dazu anhalten möchte, „ihren Haushalt und ihre Politik so auszurichten, dass insbesondere ein hohes Beschäftigungsniveau und ein starker sozialer Zusammenhalt gewährleistet sind“.⁵⁰ Die OMK hat dazu beigetragen, unter dem gemeinsamen Dach Europa in den einzelnen Ländern strukturelle Reformen in der Sozialpolitik voranzubringen. Die Verstärkung des Monitorings beschäftigungs- und sozialpolitischer Entwicklungen wurde zu einem fixen Bestandteil der makroökonomischen Überwachung.

Die europäische Säule der sozialen Rechte

2017 veröffentlichte die EU-Kommission gemeinsam mit dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament ein neues Grundsatzpapier, die „Europäische Säule der sozialen Rechte“⁵¹. Verbreitete Deregulierungen auf dem Arbeitsmarkt und der Digitalisierungsschub in den Arbeitsprozessen und in allen Gesellschaftsbereichen hatten das Tor zu einer neuen Arbeits- und Konsumwelt aufgestoßen. Hierfür werden neue Lösungen zur Regelung der Arbeitsverträge, des sozialen Schutzes und des Zusammenwirkens der sozialen Kräfte benötigt, aber auch zur aus dem Ruder gelaufenen Frage der gerechten Verteilung der Profite und angemessener Beiträge aller zur Entwicklung der Gemeinschaft. In diesem Dokument sind 20 Grundsätze zu den sozialen Rechten angeführt, dank deren Umsetzung sichergestellt werden soll, dass das Soziale Europa „gerecht und inklusiv ist und allen Chancen bietet“.

Hervorzuheben ist vor allem die erstmalige Verankerung des Rechts auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen in hoher Qualität als Voraussetzung für die Selbstverwirklichung und eine vollwertige Beteiligung am gesellschaftlichen Leben. Aus dem Gesichtspunkt einer gerechten Gesellschaft sind das Recht auf Chancengleichheit und sozialen Schutz und den Zugang auf öffentlich verfügbare Güter und das Recht auf eine gerechte Entlohnung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Sicherung eines angemessenen Lebensstandards hervorzuheben. Das Recht auf Mitsprache der Sozialpartner bei der Konzeption und Umsetzung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zeigt den auf Sozialpartnerschaft gestützten Ansatz der EU-Politik. Als konkrete Maßnahmen gegen Armut sind das Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen in jedem Lebensabschnitt, auf Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose und auf bezahlbare und hochwertige Langzeitpflegedienste angeführt.

50 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0690:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 10.06.2021)

51 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de (Zugriff am 10.06.2021)

Der Aktionsplan für die Umsetzung

Um den deklarierten Grundsätzen und damit der „Vision für ein neues soziales Regelwerk“ konkreter Gestalt zu geben, legte die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen 2020 einen Aktionsplan zur europäischen Säule der sozialen Rechte vor, der auf einem breiten Konsultationsprozess beruht. Unter dem Motto „Ein starkes soziales Europa für gerechte Übergänge und einen gerechten Aufschwung“ sind darin drei wesentliche Zielvorgaben für 2030 vorgegeben und hierfür zahlreiche Maßnahmen angeführt, zu deren Umsetzung sich die Kommission während der laufenden Amtszeit verpflichtet. Die Zielvorgaben sind folgende: Die Steigerung der Erwerbstätigkeit auf 78% der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren, eine jährliche Beteiligungsquote an Weiterbildungsmaßnahmen von 60 % der Erwachsenen und die Verringerung der 2019 bei rund 91 Millionen liegenden Anzahl der von Armut und Ausgrenzung bedrohten Menschen um 15 Millionen. Mindestens 5 Millionen davon sollen Kinder im Alter von 0 bis 17 Jahren sein. 2019 waren es 17,9 Millionen. Das angepeilte Ziel, bis 2020 20 Millionen Menschen aus der Armut herauszuholen, ist um 3 Millionen verfehlt worden.

Die EU-Kommission⁵² fasst u.a. Maßnahmen ins Auge wie eine Jugendgarantie für die stabile Arbeitsmarktintegration, die Regelung der Plattformarbeit, die Absicherung der Rechte von mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die Potenzierung der Bildungschancen, die Chancengleichheit, die Vereinbarung von Beruf und Privatleben. Explizit angeführt ist die Beseitigung von Lücken im sozialen Netz, die für die Verschärfung der Ungleichheit ursächlich sind, was sich vor allem während der Pandemie gezeigt hat. Es sollen vor allem generationenübergreifende Zyklen der Benachteiligung durchbrochen werden, um die Voraussetzungen für ein Leben in Würde zu verbessern. Betont werden neuerlich Mindesteinkommensregelungen, der Zugang zu erschwinglichem Wohnraum und zu öffentlichen Dienstleistungen. Der Sozialschutz muss auf nicht erfasste Gruppen ausgeweitet werden. Die Mitgliedsstaaten sind dazu aufgefordert, eigene Ziele im Rahmen der neuen Planungseckdaten zu definieren, und die Sozialpartner werden dazu ermutigt, selbst Vereinbarungen zu treffen, die sich in diesen Rahmen für ein Leben und eine Arbeit in Würde einfügen.

Seit der Präsentation der Europäischen Säule der sozialen Rechte sind bereits einige Weichenstellungen seitens der EU-Kommission erfolgt: Im März 2020 ist eine neue Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025 vorgestellt worden. Im Juli wurde die Empfehlung zur Jugendgarantie veröffentlicht. Im September 2020 folgte ein neuer Aktionsplan gegen Rassismus und im November der für Integration und Inklusion 2021-2027.⁵³ Das europäische Parlament nimmt ihr Mitspracherecht bei der Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen wahr und hat in den vergangenen Jahren mit verschiedenen Entschlüssen die Dringlichkeit von Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialen Benachteiligungen bekräftigt.

52 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=de> (Zugriff am 11.06.2021)

53 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/60/bekampfung-von-armut-sozialer-ausgrenzung-und-diskriminierung> (Zugriff am 11.06.2021)

Armutsbekämpfung in Italien und auf lokaler Ebene

Die Abdeckung der essenziellen menschlichen Bedürfnisse bildet die Voraussetzung für die persönliche Entfaltung, eine aktive Rolle in der Gesellschaft und einen Beitrag zur Gemeinschaftsentwicklung. In welcher Form dieses Anliegen in der Sozialpolitik als Schwerpunkt staatlicher Gemeinschaftsverantwortung verankert wurde, geht auf historische Entwicklungen zurück. Es waren die Probleme der unterdrückten Massen von Arbeiterinnen und Arbeitnehmern und ihr Kampf um angemessene Löhne, sozialen Schutz und Mitsprache auf allen Ebenen, die die politische Agenda seit der Industrialisierung geprägt haben. Die diesbezügliche Neuverortung der Gesellschaft war nach dem zweiten Weltkrieg in Italien ein zentrales Thema in der Debatte zur demokratischen Verfassung, mit der die Grundsätze für das Gemeinschaftsleben, die individuellen Rechte und die Herausbildung sozialstaatlicher Leistungen festgelegt wurden.

Eine auf Arbeit gegründete Republik

Dies spiegelt sich bereits in Art. 1 italienischen Verfassung von 1948, der die Arbeit als zentrales Element der Gemeinschaftsordnung ausweist. Dort heißt es, dass Italien eine „auf Arbeit gegründeten Republik“ ist. Die Arbeitsgesellschaft wurde als Inbegriff für das zivilisatorische Upgrading der unternehmerischen Tätigkeit, des Gemeinwesens und der staatlichen Organisation verstanden. Die bürgerlichen Rechte wurden zwar anerkannt, aber zugleich wurde statuiert, dass die Arbeitstätigkeit die Grundvoraussetzung für das Einkommen darstellt. Art. 4 der Verfassung bekräftigt die staatsbürgerliche Pflicht, „nach den eigenen Möglichkeiten und nach seiner eigenen Wahl eine Arbeit oder eine Tätigkeit auszuüben, die zum materiellen oder geistigen Fortschritt der Gesellschaft beitragen kann“. Die Sozialleistungen sind, aufbauen auf das Ideal der zivilen Arbeitsgesellschaft („civiltà del lavoro“) an diese gekoppelt: Im Abschnitt zu den wirtschaftlichen Beziehungen werden in der Verfassung sozialstaatliche Leistungen angesprochen⁵⁴. Dort wird präzisiert, dass die „Arbeiter Anspruch auf (...) angemessene Mittel bei Unfällen, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und Alter sowie bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit“ haben. Mittellosen Arbeitsunfähigen wird ein Anspruch auf Unterhalt und Fürsorge zuerkannt. Damit hat die Verfassung anstatt eines universalistischen Modells sozialstaatlicher Leistungen den Grundstein für ein korporativistisch ausgerichtetes Leistungssystem gelegt.

Die Rechte der Familie, der Schutz der Mutterschaft und das Grundrecht auf Gesundheit – mit kostenloser Behandlung der Bedürftigen – sind als wesentliche Elemente der gesellschaftlichen Beziehungen anerkannt. Ein angemessener Lohn soll nach Maßgabe des Art. 36 der Verfassung ausreichen, um dem Arbeitnehmer (sic) und der Familie ein freies und würdiges Leben zu gewährleisten. Das Recht auf Wohnung ist in der Verfassung nicht direkt erwähnt. Dort wird in Art. 47 eine staatliche Unterstützung der „Nutzbarmachung des Sparkapitals des Volkes für Eigenwohnungen (...)“ erwähnt, die später durch ein Urteil des Verfassungsgerichtshofes (Nr. 49/1987) zu einem „allgemeinen Grundsatz der italienischen Rechtsordnung“ erhoben worden ist.

Messung der Armut

Erste Versuche der Messung der Armut gehen in Italien auf das Jahr 1952 zurück. Damals wurde von einer Parlamentskommission eine Untersuchung zur Armut (Inchiesta sulla miseria) eingeleitet, die sich auf in der Nachkriegszeit vordringliche Mangelsituationen konzentrierte: Arbeitslosigkeit, Überfüllung der Wohnungen, Versorgungsengpässe. 1984 hat Ministerpräsident Bettino Craxi eine Armutskommission eingesetzt, die das Konzept der relativen Armut etabliert hat. Ein Zweipersonenhaushalt gilt demnach dann als arm, wenn seine Konsumausgaben weniger als die Hälfte des gesamtstaatlichen Pro-Kopf-Konsums ausmachen. Die Aufbereitung der Problematik ist in weiteren parlamentarischen Untersuchungskommissionen zur Armut und zur sozialen Ausgrenzung (CIES) bis 2012 fortgesetzt und dann dem Ministerium für Arbeit und Soziales übertragen worden.

⁵⁴ <https://www.sissco.it/articoli/cittadinanza-1075/alle-origini-dello-stato-sociale-nellitalia-repubblicana-la-ricezione-del-piano-beveridge-e-il-dibattito-nella-costituente-1084/>

Seit Mitte der 90er Jahre veröffentlicht das staatliche Statistikinstitut ISTAT auch Daten zur absoluten Armut unter Bezugnahme auf einen „sozial angemessenen“ Waren- und Dienstleistungskorb. Dieser Indikator ist sukzessive angepasst worden, sodass die Berechnung neben der Anzahl und dem Alter der Haushaltsmitglieder auch die Charakteristiken des städtischen bzw. ländlichen Wohngebiets berücksichtigt, in dem der Haushalt sich befindet. 2010 ist als weiterer Indikator die materielle Deprivation dazu gekommen, womit seitens der EU die Lage von Haushalten mit einschneidenden Entbehrungen erfasst wird.⁵⁵ 2020 waren davon 8,7% der europäischen Haushalte betroffen. Gesondert ausgewiesen wird seitdem auch die Anwesenheit von Personen mit sehr geringer Arbeitsintensität (weniger als 20% der Arbeitsmonate pro Jahr).

Maßnahmen der Sozialfürsorge bestehen in Italien aus staatlichen, regionalen und gemeindespezifischen finanziellen Transfers bzw. Dienstleistungen aufgrund der jeweiligen Haushaltsansätze⁵⁶. Das Rahmengesetz zur sozialen Fürsorge (G. Nr. 328/2000) hat eine Liste der Bedarfskategorien erstellt. Die Grundleistungen der Sozialfürsorge (livelli essenziali delle prestazioni LEP), die auf dem gesamten Staatsgebiet erbracht werden müssen, sind jedoch bisher nicht im Detail definiert worden. Deshalb ist es schwierig, individuelle Rechtsansprüche auf die Leistungen geltend zu machen. Es fehlt sowohl eine entsprechende Programmierung als auch die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel für die dafür eingerichteten Fonds.

Einkaufskarte für Menschen in absoluter Armut

Erstmals ist 2008 mit dem Gesetzesdekret Nr. 112 eine elektronische Einkaufskarte (Carta d'acquisti ordinaria oder Social Card) als finanzielle Unterstützung für Menschen eingeführt worden, die in absoluter Armut leben. Sie kann als elektronisches Zahlungsmittel für die Bestreitung von Auslagen für Lebensmittel, Gesundheit und Energie im Betrag von 40 Euro pro Monat verwendet werden. Sie wird vom Sozialfürsorgeinstitut INPS verwaltet und alle zwei Monate aufgeladen. Darauf Anrecht haben Menschen ab 65 Jahren bzw. unter drei Jahren. Im Jahr 2021 dürfen der Referenzwert laut dem offiziellen Dokument zur Einkommenserfassung ISEE und das Einkommen selbst in der Regel nicht über 7.001,37 Euro liegen, für über 70-Jährige gilt eine Einkommensgrenze von 9.335,16 Euro. Der Bezug der Einkaufskarte ist mit dem Bezug des Bürgereinkommens vereinbar. Aufgrund entsprechender Abkommen gewähren Geschäfte den Nutznießerinnen und Nutznießern einen Preisnachlass von fünf Prozent. Auf lokaler Ebene kann der Kreis der Karteninhaberinnen und Karteninhabern ausgeweitet werden.

Unterschiedlich modulierte Inklusionseinkommen

Im Jahr 2012 ist parallel zur Einkaufskarte zunächst in experimenteller Form eine finanzielle Zuwendung für minderbemittelte Haushalte in verschiedenen Städten mit der Bezeichnung „Unterstützung für die aktive Inklusion“ (Sostegno per l'inclusione attiva - SIA) eingeführt worden. Ihr Bezug war an den Bedarfsnachweis durch den Indikator zur Einkommenserfassung (Indicatore della situazione economica equivalente ISEE) und mehrere Bedingungen geknüpft. Landesweite Verbreitung erhielt dieses Instrument im Zuge der Weichenstellungen für die Armutsbekämpfung durch das Stabilitätsgesetz von 2016 (G. Nr. 208/2015). Dieses brachte einen dreijährigen Plan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung samt entsprechendem Budgetrahmen auf den Weg. Mit einem Dekret dehnte die Regierung in Erwartung dieses Plans die Anwendung des SIA auf das gesamte Staatsgebiet aus. Die Unterstützung wurde vom INPS bis Ende 2017 armutsgefährdeten Haushalten mit Minderjährigen, betreuungsbedürftigen Personen bzw. Schwangeren gewährt, wobei die Gemeinden die Anlaufstelle waren. Der Betrag lag zwischen 80 Euro für Einpersonenhaushalte (160 Euro falls mit minderjährigen Kindern) und 400 Euro für Haushalte mit fünf und mehr Personen.

55 https://nso.gov.mt/en/News_Releases/Documents/2021/04/News2021_075.pdf (Zugriff am 13.10.2021)

56 https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_povert_estreme.html (Zugriff am 28.06.2021)

Die Aufgabe, eine landesweit einheitliche Maßnahme zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auszuarbeiten, wurde vom Gesetz Nr. 33/2017 an die Regierung mit der Auflage delegiert, durch die Koordinierung der Formen der sozialen Unterstützung die Homogenität der Fürsorgeleistungen zu gewährleisten. In der Folge ist mit dem Legislativdekret Nr. 147 von 2017 das sog. Inklusionseinkommen (reddito di inclusione - REI) mit Wirkung ab 2018 eingeführt worden. Dabei handelte es sich um eine bedarfsabhängige finanzielle Unterstützung, die mit Dienstleistungen zur sozialen und zur Arbeitsintegration verbunden war.⁵⁷ Sie bestand aus einer monatlichen Unterstützungszahlung, die vom INPS für maximal 18 Monate ausgezahlt wurde und erst nach einer Unterbrechung von sechs Monaten neuerlich beantragt werden konnte. Der Betrag diente zur Aufstockung des Haushaltseinkommens. Er lag zwischen 187 Euro pro Monat für einen Einpersonenhaushalt und konnte bei Haushalten mit sechs und mehr Mitglieder maximal 6.575,50 Euro erreichen. Die Intention war, eine strukturelle Maßnahme zur Armutsbekämpfung umzusetzen, die die bisherige Praxis reiner sozialer Unterstützungsmaßnahmen überwindet.

Ergänzt wurde die finanzielle Unterstützung durch ein individuelles Projekt zur sozialen und zur Arbeitsmarktintegration mit dem Ziel der Überwindung der Armutslage.⁵⁸ Dessen Durchführung lag in den Händen der Sozialdienste auf Gemeindeebene. Als Kooperationspartner konnten die Arbeitsvermittlungszentren, die Gesundheitsdienste, die Schulen und andere im Bereich der Armutsbekämpfung engagierte private Akteure, insbesondere Non-Profit-Organisationen, eingebunden werden. Das entsprechende Projekt wurde unter Berücksichtigung aller Haushaltsmitglieder erstellt und beinhaltete die abgestimmte Festlegung von Zielsetzungen und die Auswahl der erforderlichen Ressourcen.

Mit dem Legislativdekret 147/2017 ist zugleich ein Netzwerk zur Koordinierung des Interventionsplan mit den sozialen Diensten eingerichtet worden (Rete della protezione e dell'inclusione sociale). Der Datenbank für das Inklusionseinkommen REI ist die Aufgabe zugeordnet worden, als Baustein zur einheitlichen Erfassung der Daten der verschiedenen Akteure des Sozialsystems beizutragen. Die korrekte Erfassung der Daten und die Sicherstellung des Datenflusses sind Grundvoraussetzungen für die Sicherstellung einheitlicher Leistungen und die Funktionalität des Systems im gesamten Staatsgebiet.

Diese Maßnahme ist nach dem Regierungswechsel 2018 mit dem Gesetzesdekret Nr. 4/2019 durch das sog. Bürgereinkommen (reddito di cittadinanza - Rdc) ersetzt worden. Bei Haushalten mit Mitgliedern im Alter von 67 Jahren und darüber wird die Unterstützung als Bürgerrente bezeichnet. Obwohl die Bezeichnung an das Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens erinnert, behält die Unterstützung den Charakter eines bedarfsabhängigen Transfers bei. Die Inanspruchnahme ist Personen vorbehalten, die in Italien seit 10 Jahren ansässig sind und ein geringes Einkommen und Vermögen aufweisen. Sie beruht auf einer multidimensionalen Erfassung der Lage des Haushalts und setzt die sofortige Bereitschaft erwachsener Mitglieder voraus, Arbeitsangebote anzunehmen. Der Antrag kann online über die Homepage des INPS, bei den Postämtern bzw. über die Patronate eingereicht werden. Von der bisherigen Unterstützung wurde die Vorschrift beibehalten, einen individuellen Pakt für die Arbeitsintegration bzw. die soziale Inklusion unter Einbeziehung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste und der sozialen Dienste abzuschließen. Mangels entsprechender kapillar auf dem Staatsgebiet verbreiteter Einrichtungen konnten die erwarteten Beschäftigungseffekte nicht erzielt werden. Das Bürgereinkommen hat sich jedoch als wirksamer Sozialtransfer zur Armutsbekämpfung in der Covid-19-Pandemie erwiesen, wie eine aktuelle Analyse von Massimo Deminici und Marco Marucci⁵⁹ anhand der INPS-Daten nachweist. Auch in Italien ist ein solches universelles Instrument zur Linderung der Armut ist nicht nur für Menschen ohne Einkommen oder Arbeitslose notwendig, sondern auch zur Unterstützung des erheblichen Anteils

57 <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rel/Documents/Piano-interventi-servizi-poverta.pdf> (Zugriff am 25.06.2021)

58 <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/reddito-di-inclusione-rei> (Zugriff am 29.06.2021)

59 <https://www.lavoce.info/archives/90176/reddito-di-cittadinanza-il-problema-e-il-lavoro-povero/>

an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die aufgrund ihres Lohnniveaus unter der Armutsgrenze liegen bzw. jedenfalls als armutsgefährdet einzustufen sind. Anhand der Daten einer Studie der Fondazione Giuseppe di Vittorio hat Giuseppe Colombo die diskriminierenden Praktiken des Lohndumpings angesprochen und darauf verwiesen, dass 5,2 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Italien einen Bruttolohn unter 10.000 Euro beziehen.⁶⁰

Notfallgrundeinkommen

Um Menschen eine Soforthilfe anzubieten, die aufgrund der Covid-19-Pandemie in große materielle Not geraten sind, ist mit Gesetzesdekret Nr. 34/2020 eine außerordentliche finanzielle Zuwendung eingeführt worden, das sog. Notfallgrundeinkommen (Reddito di emergenza – REM). Dieses beträgt zwischen 400 und 800 Euro und ist 2020 für fünf Monate und 2021 für die Monate März bis Mai bewilligt worden. Die Bezieherinnen und Bezieher konnten dazu angehalten werden, in ihrer Wohnsitzgemeinde sich mindestens acht Stunden pro Woche (ausdehnbar auf 16 Stunden) in gemeinnützigen Projekten (Progetti utili alla collettività - PUC) zu engagieren.

Damit hat Italien als eines der letzten EU-Länder eine Mindestsicherung eingeführt. Bereits 1992 hatte der Europäische Rat die Mitgliedsländer zur Bekämpfung der Armut im Geiste der Solidarität aufgefordert und empfohlen, den Anspruch der Menschen auf eine angemessene Existenzsicherung für ein „lebenswürdiges Leben“ als zeitlich beschränkte, jedoch verlängerbare Maßnahme anzuerkennen und in ihren Sozialsystemen zusätzlich zu den Unterstützungen für die soziale und die Arbeitseingliederung entsprechend einzubauen.⁶¹

Mit dem Haushaltsgesetz 2021⁶² ist zur Unterstützung der gemeindeeigenen Sozialdienste ein Unterstützungsbeitrag zu Lasten der Armutsfonds (Fondo di povertà) zur Verbesserung des Betreuungsschlüssels von Sozialassistentinnen und Sozialassistenten in den Versorgungsgebieten eingeführt worden.

Zuordnung der Unterstützungsleistungen

Aus der Zuordnung der Unterstützungsleistungen wird ersichtlich, für welche Problembereiche die öffentlichen Zuwendungen und Dienstleistungen eine Antwort darstellen. Die Maßnahmen des Staates weisen ihren Schwerpunkt in den sozialen Fürsorgemaßnahmen auf und sind in erster Linie als Hilfestellung zur Überbrückung von Engpässen im Einkommen sowie zur Unterstützung der Familie gedacht.

60 <http://www.nuovi-lavori.it/index.php/sezioni/2094-sempre-piu-lavoratori-guadagnano-sempre-meno>

61 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9953c2cf-a4f8-4d31-aeed-6bf88a5407f3/language-de/format-PDFA1B> (Zugriff am 29.06.2021)

62 Gesetz Nr. 178 vom 30.12.2020

Schwerpunkte staatlicher Unterstützungen

Maßnahme	Individuelle ökonomische Lebenslage	Arbeitsintegration	Familiäre Situation
Arbeitslosengeld	x	x	x
Lohnausgleichskasse	x	x	x
Social Card	x		x
Reddito di cittadinanza	x	x	x
Reddito di emergenza	x		x
Rente	x		x
Familiengeld	x		x
Familienzulage	x		x
Assegno unico per i figli (ab 2022)	x	x	x
Bonus bebè	x		x
Bonus nido	x	x	x
Bonus mamma domani	x		x

Erläuterung: **Schwerpunkt**, indirekter Effekt, kein Wirkungseffekt

Das Arbeitslosengeld zielt als zeitlich befristete Maßnahme darauf ab, in der Übergangszeit bis die individuellen Bemühungen zur Arbeitssuche von Erfolg gekrönt sind, eine Einkommenssicherung zu bieten. Die Lohnausgleichskasse ist bei Betriebskrisen eine wichtige und mittlerweile auf viele Wirtschaftssektoren ausgedehnte Form der Einkommensabstützung, die vor allem in Haushalten mit nur einer erwerbstätigen Person auch für die Grundversorgung der Familie von Bedeutung ist. Vielfach wird kritisiert, dass die Lohnausgleichskasse über Jahre hinweg beansprucht wird, obwohl manche Unternehmen nicht imstande sind, durch Umstrukturierungen oder andere Maßnahmen für Produktion oder Dienstleistungen eine marktgängige ökonomische Perspektive zu sichern. Bislang als sektoraler Rettungsanker gedacht, aber seit langem aufgrund anhaltender Markt- und Produktivitätskrisen und zuletzt aufgrund der Pandemie als universelles Unterstützungsinstrument zur Einkommenssicherung genutzt, benötigt dieses Instrument eine grundlegende Reform. Durch die Überwindung des additiven Universalismus muss es bei Krisenphänomenen auch für die Bereiche der prekären Beschäftigung und für aus dem Arbeitsmarkt verdrängte und nicht aktive Arbeitskräfte eine Einkommenssicherung bieten.⁶³

Der Anspruch des sog. Bürgergeldes („reddito di cittadinanza“) war bisher, gesamtstaatlich betrachtet, mangels entsprechend ausgestatteter Beratungsstrukturen nur in geringem Ausmaß einlösbar.⁶⁴ Die Arbeitsintegration hängt jenseits der programmatischen Zielsetzungen von der Aufnahmekapazität bzw. dem Qualifikationsbedarf auf dem Arbeitsmarkt ab. Somit müssen im Falle tiefgreifender Beschäftigungskrisen wie sie durch die Finanzkrise und die Pandemie ausgelöst wurden, zusätzliche Vorkehrungen getroffen werden, um die negativen Effekte abzdämpfen. In der aktuellen Phase des Übergangs vom industriellen auf das digitale Zeitalter sind ebenfalls massive Verwerfungen auf dem

63 Ein interessanter Beitrag dazu ist vom Arbeitsrechtler Prof. Stefano Giubboni auf dem Portal *Questione Giustizia* veröffentlicht worden: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-diritto-del-lavoro-dopo-la-pandemia-appunti-per-un-agenda-progressista>

64 Siehe dazu die Berichte zur Analyse von Anpal des Welforum (<https://welforum.it/reddito-di-cittadinanza-un-primo-bilancio/>) bzw. von *lavoce.info* (<https://www.lavoce.info/archives/68821/perche-chi-riceve-il-reddito-di-cittadinanza-non-trova-lavoro/>) (Zugriff am 24.07.2021)

Arbeitsmarkt und in der Existenzsicherungsfähigkeit der Individuen und der Familien zu erwarten, weshalb ebenso Sondermaßnahmen zur allgemeinen Grundsicherung angebracht erscheinen. Vielfach wird das Konzept eines bedingungslosen Grundeinkommens als Lösung gefordert (siehe dazu auch Kapitel 1).

Meilensteine der Armutsbekämpfung in Südtirol

Die Autonomie ist die Grundlage, die den Aufbau des Sozialsystems in Südtirol und eigene Maßnahmen zur Armutsbekämpfung ermöglicht hat. Das Land erhielt mit dem Autonomiestatut (D.P.R. Nr. 670 vom 31.08.1972) die direkte Zuständigkeit für den geförderten Wohnbau, die öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt und sekundäre Kompetenzen bei der Kontrolle der Arbeitsvermittlung und im Gesundheitswesen. Insbesondere erwies sich die Nutzung der direkten Zuständigkeiten des Landes dank der in den Verhandlungen erreichten finanziellen Dotierung als wirksamer Hebel für die Absicherung des Grundrechts auf eine Wohnung und den Zugang zu einer Mindestsicherung. Gleich nach Inkrafttreten der Autonomie wurde noch 1972 ein Landesgesetz zum Wohnbau als zentraler Punkt der Autonomieverhandlungen verabschiedet.⁶⁵ Das neu gegründete Wohnbauinstitut erhielt die Aufgabe, im Rahmen von Wohnbauprogrammen den sozial Schwächeren zu einem Dach über dem Kopf zu verhelfen. Es übernahm auch die Verwaltung der bisher vom Staat errichteten Wohnungen. Die Berücksichtigung des Bedarfs bei den Vergabekriterien stellte sicher, dass beim Zugang zu den Sozialwohnungen allmählich ein besseres Gleichgewicht zwischen den Sprachgruppen erreicht werden konnte.

1973 erfolgte mit der Einführung der Mindestsicherung für Familien und Einzelpersonen eine aus sozialpolitischer Sicht wegweisende Neuerung. Die inzwischen „finanzielle Sozialhilfe“ benannte Maßnahme sieht vor, dass Bedürftigen auf Antrag vom Sozialspengel ein Unterstützungsbetrag ausgezahlt und Beratung und Betreuung zur Überwindung der Notlage angeboten wird.

Das System der finanziellen Sozialhilfe umfasst laut Dekret des Landeshauptmannes Nr. 30 vom 11.08.2000 eine breite Leistungspalette:

Leistungen des Systems der finanziellen Sozialhilfe

Art der Leistung	Zielgruppe	Zweck
Finanzielle Sozialhilfe	Personen bzw. Familien mit unzureichendem Einkommen	Existenzsicherung
Beitrag für Miete und Wohnungsnebenkosten	Bedürftige Familien oder Einzelpersonen	Absicherung der Wohnkosten
Soziales Mindesteinkommen	Familien und Alleinstehende	Existenzsicherung
Unterhaltsvorschussleistung zum Schutz von minderjährigen Kindern	Vor allem Alleinerziehende	Existenzsicherung
Begleit- oder Transportkosten	Menschen mit bleibender Behinderung	Vergütung von Aufwendungen
Hausnotrufdienst	Alleinlebende über 65 Jahre und andere Bedürftige	Betreuungskontinuität
Selbstbestimmtes Leben und gesellschaftliche Teilhabe	Personen mit schweren physischen Beeinträchtigungen	Unterstützung der selbständigen Lebensführung

⁶⁵ Das Landesgesetz von 1972 ist durch das LG Nr. 13 vom 17.12.1998 ersetzt und in der Folge mehrmals angepasst worden.

Art der Leistung	Zielgruppe	Zweck
Taschengeld	Personen bzw. Familien, die in stationären Diensten untergebracht sind	Gesellschaftliche Integration
Sonderleistungen	Personen und Familien in Notsituationen	Kostenbeitrag
Ankauf und Umbau von Fahrzeugen	Personen mit bleibender Behinderung der Gliedmaßen	Kostenbeitrag
Anpassung von Fahrzeugen	Personen mit Familienangehörigen mit einer Behinderung	Kostenbeitrag
Aufrechterhaltung des Familienlebens und des Haushalts und eigenständiges Wohnen	Einzelpersonen oder Familien	Kostenbeitrag
Beitrag zur angemessenen Entschädigung der Sachwalterschaft	Bedürftige Personen, die unter Sachwalterschaft stehen	Kostenbeitrag

Quelle: <https://www.provinz.bz.it/familie-soziales-gemeinschaft/soziale-notlagen/finanzielle-sozialhilfe.asp>

Die Entwicklung des Südtiroler Wohlfahrtsstaates ist das Ergebnis einer intensiven gesetzgeberischen Tätigkeit auf lokaler Ebene, die sich von den für soziale Reformen aufgeschlossenen 70er Jahren bis heute erstreckt. Dabei konnte das Land nicht nur bisherige staatliche Zuständigkeiten übernehmen wie bei den Invalidenrenten (LG Nr. 46 vom 21.08.1978), sondern eigene Modelle sozialstaatlicher Reformen anbahnen, die sich als wegweisende Weichenstellungen erwiesen. Wichtige Meilensteine⁶⁶ in der Ausgestaltung der sozialen Verantwortung sind das dezentrale System der Gesundheits- und Sozialdienste⁶⁷ (1981), die Einführung von Möglichkeiten der Zusatzfürsorge auf regionaler Ebene⁶⁸, die Begründung der steuerfinanzierten Pflegesicherung⁶⁹ (2007) sowie schließlich das Familiengesetz⁷⁰ (2013).

Schwerpunkte des Südtiroler Sozialnetzes

Historisch gesehen sind Wohnbauförderung und soziales Mindesteinkommen Schwerpunkte der lokalen Maßnahmen im Bereich der Existenzsicherung. Wichtige Weichenstellungen wurden jedoch auch in den 90er Jahren mit der Einführung der der Zusatzvorsorge der Region (1992, ausgebaut 2013), der steuerfinanzierten Pflegesicherung 2007 und mit dem Ausbau der Maßnahmen zur Familienförderung 2013 (dzt. sind Ergänzungen in Vorbereitung) vorgenommen.

Die nachfolgende Darstellung bietet eine Übersicht zu den Sozialleistungen auf lokaler Ebene mit Zuordnung derselben zu den verschiedenen Wirkungsfeldern:

66 <http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/2018-10-04-Zoom-36-Welfare-Agenda-2030.pdf>

67 Der Landesgesundheitsdienst wurde mit LG Nr. 1 vom 02.01.1981 begründet und mit LG Nr. 7 vom 05.03.2001 an die aktuellen Erfordernisse angepasst. Die Neuordnung der Sozialdienste erfolgte mit LG Nr. 11 vom 30.04.1991 und die Reform der finanziellen Sozialhilfe mit Dekret des Landeshauptmannes Nr. 30 vom 11.08.2000. Die wesentlichen Leistungsstandards im Sozialwesen sind mit Dekret des Landeshauptmannes Nr. 1141 vom 23.07.2012 definiert worden.

68 Regionalgesetz Nr. 3 vom 27.02.1997

69 LG Nr. 9 vom 12.10.2007

70 LG Nr.8 vom 17.05.2013

Schwerpunkte der Unterstützungsleistungen des Landes bzw. der Region

Individuelle ökonomische Lebenslage	Arbeitsintegration	Familiäre Situation	Soziales Umfeld	Wohnsituation	Gesellschaftliche Teilhabe
Finanzielle Sozialhilfe	Arbeitsvermittlung	Wohnbauförderung	Sozialpädagogische Beratung und Betreuung auf Sprengelebene	Wohnbauförderung	Selbstbestimmtes Leben und gesellschaftliche Teilhabe
Pflegegeld	Beratung der Arbeitsvermittlungsdienste	Landesfamiliengeld und Landesfamiliengeld +	Förderung von Beratungs- und Betreuungsleistungen anderer öffentlicher und privater Träger	Beitrag für Miete und Wohnkosten nebenkosten	Ankauf und Umbau von Fahrzeugen sowie Begleit- und Transportkosten
Beitrag zur Absicherung der Erziehungszeiten (Region)	Angebot der Berufsschulen für die berufliche Weiterbildung	Aufrechterhaltung des Haushaltes und des Familienlebens und eigenständiges Wohnen		Aufrechterhaltung des Haushaltes und des Familienlebens und eigenständiges Wohnen	Aufrechterhaltung des Haushaltes und des Familienlebens und eigenständiges Wohnen
	Berufsberatung	Landeskindergehalt		Sonderleistungen	Hausnotrufdienst
	ESF-Kurse	Frühe Hilfen			Taschengeld
		Finanzielle Sozialhilfe			
	Sozialpädagogische Beratung und Betreuung auf Sprengelebene	Unterhaltsvorschussleistung zum Schutz von minderjährigen Kindern			

Die Südtiroler Armutsstudie von 2009

Die erste grundlegende Studie zu Armut und sozialer Ausgrenzung in Südtirol ist 2009 vom ASTAT erstellt worden. Im Hinblick auf das europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Jahr 2010 führte das ASTAT eine umfassende Erhebung zur Einkommens- und Vermögenssituation und zu den Lebensbedingungen der Südtiroler Haushalte durch. Die Daten dienten dann als Basis für eine vertiefende Studie zur Armut und zur finanziellen Deprivation, deren Ergebnisse 2011 vorgelegt worden sind. Darin sind die verschiedenen Faktoren herausgearbeitet worden, die das Auskommen mit dem Einkommen bzw. das Konsumverhalten der Haushalte beeinflussen.

Den Hintergrund bildete das auf dem Lissaboner EU-Gipfel definierte Ziel, bis 2020 zu mindestens 20 Millionen Menschen aus der Armutsgefährdung herauszuholen. Für Südtirol wurde der Prozentsatz der armutsgefährdeten Personen, die Anzahl der von materieller Deprivation Betroffenen und das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in den einzelnen Haushalten als Risikofaktor für das Abrutschen in Armut ermittelt.

Als Armutsgefährdungsschwelle wurde für 2008 ein Einkommen von 10.257 Euro (monatlich 854,70 Euro) für einen Zweipersonenhaushalt ermittelt. Armutsgefährdet waren laut dieser Erhebung vor allem Haushalte mit drei oder mehr unterhaltsberechtigten Kindern (Medianeinkommen 2008 von 13.570 Euro), Alleinerziehende mit einem oder mehreren unterhaltsberechtigten Kindern (13.418 Euro) sowie alleinlebende Frauen (13.100 Euro) – bei Letzteren betraf es vor allem Rentnerinnen, zumal vor allem bei über 75-Jährigen das Medianeinkommen gering ausfiel. In Haushalten mit mindestens einem über 64-jährigen Haushaltsmitglied war die Armutsgefährdung mehr als doppelt so hoch (27,7%) wie in anderen Haushaltstypen (12,7%).

Es wurden zudem weitere Faktoren und Klassifizierungselemente untersucht: Das Ausbildungsniveau wirkte sich deutlich auf die Einkommenslage aus. Die erfassten Bezugspersonen in den Haushalten mit Grundschul- oder Mittelschulabschluss wiesen ein deutlich geringeres Medianeinkommen (12.761 bzw. 15.799 Euro) auf als jene mit Hochschulabschluss (23.333 Euro). Selbständige lagen mit 18.000 Euro unter den Arbeitnehmerhaushalten, die auf 19.300 Euro kamen. Haushalte, die nur die Rente als Einkommen aufweisen, erreichten nur 12.833 Euro. An der unteren Grenze befanden sich Haushalte, die aus Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern bestehen, mit 11.981 Euro. Insgesamt wurden 2008 unter Einbeziehung der Sozialtransfers 35.958 der Südtiroler Haushalte als armutsgefährdet eingestuft, das entspricht 17,9 Prozent. Ohne Anrechnung der sozialen Unterstützungszahlungen stieg die Anzahl der armutsgefährdeten Haushalte auf 50.711 (25,3%). Auch bei teilweiser (bis zu 75 Prozent der Erwerbsmonate) bzw. voller Erwerbsintensität (mehr als 75 Prozent der Erwerbsmonate) wurden 11.620 bzw. 3.214 Haushalte in der Kategorie der Armutsgefährdung angeführt.

Finanzielle Deprivation

Der Begriff finanzielle Deprivation beschreibt die Lage von Haushalten, die (auch nur vorübergehend) nicht in der Lage sind, notwendige Ausgaben zu bezahlen, bestimmte Güter anzukaufen bzw. bestimmte Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Dazu zählen Rückstände bei der Bezahlung der Strom- und Gaskosten oder Steuern und Geldmangel für Ausgaben für Lebensmittel, Kleider, Schule, Verkehrsmittel und Aufwendungen für Krankheitsfälle sowie die Unmöglichkeit, unvorhergesehene Ausgaben im Ausmaß von 750 Euro zu bestreiten. Es handelt sich sowohl um finanzielle Engpässe als auch um Einschränkungen in der Beteiligung der Familien an Standards des Gemeinschaftslebens. Im Jahr 2008 wurden für 42.408 Haushalte in Südtirol (21,1%) entsprechende Notlagen festgestellt. Schwierigkeiten bereitete den Familien vor allem die Bestreitung von nicht geplanten Ausgaben. Indikatoren für Armutsgefährdung sind auch der Bezug von Nahrungsmitteln über private Fürsorgeeinrichtungen bzw. die Nutzung von entsprechenden öffentlichen Unterstützungen sowie der Verzicht auf den Urlaub.

Laut ASTAT besteht eine manifeste Armut, wenn auf einen Haushalt sowohl die Armuts-

gefährdung als auch die finanzielle Deprivation zutrifft. Dies war 2008 bei 11.015 Haushalten der Fall (5,5%). Aus der Verknüpfung der Einkommensdaten mit den Angaben der Interviewten zum Gesundheitszustand ergab sich, dass bei Haushalten mit manifester Armut häufig ein schlechter Gesundheitszustand (31,6%) vorlag. Hohe Wohnkosten für die Miete beeinflussen die Lebenshaltungskosten erheblich. Bei 48.531 Haushalten betragen 2008 die jährlichen Wohnkosten mehr als ein Viertel des Äquivalenzeinkommens. 21.306 Haushalte bezahlten keine Miete, gaben für die Wohnkosten aber dennoch mehr als ein Viertel des Äquivalenzeinkommens aus. 17.033 Haushalte (8,5%) lebten in einer laut Landeskriterien nicht angemessen großen Wohnung, da die Wohnfläche für eine Person unter 28m² bzw. für weitere Personen jeweils unter 15 m² lag. 67% davon gehören jedoch nicht der Kategorie der armutsgefährdeten Haushalte an. Bei geringem Einkommen weisen die Haushalte auch weniger Möglichkeiten auf, Ersparnisse anzusammeln. 2008 waren 65,7% der armutsgefährdeten Haushalte dazu nicht in der Lage, 23,5% konnten auf Jahresbasis maximal 2.500 Euro auf die hohe Kante legen.

Sekundäre Deprivation

Als sekundäre Deprivation werden Mangelsituationen bezeichnet, wenn Haushalte sich erstrebenswerte Konsumgüter wie Handy, PC, Haushaltsgeräte oder Auto nicht leisten können. 15.359 Haushalte (7,7%) sind 2008 entsprechend eingestuft worden. 62,8% davon bezogen ein Einkommen über der Armutsgefährdungsschwelle und 37,2% lagen darunter. Zwei Drittel der Haushalte, die sich langlebige Konsumgüter nicht leisten können, waren somit nicht als armutsgefährdet klassifiziert.

Laut aktuellem Statistikatlas des ASTAT waren 2018 9,2% der Südtiroler Bevölkerung armutsgefährdet, wiesen also ein Einkommen von weniger als 60% des Medianäquivalenzeinkommens auf.⁷¹ Für das Jahr 2008 ist ein Wert von 8,7% angegeben. Diese Berechnung nimmt auf das bedarfsgewichtete Prokopfeinkommen der Haushalte laut neuer OECD-Skala Bezug.⁷²

Neue Akzente aufgrund der UNO-Nachhaltigkeitsstrategie

Die 2015 beschlossene wegweisende Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der UNO hat nicht nur einen entscheidenden Impuls für die Ausarbeitung des Europäischen Green Deal gegeben, sondern auch auf lokaler Ebene der Auseinandersetzung mit dem Klimawandel, der ökologischen Transformation des Wirtschaftssystems und der Armut neuen Schwung verliehen. Im August 2020 ist das Netzwerk für Nachhaltigkeit gegründet worden, dem sich inzwischen mehr als 100 Organisationen angeschlossen haben.⁷³ Zielsetzung des Netzwerks ist die Sensibilisierung für die Erfordernisse einer ökologisch verträglichen und solidarischen gesellschaftlichen Entwicklung. Im September 2020 stellte eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern ein Manifest mit dem Titel „Zukunftspakt für Südtirol – Patto Futuro per l'Alto Adige“ vor und forderte zielstrebige Schritte, damit die Transformation in Richtung einer nachhaltigen, krisenfesten und solidarischen Gesellschaft in Gang gesetzt wird.

Im Oktober 2020 stellte die EURAC erste Ergebnisse der Studie „Denkanstoß Covid 19 – Zukunftsszenarien für ein nachhaltiges Südtirol“ vor. Eine Forschungsgruppe hat zusammen mit der Steinbeis-Hochschule vier Szenarien für die Entwicklung des Landes ausgearbeitet, in der internationale Trends und Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung auf Südtirol heruntergebrochen werden. Die Szenarien bringen auch zum Ausdruck, welche widerstrebenden Kräfte in der Auseinandersetzung um die richtige Navigationsroute in der Gesellschaft wirksam werden und welche

71 https://astat.provinz.bz.it/barometro/upload/statistikatlas/de/browser.html#!sdmx_bev/sdmx_arm/str_arm

72 Bei der Berechnung der Armutsgefährdung wird nunmehr für die Haushaltsmitglieder ein geringerer Gewichtungsfaktor verwendet. Er liegt für Personen über 14 Jahren bei 0,5 statt 0,7 bzw. für andere bei 0,3 statt 0,5. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/Glossar/oecd-skala.html>)

73 <https://www.future.bz.it/>

Konflikte es zu überwinden gilt, um einen gesellschaftlichen Konsens dazu herzustellen. Durch die Einbeziehung zahlreicher Fachleute und gesellschaftlicher Stakeholder wurde damit auf lokaler Ebene eine breite Debatte zu den Nachhaltigkeitszielen angestoßen.

Im Juli 2021 hat die Südtiroler Landesregierung ihr Strategiepapier zur Nachhaltigkeit mit dem Titel „Everyday for future“ vorgelegt, das die Kernpunkte der UN-Agenda Klimawandel, Biodiversität, soziale Sicherung einer vielfältigen Gesellschaft, wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und materieller Wohlstand sowie Verteilungsgerechtigkeit auf die lokale Situation herunterbricht. In sieben Handlungsfeldern werden die aktuellen Rahmenbedingungen sowie Zielsetzungen für die Reduktion der Treibhausgasemissionen, die Wettbewerbsfähigkeit, die soziale Sicherung und Chancengleichheit, die Erhaltung von Natur und Artenvielfalt, die ökologische Transition von Produktion und Konsum sowie für ein hochwertiges öffentliches Dienstleistungssystem und Transparenz und Gerechtigkeit bekannt.

Die Bedeutung des Dokuments als Planungsinstrument wird dadurch unterstrichen, dass es eine umfassende Maßnahmenliste enthält, die von den einzelnen politischen Ressorts ausgearbeitet worden sind. Die über 80 zum Teil bereits umgesetzten, zum Teil in der Konzepterstellung befindlichen Maßnahmen und Projekte werden damit in einen neuen auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Planungsrahmen eingebettet. Dies bedeutet, dass die konkreten Entscheidungen zu den einzelnen Projekten im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung, des Umweltschutzes und der sozialen Sicherung anhand aufeinander abgestimmter Kriterien zu treffen sind. Bei der Umsetzung dieses ehrgeizigen Vorhabens wird auf die Einbeziehung der Bevölkerung und einen Schulterchluss aller sozialen Akteurinnen und Akteuren gesetzt.

Am 14. September ist von der Südtiroler Landesregierung der Entwurf für die Aktualisierung des Klimaplan Energie Südtirol 2050 aus dem Jahr 2011 genehmigt worden. Vor zehn Jahren waren mit diesem Plan klimapolitische Zielsetzungen wie die Reduktion der CO²-Emissionen auf unter 4 t bis 2020 und auf unter 1,5 t pro Jahr und Person spätestens bis 2050, die Steigerung der regenerativen Energieträger auf 90% innerhalb 2050 und die Maximierung der Energieeffizienz durch Absenkung des Pro-Kopf-Energieverbrauchs auf jährlich unter 2.200 Watt angepeilt worden. Die Zwischenziele für 2020 sind nicht erreicht worden. In der Neufassung sind laut ersten Ankündigungen weitere Optimierungen im Energiesektor vorgesehen. Heiße Eisen wie Brennerautobahn und Landwirtschaft wurden jedoch zunächst erneut ausgespart und sollen nun nachträglich in die aktualisierte Fassung des Klimaplan Energie Südtirol 2050 eingearbeitet werden. Die Zielsetzungen für die Reduzierung der Emissionen und entsprechende Maßnahmen müssen somit erst aufgrund einer integrierten Gesamtschau neu bestimmt werden.

In Vorbereitung ist auch eine aktualisierte Version des Landessozialplans 2007-2009. Die Überarbeitung ist die Gelegenheit für die Standortbestimmung zu den Instrumenten der Sozialpolitik auf lokaler Ebene. Auf dem Hintergrund globaler Krisenphänomene, der Entwicklung der Bevölkerungsstruktur und der Herausbildung neuer sozialer Brennpunkte soll der Plan mit einem mittelfristigen Planungshorizont die Ziele der Sozialpolitik abstecken. Südtirol verfügt mit dem sozialen Mindesteinkommen, dem Pflegegeld und spezifischen Unterstützungen über eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der selbständigen Lebensführung und zur Linderung der Armut. Die Errichtung der Sozial- und Gesundheitssprengel hat die sozialen Dienste besser im Territorium verankert. Die Überalterung der Bevölkerung und der Anstieg der Armut aufgrund von Arbeitslosigkeit und Benachteiligungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt sowie erhöhtes individuelles Risikoverhalten und neue Randgruppen stellen eine Herausforderung für die Südtiroler Gesellschaft dar. Es gilt, Antworten auf stetig ansteigende Kosten und Qualitätsanforderungen an die Dienste sowie auf Personalengpässe zu finden, und breiter aufgestellte und vernetzte Initiativen der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern.

Teil III

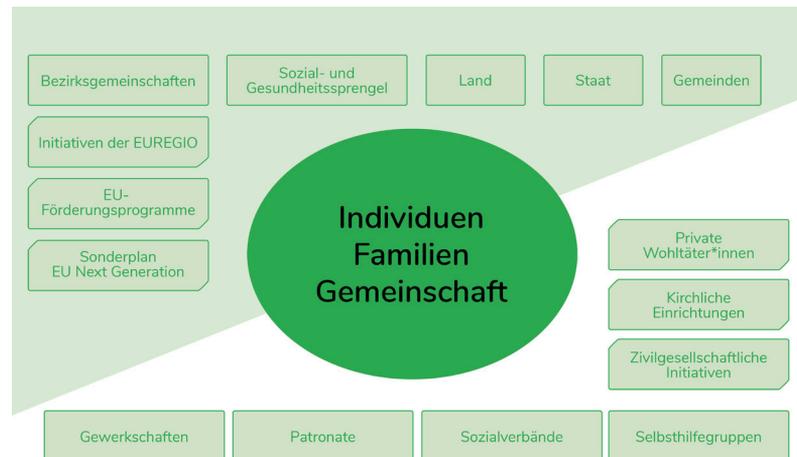
Der Beitrag der zivilgesellschaftlichen Akteure

Gesellschaftliche Entwicklung stützt sich vor allem auf die Eigeninitiative der Einzelnen und auf gemeinsam verwirklichte Ideen und Projekte von in Gruppen zusammengeschlossenen Interessensgemeinschaften. Die Aggregation von Personen, die Werte und Ziele teilen, und der Ausbau solcher Bündnisse zu gesellschaftlichen Akteuren mit entsprechender Organisationsstruktur entspricht dem Grundgedanken der Demokratie, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Rolle als Souverän aktiv wahrnehmen. Im sozialen und kulturellen Bereich aktive Einzelpersonen und Verbände werden häufig als soziales Kapital bezeichnet. Dieser Begriff ist an ökonomische Denkkategorien angelehnt und bringt zum Ausdruck, dass es neben den profitorientierten unternehmerischen Tätigkeiten auch wertvolle Akteurinnen und Akteure gibt, deren Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung auf solidarischen Motiven beruht, nicht auf Gewinn ausgerichtet ist und im ehrenamtlichen Engagement eine Schlüsselrolle aufweist.

Mittlerweile wird häufig der Begriff soziale Stakeholder verwendet, um generell alle für ein Organisationssystem relevanten Interessensgruppen zu bezeichnen. Genauso auf ökonomische Ordnungskategorien zurückgehend, hat diese Bezeichnung eine Ausweitung auch auf soziale Komponenten erfahren und hebt auch benachteiligte Gruppen einer Gesellschaft auf eine zumindest vom Anspruch der Berücksichtigung her gleichwertige Ebene wie etablierte und einflussreiche Interessenvertretungen. Ihre Aufwertung wurde durch den Austausch zwischen unterschiedlichen Wissenschaftsfeldern und wechselseitige Lernprozesse und konzeptuelle Anleihen im Bereich der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften begünstigt. Die internationale Vernetzung in allen Bereichen hat die Offenheit für inklusive Organisationskonzepte ebenso beeinflusst wie die Weiterentwicklung der Organisationstheorien im Rahmen von Zertifizierungssystemen.

Südtirol weist ein dichtes Netz an Vereinen und Verbänden, aber auch zunehmend an informellen Interessengruppen auf, die in ganz unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern aktiv sind. Das zeigt, dass ein großes Bedürfnis nach sozialer Einbindung da ist, und eine ebenso große Bereitschaft, sich in Gemeinschaften einzubringen, um gemeinsame Ziele umzusetzen. Wichtig ist dabei die Erfahrung der Gleichwertigkeit und der Überwindung von sozialen Unterschieden. Im Sozialbereich aktive Organisationen haben sich historisch gesehen vor allem im kirchlichen Umfeld entwickelt. Viele stützen sich heute auch auf den Solidaritätsgedanken, der die Arbeiterbewegung geprägt hat, und weisen somit einen laizistischen Zugang zu sozialstaatlichen Tätigkeiten auf. Organisationen wie KVW, Caritas, Südtiroler Vinzenzgemeinschaft, Gruppe Volontarius, La Strada – Der Weg, die Lebenshilfe Südtirol und die Gewerkschaftsbünde gehören inzwischen zu den etablierten sozialen Organisationen, die auf vielen Feldern im Sozialbereich wertvolle und unverzichtbare Dienste leisten. Daneben gibt es noch zahlreiche kleinere Organisationen, Dienstleister im Bereich der Beratung und viele Selbsthilfegruppen sowie Initiativen, die sich ad hoc bilden, um ein aktuelles Problemfeld zu bearbeiten und als Sprachrohr für Menschen tätig zu werden, die eine Unterstützung benötigen, um ihren Anspruch auf individuelle Lebenschancen und soziale Teilhabe umzusetzen.

Interaktion der öffentlichen Hand mit den sozialen Organisationen



Der Dachverband für Soziales und Gesundheit, in dem an die 60 Organisationen aus dem Sozial- und Gesundheitsbereich vertreten sind, versteht sich über den eigenen Kreis der Mitgliedsorganisationen hinaus als Netzwerker im sozialen Bereich. Armut und soziale Ausgrenzung erweisen sich seit Jahren als soziale Brennpunkte auch in einem von Wohlstand gesegneten Land wie Südtirol. Zahlreiche Hilfestellungen werden sei es von der öffentlichen Hand wie von privaten Hilfsorganisationen und großzügigen Wohltäterinnen und Wohltätern oft unter größten Schwierigkeiten auf die Beine gestellt, ohne diese an die große Glocke zu hängen. Armut wird vor allem als privates Schicksal empfunden, das mit eigener Unzulänglichkeit zu tun hat. Deshalb scheuen sich Betroffene, um Rat zu fragen und gesetzlich vorgesehene Hilfen in Anspruch zu nehmen. In der Medienöffentlichkeit finden abgesehen von eklatanten Fällen Armut und soziale Ausgrenzung aufgrund des Stigmas des persönlichen Versagens wenig Beachtung. Die sozialen Problematiken zu thematisieren, würde es zudem notwendig machen, sich einzugestehen, dass es im Vorzeigeland für gute Verwaltung und Wohlstand auch Schattenseiten gibt. Es ist in der Tat schwierig, in einer sich schnell wandelnden Gesellschaft stets angemessene Lösungen für unterschiedliche individuelle, familiäre und soziale Verwerfungen zu finden. Vor allem auf strukturelle soziale Konstellationen zurückgehende Schwierigkeiten bei der Integration in die Arbeitswelt und in die Gemeinschaft brauchen lange Zeit, Betreuung und Begleitung, um reale Chancen zu schaffen, die Problemlagen zu überwinden. Auf diesem Hintergrund hat der Dachverband für Soziales und Gesundheit im Jahr 2020 beschlossen, Armut und sozialer Ausgrenzung als Gemeinschaftsaufgabe und als öffentliches Anliegen und Gemeinschaftsaufgabe mehr Sichtbarkeit zu geben.

Armutstagung 2020 als Impuls für die öffentliche Debatte

Seit der ersten Armutskonferenz in Südtirol im Jahr 2007 haben sich nämlich die Phänomene der Armut und der sozialen Ausgrenzung deutlich zugespitzt. Finanz- und Wirtschaftskrisen verursachten einen stetigen Anstieg der Arbeitslosigkeit und damit der Existenzsorgen vor allen sozial benachteiligter Menschen und Familien. Niedriglohnssektoren und die Blockierung der Erneuerung von Kollektivverträgen sowie prekäre Beschäftigungsverhältnisse erschwerten in Kombination mit steigenden Lebenshaltungskosten auch für Vollzeitbeschäftigte das Auskommen mit dem Einkommen. Am 11. September 2020 hat der Dachverband für Soziales und Gesundheit gemeinsam mit dem KVV, der Caritas, der Südtiroler Vinzenzgemeinschaft und der Gruppe Volontarius eine Tagung zum Thema Armut organisiert. Expertinnen und Experten haben dabei ihre Eindrücke zu Armut und sozialer Ausgrenzung in Südtirol geschildert und zu den Problemlagen Stellung genommen.

Zusammenfassung der Referate

Dabei entstand aus unterschiedlichen und sozial engagierten Perspektiven ein vielschichtiges Bild der Armut im Lande. Und es wurde angeregt über Wege aus der Armut diskutiert. Die Veranstaltung wurde von der Landesabteilung Sozialwesen und der Stiftung Südtiroler Sparkasse unterstützt und stand unter der Schirmherrschaft von Bischof Ivo Muser und Landeshauptmann Arno Kompatscher. Die erschöpfende Wiedergabe der einzelnen Beiträge ist aus Platzgründen nicht möglich. Deshalb wird hier eine Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen versucht, die natürlich lückenhaft bleibt, aber sowohl vom Informationsgehalt als auch als Stimmungsbild einen wertvollen Beitrag darstellt, um für das Thema Armut zu sensibilisieren und den Einsatz der verschiedenen Organisationen zu würdigen:

Dorotea Postal (Vizepräsidentin DSG)

Das Thema ist aus unterschiedlicher Perspektive angehen. Es sind Synergien zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren anzustreben.

Armutsbekämpfung benötigt ein einheitliches Dienstleistungssystem mit Dienstleistungen auf unterschiedlichen Ebenen also strukturelle, ökonomische und soziale Maßnahmen.

Ein großes Problem ist, wenn plötzlich notwendige höhere Auslagen zu bestreiten sind. Covid-19 hat die Notlagen verstärkt. Besonders betroffen sind Menschen mit Behinderung, mit psychischen Beeinträchtigungen, chronischen Krankheiten, Invalidität, alte Menschen, Alleinerziehende, Personen mit Abhängigkeitserkrankungen, aber auch die jeweiligen Angehörigen, Obdachlose.

Es braucht Druck von unten, damit Lösungen gesucht werden. Der Dachverband für Soziales und Gesundheit hat seine spezifische Rolle dabei als Netzwerkförderer.

Zitat

Il fenomeno della povertà o del rischio di esclusione sociale non può secondo me, essere gestito navigando a vista, con l'attuazione di interventi parcellati, scollegati, con altissimi costi di controllo spesso e che nonostante questo non sono in grado di evitare le iniquità.

Una vita dignitosa non consiste nell'aver il minimo necessario per sopravvivere, ma nel vivere, nel poter accedere sicuramente alle pari opportunità (...) a livello abitativo, lavorativo, ma anche sociale e di relazioni e del tempo libero, che consente la relazione sociale e quindi a vivere una vita piena di significato.

Paolo Valente (Caritas)

Die Ursache von Armut liegt häufig daran, dass in den Beziehungen etwas in die Brüche gegangen ist. Die Familie ist ein wichtiges Netzwerk. Wenn sie fehlt, ist das oft der Ausgangspunkt für materielle Armut.

Die Caritas hat ab März 2020 mehr an finanziellen Unterstützungen gewährt. Die schwächsten Personen kriegen die Krisen als erste zu spüren.

Überschuldungsgründe waren 2019 vor allem Arbeitslosigkeit, geringes Einkommen, Krankheit, Abhängigkeitsprobleme, zerbrochene Familien.

Das soziale Netz ist nicht breit genug angelegt. Es ist Zeichen einer zerstreuten Gemeinschaft, dass Bedürftige keine Wohnung haben und keine finden. Dabei ist die Wohnung grundlegend für die persönliche Entwicklung.

Zitat

Si è poveri quando non si hanno i mezzi per vivere in modo dignitoso. Vivere comprende tutte le dimensioni della persona: le cose materiali, il benessere psicofisico, le relazioni, la spiritualità e tutto quanto partecipa allo sviluppo integrale della persona.

La povertà non è una condizione che si risolve aprendo il portafoglio, ma aprendo il proprio orecchio all'ascolto, i propri occhi all'osservazione, il proprio cuore all'accompagnamento delle persone.

L'abitazione non si limita ad un contratto tra chi affitta e chi prende in affitto. Presuppone una comunità attenta e accogliente.

L'emarginazione è l'attitudine a spingere ai margini le persone che non vogliamo vedere. È quello che facciamo quando vogliamo mettere alcuni servizi sociali in periferia (...). È quello che Papa Francesco chiama „cultura dello scarto“.

Werner Steiner (KVW)

Im Niedriglohnbereich stehen wir vor großen Problemen. Zahlt jemand regelmäßig seine Rentenbeiträge ein, dann stellt er fest, dass im Beitragssystem am Ende seines Arbeitslebens eine sehr kleine Rente herauschaut.

Die Menschen schämen sich, gesetzlich vorgesehene Unterstützungen in Anspruch zu nehmen.

Zitat

Die Inanspruchnahme von Fürsorgeleistungen darf auf keinen Fall stigmatisiert werden. Das ist eine weitere Form der Absicherung und die muss einfach genutzt werden.

Davide Monti (Volontarius)

Unsere Aufgabe war es, den Letzten in der Gesellschaft eine Unterstützung zu bieten. Wir haben bisher mit 1.500 Personen einen Kontakt hergestellt. Mit 700 davon haben wir eine Beziehung aufgebaut, damit sie in irgendeiner Form einige Schritte nach vorne machen können. Die meisten davon sind einfach verschwunden. Südtirol ist ein Grenzland entlang einer Strecke, die zum Traum von Nordeuropa führt.

Als wir vor 20 Jahren mit der Sozialarbeit auf der Straße begonnen haben, glaubten wir, dem Phänomen des Clochards zu begegnen, also einem freiwilligen Ausstieg aus der Gesellschaft. Das ist nicht die Realität. Niemand entscheidet sich dafür, auf der Straße zu leben. Die Armut ist das Produkt einer Gesellschaft.

Zitat

La giostra su cui noi viviamo ha cominciato a girare in modo così vorticoso per cui la forza centrifuga risulta necessariamente espulsiva e quando scendi dalla giostra non ci risali più.

A Bolzano si viene per vivere sotto un ponte e comunque godere dell'opportunità di trovare un lavoro.

(In futuro)...non ci saranno solo i senza tetto e senza tutto, (...). Ci sono persone che hanno un lavoro, ma non una casa, che hanno una casa, ma non relazioni e si mettono nel rischio di vagare nell'emarginazione.

Josef Haspinger (Vinzenzgemeinschaft)

Ständig kommen Menschen zu uns, die durch den Rost fallen, die keine Lobby haben, die keine Unterstützung erhalten.

Angestellte mit prekären Arbeitsverträgen arbeiten vor allem im Gastgewerbe. Oft sind sie nur mit 2,3 Stunden gemeldet, arbeiten aber 8 Stunden. Offiziell bezahlt werden sie für die wenigen gemeldeten Stunden und das schlecht. Der Rest wird pauschal „schwarz“ bezahlt.

Kinder aus ärmeren Familien erleben oft in der Schule den Unterschied zwischen Arm und Reich, wenn es um die Finanzierung des Schulbedarfs geht, die Bezahlung der Schulmensa und um Lehrfahrten, von denen sie aus Geldmangel ausgeschlossen sind.

Die Vinzenzgemeinschaft unterstützt Obdachlose bedarfsgerecht durch Sozialmärkte, Essen und Kleiderausgabe, durch Hausbesuche und die Verteilung von Lebensmitteln. In schwerwiegenden Fällen kommt sie auch für Miet-, Strom- und Heizungskosten auf.

Zitat

Armut macht krank, Armut beschämt, Armut steckt an.

Die Pandemie hat Armut in allen Formen schonungslos aufgedeckt und verschärft. Wo es früher schon knapp war, herrscht heute Not.

Michaela Moser (Österreichische Armutskonferenz)

Die österreichische Armutskonferenz besteht aus einem Netzwerk von über 40 Organisationen: soziale und Beratungsorganisationen, Berufs- und Wohlfahrtsverbände, Forschungs-, Frauen- und kirchliche Organisationen.

Wir haben einen Leitfaden „Tu was gegen Beschämung“ herausgegeben. Der richtet sich an Menschen im Gesundheits- und Sozialbereich und enthält viele Tipps, wie man nicht intendierte Beschämung vermeiden kann. Für die Medien haben wir einen „Leitfaden für respektvolle Berichterstattung“ aufgelegt.

Die wichtigsten Mittel für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sind Öffentlichkeitsarbeit, Informations- und Medienarbeit, das Empowerment von Menschen mit Armutserfahrung und dann die regelmäßigen Konferenzen.

Zitat

*Für uns ist es sehr wichtig, dass wir auch direkt mit Menschen mit Armutserfahrungen arbeiten. Die Plattform „Sichtbar werden“ organisiert jedes Jahr solche Treffen. Es ist wichtig, dass es einen direkten Kontakt von Menschen mit Armutserfahrungen mit Politiker*innen und Vertreter*innen der Wirtschaft und der Gewerkschaften gibt.*

Nunzia de Capite (Caritas Rom)

2013 haben sich die Caritas, die drei großen Gewerkschaftsbünde, katholische Organisationen, Vertreterinnen und Vertreter von Genossenschaften und NGOs zu einer Arbeitsgruppe mit einem sehr klaren Ziel zusammengeschlossen: die Ausarbeitung einer Maßnahme zur Armutsbekämpfung. Wir haben detailliert festgelegt, wie diese Maßnahme auszusehen hat, haben die Zielgruppen und die Zugangskriterien definiert, aber auch die Form der Finanzierung. Viele Dialogrunden haben schließlich dazu geführt, dass 2017 ein Memorandum zwischen der Allianz gegen die Armut und der Regierung zur Einführung eines Einkommens für die soziale Eingliederung mit dem Namen REIS hergestellt werden konnte. Schließlich ist dieser Vorschlag unter der Bezeichnung Eingliederungseinkommen REI gesetzlich eingeführt worden.

Aufgrund der Tragödie der Covid-19-Pandemie erwarten wir eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation derjenigen, die nicht die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt schaffen. Entsprechend der wirtschaftlichen Lage wird es häufige Wechsel zwischen Armut und Beschäftigung geben. Auch die Selbständigen und alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne sozialen Schutz werden davon betroffen sein.

Zitat

Ci saranno nuove e differenti forme di povertà nei prossimi anni. Quindi è importante rinnovare le alleanze, le coalizioni e reti, ed aggiornarle in relazione a quelle che sono le esigenze del momento. Le alleanze nascono, possono anche trasformarsi o possono anche, raggiunto l'obiettivo, chiudersi come esperienza.

Ivo Muser (Bischof)

Sprache schafft Wirklichkeit. Heimat ist so ein kostbarer, intimer Ausdruck. Wer von uns möchte nicht beheimatet, angenommen sein. Ich habe ein ungutes Gefühl, wenn so ein Begriff hergenommen wird, um Heimat zu verweigern.

Wenn es um Armutsbekämpfung geht, braucht es Kompetenz, Erfahrung und Vernetzung.

Zitat

Ich habe oft den Eindruck, wir halten es nicht mehr aus, dass es die Armut gibt - noch viel konkreter und existenzieller, dass es die Armen gibt.

Eine Krise allein genügt noch nicht, um uns Menschen zu verändern.

Es kommt darauf an, die Armut zu bekämpfen, niemals die Armen.

Arno Kompatscher (Landeshauptmann)

All die Wohlstandsziele, die wir uns setzen, sind für viele Familien eine große Herausforderung. Es kommt vor, dass man sich übernimmt, weil die eigene wirtschaftliche Situation es nicht hergibt.

Bei der Lohngerechtigkeit haben wir in Südtirol Defizite vor allem in klassischen Niedriglohnsektoren, wo die Einkommen nicht mithalten mit den Lebenshaltungskosten.

Das Land leistet einen Beitrag. Aber um die Schere zwischen Arm und Reich weiter zu schließen, braucht es auch die Unterstützung der Unternehmen, der Gewerkschaften, der Verbände und vor allem des dritten Sektors, der auch Hilfe zur Selbsthilfe ermöglicht.

Zitat

Damit die Menschen in der Lage sind, aus der Armut herauszukommen braucht es Transferleistungen, aber vor allem auch Arbeit und Lohngerechtigkeit.

Die Menschen sollen nicht Bittstellerinnen und Bittsteller von Sozialleistungen werden. Es gibt die öffentlichen Leistungen als Sachleistungen. (...) Es braucht aber vor allem Unterstützung, autonom zu werden.

Waltraud Deeg (Landesrätin für Familie, Seniorinnen und Senioren, Soziales und Wohnbau)

Die Politik muss ehrliche Antworten geben. Das Land hat keine Zuständigkeit für die Renten. Wir können nicht im Landtag die Anerkennung der Erziehungszeiten beschließen. Auf regionaler Ebene sind wir aktiv geworden, eigentlich schon 2005. Es gibt 18.000 Euro an Unterstützung für die freiwillige Weiterversicherung von Frauen, die aus dem Erwerbsleben aussteigen.

Wir müssen informieren. Wir haben 15.000 Bezieherinnen und Bezieher von Pflegegeld. Und nur 452 Personen haben bei der Region um die Absicherung der geleisteten Pflegezeiten angesucht. Bitte weitersagen!

Beim Wohnbau ist das Budget des Landes zu knapp bemessen. Das ist nämlich ein zentrales Thema im Budget jeder Familie.

Zitat

Eine der schlimmsten Formen der Armut, wo wir ansetzen müssen, wenn wir an Prävention denken, ist die Kinderarmut.

Alois Kröll (Bürgermeister Schenna)

Wir haben im Lockdown gesehen, wie schnell Menschen in große Schwierigkeiten geraten sind und Lebensmittelgutscheine in Anspruch nehmen mussten.

Wir haben in den Gemeinden eine große Solidargemeinschaft, und das ist ein hohes Gut, wir haben die Nachbarschaftshilfe und die vielen Vereine und Verbände, die Notlagen erkennen, auch wenn jemand nicht den Mut hat, selbst um Hilfe zu fragen.

Wir haben die Pfarrcaritas, die schnell und unbürokratisch unter die Arme greifen kann, den Bäueralichen Notstandsfonds, die Initiative Licht für Seniorinnen und Senioren, die Vinzenzgemeinschaft und die Sozialdienste der Bezirksgemeinschaft.

Man muss den Menschen in Not einfach einen Weg aufzeigen: Wer sich an die Sozialdienste wendet, wird beraten und erhält Hilfestellungen.

Zitat

Die Gemeinde ist gefordert, eine Unterstützung bei der Arbeitssuche, bei der Suche nach einer Wohnung anzubieten. Die Gemeinde gewährt auch Tarifvergünstigungen, z. B. im Kindergarten, bei Mensen usw.

Ich habe eine große Freude, wenn ich sehe, wie viele Menschen, vor allem Frauen, alleinstehenden älteren Menschen in der Nachbarschaft zur Seite stehen, diese verpflegen und mit ihnen spazieren gehen, sie bei Arztbesuchen und Behördengängen begleiten.

All den freiwilligen Hilfsorganisationen ist für ihre Dienste ein großes Dankeschön zu sagen.

Hannes Mussak (Präsident Südtiroler Wirtschaftsring)

Ein gutes Sozialsystem setzt eine funktionierende Wirtschaft voraus. In Südtirol gibt es viele Familienbetriebe und damit viele Unternehmen, die eine enge Bindung zu ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben. Das ist ein großer Reichtum und auch eine Garantie, dass sozialer Einsatz vor Ort gewährleistet und gelebt wird.

Die versteckte Armut in Südtirol ist nicht anonym. Man kennt sich und man hilft sich. Man hilft sich vielfach auch im Stillen, ohne es groß an die Glocke zu hängen.

Die sozialen Strukturen gewährleisten in Südtirol einen hohen Standard und gewährleisten, dass alle Menschen an der Gesellschaft teilhaben können. Sie leisten hier Großartiges für die Menschen und es gilt ihnen ein großes Dankeschön.

Politik hat die Aufgabe, Rahmenbedingungen zu schaffen. Sie muss aber auch haushalten, nicht Unternehmer spielen.

Zitat

Zentrale Fragen sind die Schaffung von Wohnraum, die Begleitung von Arbeitskräften von außen beim Berufseinstieg, die Sicherung ihrer Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Perspektiven der Unternehmen.

Stefan Perini (Direktor AFI-IPL)

Das Südtiroler Wohlfahrtssystem ist das Ergebnis der Begegnung zwischen Wohlfahrtssystemen aus dem Norden (Pflugesicherung, Familienförderung, Sozialhilfe) und solchen aus dem Süden (öffentliches Schulsystem, steuerfinanzierter Gesundheitsdienst, Eingliederung von Personen mit Behinderungen).

Die Gefahr besteht in einer Zweiteilung des Arbeitsmarktes, mit geschützten Kategorien auf der einen Seite (unbefristete Angestellte, öffentlich Bedienstete) und dem Prekariat und bestimmten Randgruppen auf der anderen Seite.

Beim Bertelsmann-Index für soziale Gerechtigkeit ist Italien an 29. Stelle gereiht. Wenn wir bei der Armutsbekämpfung gute Resultate erzielen wollen, müssen wir von den Besten lernen.

Wir haben verschiedene Baustellen in unserem lokalen Sozialsystem: Die Bündelung und Koordinierung staatlicher und lokaler Leistungen, den hohen bürokratischen Aufwand, die Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen, wenig Vernetzung bei der Datenerfassung und integriertes Systemdenken.

Zitat

Mit dem Autonomiestatut wird das Land zum Hauptakteur des lokalen Welfare-Systems. Handlungsspielräume tun sich vor allem bei den direkten Zuständigkeiten auf: Wohnbau, Familie und Kinder, soziale Ausgrenzung.

Wir haben in der Corona-Krise gesehen: Das soziale Netz fängt nicht alle auf. Personen auf Arbeitssuche, Langzeitarbeitslose und Langzeitprekäre, Praktikantinnen und Praktikanten sind vor allem die Leidtragenden.

Es braucht eine Landkarte zum Wohlfahrtssystem in Südtirol, die alle Leistungen übersichtlich abbildet.

Wortmeldungen aus dem Publikum

Ida Lanbacher (Plattform für Alleinerziehende)

Eine Kindergrundsicherung wäre der beste Ansatz, um Kinderarmut und auch andere Armut zu verringern.

Christian Troger (SGK-UIL)

Ein Hauptfaktor der Armut in Südtirol ist das teure Wohnen. Es fehlen über 1.000 Sozialwohnungen nach dem Bedarfskriterium. Es wäre dringend geboten, in diesem Bereich die Mittel stark aufzustocken.

Gabriele Morandell (Volkanwältin)

Zu mir kommen immer wieder Menschen, die sehr unter der Armut leiden und von der finanziellen Sozialhilfe leben. Sie sind gezwungen, immer wieder als Bittsteller bei den Sozialdiensten anzustehen. Viele Sozialhilfebezieherinnen und Sozialhilfebezieher sind schwer vermittelbar und finden keinen Arbeitgeber. Da könnte die Hilfe anders organisiert werden.

Donatella Califano (Centro Casa-Mieterschutzorganisation)

Con la crisi del Covid-19 è stata introdotta la possibilità di aumentare il contributo per l'affitto. Questa misura non è stata legata ad un impegno per il proprietario della casa di ridurre l'affitto, per cui non si ottiene una calmierazione dei prezzi sul mercato degli affitti. Superata la crisi si presenterà il problema degli sfratti.

Gunde Bauhofer (Verbraucherzentrale Südtirol)

Wir kennen die Datenlage zur Bedürftigkeit der Menschen. Wenn jemand Anrecht auf eine Leistung hat, soll die Leistung zu ihm kommen, am besten in gebündelter Form und nicht in sieben Einzelmaßnahmen.

Francesco Campana (La Strada - Der Weg)

Se c'è stata una rete nazionale che ha spinto le politiche per il contrasto alla povertà non vale la pena che anche noi del privato sociale facciamo un po' più di lobby su questo?

Da più di 40 anni abbiamo una misura locale di reddito minimo. Ma non siamo stati in grado di raccontare al paese ed all'Europa come tale misura ha aiutato le persone ad uscire magari da povertà strutturale e congiunturale.

Sozialpolitische Handlungsfelder

Armut als gemeinschaftliche Aufgabe

Die Bekämpfung von Armut und soziale Ausgrenzung kann nicht an die öffentliche Hand delegiert werden. Es ist eine gemeinschaftliche Aufgabe. Staat, Region, Land, Gemeinden und Bezirksgemeinschaften stehen in der Verantwortung für Planung und Erbringung grundlegender Dienstleistungen. Gemeinnützige soziale Organisationen bieten in Abstimmung mit der öffentlichen Hand eine breite Palette an Hilfestellungen und Dienstleistungen an. Sie leisten zudem einen wichtigen Beitrag, den Gedanken der Solidarität in der Gesellschaft zu verankern und Gemeinschaftssinn zu fördern. Die Menschen und ihre Bedürfnisse in den Mittelpunkt stellen: das ist ihr Zugang.

Die Menschen und ihre Bedürfnisse wahrnehmen

In 20 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Sozialverbände, von Behörden, Wissenschaft und Sozialpartnern, die im Zeitraum zwischen Mai und Oktober geführt worden sind, ist diese Dimension von Armut und sozialer Ausgrenzung sehr konkret und plakativ zum Ausdruck gekommen. Aufgrund ihrer Kenntnis des sozialen Kontexts und der langen Erfahrung mit sozialpolitischer Arbeit bringen die Expertinnen und Experten auf den Punkt, was Armut ist, welche Folgen sie für die Betroffenen hat, wie wirksam öffentliche und privaten Hilfestellungen sind, wie Benachteiligungen und strukturelle Ungleichheit die Entwicklung in der Gesellschaft beeinflussen.

Zentrale Handlungsfelder

Die Statements, Erfahrungsberichte, Hinweise und Anregungen bilden sehr authentisch ab, wie Sozialpolitik ansetzen muss, um mehr Chancengleichheit für benachteiligte Menschen und Familien herzustellen und Zugehörigkeit zur Gemeinschaft in einer sozial und kulturell vielfältigeren Gesellschaft zu fördern. Aus der langjährigen Erfahrung im Umgang mit unterschiedlichen sozialen Problemfeldern schöpfend, zeigen die Statements treffende Analysen der menschlichen Schicksale und gesellschaftlichen Kontexte. Und sie enthalten eine Fülle von Anregungen dazu, wie Sozialpolitik treffsicherer, inklusiver und humaner gestaltet werden kann. Hier werden in geraffter Form einige wesentlichen Handlungsfelder aufgezeigt:

- Armut und soziale Ausgrenzung als Bestandteil der Gesellschaft wahrnehmen
- Menschen in Notlagen wirksam und unbürokratisch helfen
- sozial Benachteiligten und Randgruppen respektvoll begegnen
- Unterstützungen auf die individuellen Bedürfnisse und Lebenslagen abstimmen
- Selbstvertrauen und Selbstwirksamkeit unterstützen
- Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen
- gezielt in die Schaffung von ausreichend Wohnraum investieren
- Familien als Fürsorgegemeinschaft und wichtigstes soziales Netz Rückhalt geben
- Hilfestellung durch informelle Netzwerke ausbauen
- die Ausbildung als Schlüssel für persönliche Entwicklung gezielt einsetzen
- Zugänge zum Arbeitsmarkt schaffen und Prekarität reduzieren
- politikübergreifende Ansätze zur Armutsbekämpfung entwickeln
- Formen der Beschäftigung und der Einbindung in den sozialen Alltag fördern
- der Polarisierung in der Gesellschaft Einhalt bieten
- Wege zur Überwindung der individuellen und familiären Problemsituationen aufzeigen
- Beratung und Begleitung anbieten
- Einbindung und Wertschätzung in der Gemeinschaft spüren lassen.

Die zahlreichen Stellungnahmen bieten ein umfassendes Bild zur Problematik von Armut und sozialer Ausgrenzung. Hintergrund ist das jeweilige konkrete Engagement der einzelnen Organisation in diesem Bereich und das Erfahrungswissen der einzelnen Vertreterinnen und Vertreter, die nicht namentlich genannt sind.

Bei einer solchen Standortbestimmung stehen naturgemäß jene sozialen Themen, Strukturen und Dienstleistungen im Vordergrund, wo Bedürfnisse der Bevölkerung nicht ausreichend abgedeckt sind und die Expertinnen und Experten Verbesserungsbedarf sehen. Es wird auf den Anstieg der sozialen Problemlagen verwiesen. Es werden sozialarbeiterische Konzepte auf den Prüfstand gestellt. Es werden Polaritäten zwischen Hilfsbereitschaft und Indifferenz angesprochen. Es kommen bürokratischen Hürden zur Sprache. Das soll nicht den Blick auf die Leistungsfähigkeit des sozialen Netzes in Südtirol verstellen. Aber es ist ein vielstimmiger Ruf, den sozialen Problemlagen die gebührende Aufmerksamkeit zu widmen und konzeptuell und in den Verwaltungsprozessen Innovationsfähigkeit unter Beweis zu stellen – ganz unter dem Motto, dass das Bessere der Feind des Guten ist. Die zahlreichen Stellungnahmen und Erfahrungsberichte sind in einem eigenen Dokument in thematischen Clustern in sieben Handlungsfeldern zusammengefasst worden. Die aktuelle Problemstellung, mit der sich unsere Gemeinschaft auseinandersetzen muss, wird dadurch hervorgehoben, dass der Scheinwerfer auf markante Aussagen gerichtet wird, die auf den Punkt bringen, in welcher Konstellation die sozialen Herausforderungen sich präsentieren. Die ausführliche Version gibt einen umfassenden Eindruck zur Wahrnehmung von Armut und sozialer Ausgrenzung durch die verschiedenen sozialen Akteurinnen und Akteure. Nachfolgend werden zu jedem thematischen Schwerpunkt einige Kernaussagen beispielhaft angeführt.

Problemlagen der Armut und das Spannungsfeld zwischen Teilhabe und Ausgrenzung bzw. Beschämung

- Wenn einer der drei Pfeiler Arbeit, Wohnung und Gesundheit ins Wanken kommt, können Menschen sehr schnell in große Schwierigkeiten kommen.
- Die Teilhabe an der Gemeinschaft ist das eigentliche Kernproblem der Armut.
- Die Menschen scheuen sich aus Stolz und Scham, soziale Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, wenn dadurch in der Nachbarschaft und im eigenen Dorf bekannt würde, dass sie in finanziellen Schwierigkeiten stecken.
- Die Darstellung der Armut in der Öffentlichkeit ist verzerrt, wenn die Information einen Ton der Schuldzuweisung annimmt.

Charakteristiken der Hilfesuchenden

- Menschen mit bestimmten Einschränkungen tun sich schwer, Regeln einzuhalten und eine stabile Gefühlslage beizubehalten.
- Wer aus dem sich schnell drehenden Karussell von Integration und Ausgrenzung hinausfällt, tut sich sehr schwer, wieder hineinzukommen.
- Arme Familien sind nur eingeschränkt imstande, Bildungs- und Freizeitangebote für die Kinder zu finanzieren, womit deren Entwicklungschancen eingeschränkt werden.
- Der Reichtum der Hilfesuchenden, was Kenntnisse und Fähigkeiten angeht, wird zu wenig erfasst.

Hilfestellungen und Vorschläge für Verbesserungen

- Grundvoraussetzung ist, dass die Gesellschaft die Bereitschaft zeigt, ausgegrenzte Menschen aufzunehmen.
- Seitens der Sozialsprengel ist eine Fokussierung auf die Potenziale anstatt auf die Defizite erforderlich. (Josefa Brugger)
- Armutsbekämpfung kann nicht ausschließlich als Hilfe in Notsituationen aufgefasst werden.
- Sozialarbeit in Wohnvierteln baut auf das Konzept der Gemeinwesenentwicklung auf.

Rolle der öffentlichen Hand

- Die öffentliche Hand muss in Gebieten mit hohem sozialpolitischem Bedarf synergetische Lösungen im Bereich von Wohnen, Arbeit, Qualifikation, Bildung und sozialer Infrastrukturentwicklung umsetzen.
- Die öffentliche Hand muss die Ausschreibung von Diensten so handhaben, dass sie die richtigen Kriterien enthalten, um hochwertige Dienstleistungen zu erhalten.
- Die Kontrollfunktion der Behörden nimmt oft gegenüber der Hilfestellung die Überhand.

Rolle der gemeinnützigen Organisationen

- Die Gemeinschaft muss sich nicht nur um die Armut kümmern, sondern um die Bedürfnisse der Menschen im jeweiligen Kontext.
- Private Organisationen, vor allem aus dem Non-Profit-Bereich, sorgen für die Aktivierung von Dienstleistungen, die die öffentliche Hand nicht imstande ist zu gewährleisten.
- Die Non-Profit-Organisationen haben gegenüber der öffentlichen Hand den Vorteil der Flexibilität und der unbürokratischen Hilfestellung.

Wirtschaftlicher Kontext und Schwerpunkt Wohnen

- Bei den Unternehmen ist Sensibilisierungsarbeit in Bezug auf Armut und soziale Ausgrenzung zu leisten.
- Lohnpolitik ist Zuständigkeit der Sozialpartner.
- Künftig werden mehr Mietwohnungen benötigt, da viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit den derzeitigen Löhnen weder über die derzeitige Wohnbauförderung noch über den privaten Markt den Traum vom Eigenheim verwirklichen können.

Netzwerke zur Armutsbekämpfung

Die öffentliche Hand bietet im Rahmen der Sozialpolitik zahlreiche Hilfestellungen für von Armut und Ausgrenzung betroffene Personen. Wesentlich für schnelle und unbürokratische Hilfestellungen sind zudem die Unterstützungen, die die Sozialverbände leisten. Vielfach sind es Organisationen, die in der Tradition kirchlicher Wohlfahrtseinrichtungen ehrenamtliches Engagement entwickelt haben. Die Kirche hat als Antwort auf das Anwachsen der sozialen Problemlagen auch eigenständige Einrichtungen gegründet, in denen hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Beratung und konkrete Hilfestellungen erbringen. Wachsende Bedeutung für eine umfassende individuelle Betreuung von Menschen mit sozialen Problemlagen kommt inzwischen auch nicht konfessionellen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Initiativen zu. Mit der Ausweitung der Anzahl und der Organisationsstruktur der sozialen Anlaufstellen geht eine zunehmende Spezialisierung auf bestimmte Formen der Armut und der sozialen Benachteiligung einher.

Gleichzeitig wächst jedoch die Einsicht, dass ein koordiniertes Vorgehen der verschiedenen Träger von Beratungsdiensten und Transferleistungen erforderlich ist, um Armut in ihren verschiedenen Ausdrucksformen erfolgreich zu lindern. Sei es auf lokaler wie auf nationaler Ebene schließen sich deshalb zivilgesellschaftliche Organisationen, die Hilfestellungen für von Armut betroffene Personen erbringen, in Allianzen zusammen. Sie pflegen den Dialog über Kooperationsplattformen, um sich zu den ethischen und praktischen Fragen der Armutsbekämpfung auszutauschen. Sie gründen nationale und internationale Dachverbände, die den einzelnen Mitgliedern wirksam bei Initiativen zur Information und Sensibilisierung der Gesellschaft beistehen, fachliche Weiterbildung anbieten und wissenschaftliche Expertise erarbeiten.

Gemeinsam gegen die Armut eintreten und auftreten, ist insbesondere notwendig, weil Armut nicht allein mit Kleiderkammern, Mensen und zugesteckten Geldbeträgen entgegengetreten werden kann. Die Evidenz von Statistiken und Forschungsprojekten belegt, dass es notwendig ist, bei den strukturellen Ursachen der Armut und der sozialen Benachteiligung anzusetzen, wenn die Visionen wohlmeinender Grundsatzklärungen und die hehren Ziele der EU und der internationalen Gemeinschaft umgesetzt werden sollen, nämlich die Eliminierung oder zumindest eine deutliche Reduzierung der Armut.

Im Folgenden werden als Beispiele für die Vernetzung der Einrichtungen, die Menschen in Armut vielfältige Unterstützungen bieten und für deren Anliegen in der Öffentlichkeit und gegenüber den Behörden eintreten, die Armutskonferenzen in Österreich und Deutschland sowie das Europäische Armutsnetzwerk vorgestellt.

Armutskonferenz Österreich

In Österreich ist die Armutskonferenz⁷⁴ seit 1995 als Netzwerk von über 40 sozialen Organisationen sowie Bildungs- und Forschungseinrichtungen aktiv. Sie thematisiert Hintergründe und Ursachen, Daten und Fakten, Strategien und Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich. Gemeinsam mit Armutsbetroffenen engagiert sie sich für eine Verbesserung von deren Lebenssituation. Die in der Armutskonferenz zusammengeschlossenen sozialen Organisationen beraten, unterstützen und begleiten über 500.000 Menschen im Jahr. Wenn es um konkrete Zahlen zu den Armutsphänomenen geht, ist die österreichische Armutskonferenz als Bundesorganisation ein zentraler Ansprechpartner, die sich ein gutes Standing erworben hat. Die Armutskonferenz Österreich hat eine Broschüre veröffentlicht, die sich mit Beschämung bei Behörden oder Gesundheitseinrichtungen auseinandersetzt und als Anleitung für Praktikerinnen und Praktiker dient.

74 <https://www.armutskonferenz.at/ueber-uns/die-armutskonferenz.html>

1995 fand in Salzburg die erste österreichweite Armutskonferenz statt. Dort formierte sich ein breites und buntes Bündel von zivilgesellschaftlichen Kräften: Wohlfahrtsverbände, Dachverbände von Sozialinitiativen, kirchliche und gewerkschaftliche Organisationen, Bildungs- und Forschungseinrichtungen und Zusammenschlüsse von Armutsgefährdeten wie Alleinerziehende und Arbeitslose. Die Organisation, die sich auf Bundesebene um die Mitsprache der Betroffenen kümmert, ist die Vereinigung „Sichtbar werden“. Alle Obdachlosenheime werden von sozialen Organisationen geführt.

Die Armutskonferenz ist Mitglied des Europäischen Armutsnetzwerkes (EAPN). Das European Anti Poverty Network wurde 1990 gegründet, mit dem zentralen Ziel, NGOs in einem Netzwerk zusammenzubringen, die sich mit Armutsbekämpfung beschäftigen und bei politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern der Europäischen Union die Themen Armut und soziale Ausgrenzung auf die Tagesordnung zu bringen. Im wissenschaftlichen Beirat der Armutskonferenz Österreich sind 12 Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bereichen vertreten.

In sieben der neun Bundesländer in Österreich ist die Armutskonferenz durch regionale Netzwerke vertreten. Es sind Zusammenschlüsse von Organisationen, Expertinnen und Experten oder Einzelpersonen, die Armut und soziale Ausgrenzung gesellschaftlich thematisieren und für eine Verbesserung der Lebenssituation von armutsgefährdeten Menschen eintreten. Nachfolgend wird die Tätigkeit der Sozialplattform Oberösterreich und der Armutskonferenz Kärnten vorgestellt:

Die Sozialplattform Oberösterreich

Die Sozialplattform Oberösterreich ist als Netzwerk und nicht als Verein organisiert. Partnerorganisationen sind die Arbeiterkammer OÖ und ca. 20 Sozialeinrichtungen aus OÖ (Caritas, pro mente, Volkshilfe etc.). Im Rahmen von 4 – 5 Treffen der Netzwerkpartner werden zwei Schwerpunkte für die Tätigkeit im Laufe des Jahres definiert. Veranstaltungen, Stellungnahmen und Öffentlichkeitsarbeit werden gemeinsam organisiert. Die Sozialplattform OÖ versucht, Armutsbetroffene möglichst in ihre Aktivitäten einzubinden und deren Aktivitäten zu unterstützen.⁷⁵

Aus dem Netzwerk geht eine eigene Arbeitsgruppe hervor, die den „Tag der Arbeitslosen“ organisiert. 2 -3 Personen aus dieser Arbeitsgruppe sind regelmäßig in der Armutskonferenz Österreich vertreten. Die meisten organisatorischen Aufgaben übernimmt die Sozialplattform OÖ als direkt im Bereich der Armutsbekämpfung aktive Stelle.

Die Sozialplattform Oberösterreich hat als lokales Netzwerk zahlreiche Initiativen ins Leben gerufen, um über Armut zu informieren und die Betroffenen zu aktivieren und ins gesellschaftliche Leben einzubinden, wie die angeführten Beispiele veranschaulichen:

Plattform Gemeinsam gegen Armut und Ausgrenzung

Vor 3 Jahren ist die „Plattform Gemeinsam gegen Armut und Ausgrenzung“ ins Leben gerufen worden. In dieser sind (ehemalige) Armutsbetroffene aktiv. Diese treffen sich ca. sechs Mal pro Jahr, beteiligen sich an Aktionen, haben Projektideen (z. B. zur Beschämung) oder organisieren Austauschtreffen mit der Politik. Vorbild ist die Plattform „Sichtbar werden“ der Armutskonferenz Österreich. Zwei Personen stellen sich als Sprecherinnen und Sprecher zur Verfügung und arbeiten auch im Armutsnetzwerk mit.

In Oberösterreich gibt es für soziale Einrichtungen nach dem Chancengleichheitsgesetz eigene gewählte Interessenvertretungen (Wohnungslose, Menschen mit Beeinträchtigung etc.). Ein Großteil der Teilnehmenden in der „Plattform Gemeinsam gegen Armut und Ausgrenzung“ kommt aus diesem Kreis.

75 Die Informationen zur Sozialplattform Oberösterreich wurden von Claudia Zanganell-Kienbacher (Assistentin der Geschäftsleitung und Verantwortliche für die Öffentlichkeitsarbeit) zur Verfügung gestellt.

Praxisforum Sozialhilfe

Aus dem Armutsnetzwerk ist auch das „Praxisforum Sozialhilfe“ hervorgegangen, bei dem sich Beraterinnen und Berater aus ihrer praktischen Arbeit zum Thema vernetzen und der Sozialplattform Beispiele und Anregungen als Basis für Rückmeldungen an die Verwaltung und Politik liefern. Etwa alle zwei Monate werden Treffen organisiert, wobei der Austausch untereinander davon unabhängig je nach Bedarf erfolgt.

Als konkrete Aktion gegen die „Beschämung“ unterstützt die Sozialplattform OÖ ein Freiwilligenprojekt, das ehrenamtliche Begleitungen zu Behörden organisiert. Die Umsetzung musste allerdings coronabedingt verschoben werden. Diese Begleitungen erachten Armutsbetroffene als besonders wichtig.

Ausgangspunkt der Öffentlichkeitsarbeit ist, dass zunächst ein Verständnis für Armutslagen und die davon Betroffenen erzeugt werden muss, um erfolgreich gegen Diskriminierungen anzukämpfen. Die Sozialplattform Oberösterreich organisiert Veranstaltungen, die nach innen und außen wirken, oder Aktionen im öffentlichen Raum (Tag der Arbeitslosen, Tag gegen Armut und Ausgrenzung). Sie macht regelmäßig Öffentlichkeitsarbeit in den sozialen Medien, über Presseaussendungen und Pressekonferenzen. Die Armutskonferenz Österreich ist mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit hier ein großes Vorbild. Sensibilisierungsarbeit für Armut ist in der limitierten oberösterreichischen Medienlandschaft allerdings schwer unterzubringen. Ein Weg ist, Betroffene für O-Töne bei Anfragen von Medien zu vermitteln. Allerdings sind die Anfragen meistens sehr kurzfristig und erweisen sich auch als zweischneidiges Schwert.

Am 17. Oktober 2021, dem internationalen Tag gegen Armut und Ausgrenzung, fand ein Workshop mit Journalistinnen und Journalisten zum Thema „Schreiben und Berichten über Armut“ statt.

Das Kärntner Armutsnetzwerk

Das Kärntner Armutsnetzwerk ist ein Verein, der seit 25 Jahren aktiv ist und aus zehn Personen aus den Vorständen der verschiedenen Sozialorganisationen in Kärnten besteht. Darunter sind u.a. die Caritas, die Katholische Aktion, die Volkshilfe, die Fachhochschule, der Berufsverband der sozialen Arbeit und „pro mente“. Die Arbeitsweise ist sehr demokratisch organisiert und stützt sich v.a. auf themenspezifische Arbeitsgruppen.⁷⁶

Aufbereitung der Themen in Arbeitsgruppen

Die Interventionsstrategie beruht darauf, dass aktuelle Themen aufgegriffen und mit dem Beitrag der verschiedenen Organisationen aufbereitet und dann mit der Landesverwaltung konkrete operative Aspekte davon angegangen werden. Derzeit gibt es Arbeitsgemeinschaften zu folgenden Bereichen: Sucht, Wohnungslosenhilfe, Migration, Kärntner Sozialhilfegesetz, Bildung. Es werden alle zwei Monate bis halbjährlich Treffen organisiert. Beim Kärntner Sozialhilfegesetz und der Migration befasst sich die Arbeitsgruppe vor allem mit konkreten Fällen der Leistungserbringung. Die ARGE konzentriert sich in erster Linie auf kollegiale Beratung mit juristischer Unterstützung. Beim Thema Wohnungslosenhilfe besteht bereits ein fixes Gremium unter Mitwirkung der Landesverwaltung, das vom Sozialreferenten ernannt worden ist.

Herausfordernde soziale Themen sind auch Gesundheit, Grundsicherung, Kinder und Jugendliche. Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter leisten einen wichtigen Beitrag bei der Aufbereitung der Themen, da sie näher bei den Leuten und direkt an den Problemen dran sind.

Dialog bringt Früchte

Die Förderung des Dialogs unter den Sozialorganisationen und die Moderation der Tref-

⁷⁶ Die Darstellung der Tätigkeit beruht auf einem Interview mit dem Koordinator Alexander Brenner.

fen sind zentrale Aufgaben, damit dieses Arbeitsmodell Früchte trägt. Ziel ist, jeweils selbstorganisierte Arbeitsgruppen aufzubauen, die untereinander einen regen Meinungsaustausch pflegen. Es geht darum, interaktive Prozesse anzustoßen. Konkret ist aufgrund der aufgeworfenen Problemlagen zu überlegen, wo Proteste gegen nicht nachvollziehbare Vorgangsweisen und Behandlungen zu erwägen sind. Zunächst werden die Sozialorganisationen eingeladen, Themen zu benennen. Daraufhin wird eine Tagesordnung für das Treffen der Sozialorganisationen erstellt. Erst dann wird mit den Verwaltungsbeamten und der Politik Kontakt aufgenommen. Zu berücksichtigen ist jeweils, wo es bereits Gremien und Arbeitskreise gibt, die sich mit einer Problematik befassen. Die Strategie, die Landesverwaltung von Anfang an mit einzubeziehen, erweist sich als förderlich. Bislang sind 12 Soziale Dialogkonferenzen organisiert worden.

Ein brennendes Thema ist derzeit die Umsetzung des Sozialhilfegesetzes. Mit der staatlichen Reform sind die Leistungen gekürzt worden. Vor allem subsidiäre schutzbedürftige Migrantinnen und Migranten sind davon betroffen. Die Kärntner Armutskonferenz hat dazu Treffen der Arbeitsgemeinschaften organisiert, zumal der Vollzug in den einzelnen Bezirken unterschiedlich erfolgt ist. Es war also wichtig, dazu einen Dialog mit den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern aufzubauen. In Kärnten ist das Sozialhilfegesetz in anderer Form übernommen worden als in den übrigen Bundesländern.

Sensibilität für Armutslagen ermöglicht Nutzung von Entscheidungsspielräumen

Angesichts der allgemeinen Ausrichtung des staatlichen Gesetzes, von der allgemeinen Mindestsicherung wegzukommen, sind Spielräume genutzt worden, um bei der Deckung der Leistungen die Obergrenzen flexibler zu gestalten. Teilweise ist die Hilfe für besondere Lebenslagen (Alleinerziehende, Menschen mit Behinderung) auf andere Töpfe umgeschichtet worden. Die staatliche Regelung verursacht strukturelle Armut: Wer sich nicht mindestens fünf Jahre in Österreich aufhält, fällt in die Grundversorgung mit geringeren Leistungsstandards. Letztendlich kommt es darauf an, ob die Verantwortlichen in der Verwaltung eine Sensibilität für die Armutslagen und die Bedürfnisse der sozial Ausgegrenzten aufbringen und eine flexible Handhabung der Förderungsinstrumente ermöglichen.

Das Thema Wohnen steht auch immer wieder im Mittelpunkt. Die Entwicklung der Anzahl der Obdachlosen wird verfolgt und deren spezifischer Betreuungsbedarf. Generell zeichnet sich ab, dass viel mehr psychologische Betreuung erforderlich ist.

Bei der Öffentlichkeitsarbeit privilegiert die Armutskonferenz die Ebene der „internen Öffentlichkeit“ der sozialen Organisationen. Über Facebook und Instagram werden Informationen zu den sozialen Anliegen ausgetauscht: Da geht es z. B. darum, was die sozialen Organisationen brauchen, die vor allem in der Beratung zu den staatlichen und den Leistungen auf Landesebene tätig sind, um die Armutslagen zu bekämpfen. Der Vorrang gegenüber der Medienarbeit wird dem direkten Kontakt mit den Ämtern gegeben, um Verbesserungen herbeizuführen. Die Kampagnenfähigkeit ist eher gering ausgeprägt.

Regelmäßig finden österreichweite Regionalkonferenzen der Armutskonferenz statt, bei denen die Vertreterinnen und Vertreter der Länder untereinander einen Austausch pflegen. Ein Vertreterin und/oder ein Vertreter aus Südtirol könnte an einem solchen Treffen teilnehmen, um sich ein Bild der Arbeitsweise und der Interaktion zu verschaffen.

Armutskonferenz Deutschland

Die Nationale Armutskonferenz in Deutschland⁷⁷ (nak) ist im Herbst 1991 als deutsche Sektion des Europäischen Armutsnetzwerks EAPN (European Anti Poverty Network) gegründet worden. Sie ist ein Bündnis von Organisationen, Verbänden und Initiativen, die sich für eine aktive Politik der Armutsbekämpfung einsetzen.

77 <https://www.nationale-armutskonferenz.de/>

Seit 2001 veröffentlicht die Bundesregierung einmal in jeder Legislaturperiode einen Armuts- und Reichtumsbericht. Die nak brachte ihre Expertise im Beraterkreis beim federführenden Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein.

In ihrer Stellungnahme zeigt sich die nationale Armutskonferenz (nak) alarmiert angesichts der Ergebnisse des 6. Armuts- und Reichtumsberichts. Er mache mehr als deutlich, dass sich Armut nicht nur auf einem Höchststand befinde, sondern auch von verfestigter Armut gesprochen werden muss. Gerade die materiellen Lebensumstände der am stärksten von Armut betroffenen Menschen stagnieren. Die beobachtete Verfestigung von Armut und der Abkopplung vom gesellschaftlichen Entwicklungsstand sieht die nak als Auftrag an die Politik, die Lebensbedingungen von Menschen mit Armutserfahrung zu verbessern. Die Nationale Armutskonferenz veröffentlicht regelmäßig Positionspapiere zu armutspolitischen Themen.

Seit 2006 organisiert die Nationale Armutskonferenz einmal jährlich ein Treffen der Menschen mit Armutserfahrung. Die Treffen sollen eine Plattform für Austausch und Vernetzung bieten und fördern die politische Teilhabe der Menschen, die in Armut leben.

Treffen für Menschen mit Armutserfahrung

Das 14. Treffen der Menschen mit Armutserfahrung – „Anspruch und Wirklichkeit – Wie gelingt Teilhabe für alle?“ am 18. – 19. November 2019 stellte die Frage in den Mittelpunkt „Anspruch und Wirklichkeit – Wie gelingt Teilhabe für alle?“. In Workshops, Podiumsdiskussionen, Vorträgen und in Gesprächen mit Politikerinnen und Politikern wurden die Perspektiven von Menschen mit Armutserfahrung diskutiert werden u.a. Arm trotz Arbeit, Existenzsicherung von Kindern, Altersarmut sowie Gesundheit und Armut.

Die Treffen haben das Ziel, die politische Teilhabe von Menschen zu stärken, die für ihre Anliegen allzu oft kein Gehör im politischen Raum finden.

Dabei kann nur dann eine zielführende und ganzheitliche Debatte über Armut geführt werden, wenn alle Perspektiven berücksichtigt werden. Den Stimmen derjenigen, die Armut selbst erleben müssen und sich dagegen wehren und engagieren, möchte die nak mit diesem Format einen Raum geben. Daher waren Armutsbetroffene nicht nur Gäste, sondern haben aktiv an der Vorbereitung und inhaltlichen Gestaltung mitgewirkt.

Erich Fenninger, Menschenrechtsaktivist und Direktor der Volkshilfe Österreich, hielt die Keynote beim 14. Treffen der Menschen mit Armutserfahrung. Zu Beginn betonte Fenninger, dass Armut alle angeht: „Die Befreiung der Menschen in strukturell benachteiligten Situationen ist nicht nur Aufgabe der Beteiligten selbst, sondern auch jener, die erkennen, dass jede Form der Benachteiligung letztendlich alle betrifft.“

Am 17. Oktober 2018, dem Internationalen Tag zur Beseitigung der Armut, veröffentlichte die Nationale Armutskonferenz ihren dritten Schattenbericht zur Armut in Deutschland. Der Bericht gibt einen Überblick über den armutspolitischen Handlungsbedarf und lässt Betroffene zu Wort kommen.

Das europäische Netzwerk für Armutsbekämpfung EAPN

Im Jahr 1990 haben sich nationale und regionale Netzwerke, die sich gegen Armut und soziale Ausgrenzung einsetzen, zu einem europäischen Netzwerk zur Armutsbekämpfung zusammengeschlossen, das European Anti-Poverty Network (EAPN)⁷⁸. Derzeit gehören ihm 31 nationale Netzwerke und 13 europäische Organisationen an. Sie organisieren Bildungs- und Ausbildungsangebote und Dienstleistungen zur Förderung der Teilhabe und der Stärkung von Armut betroffenen Menschen. EAPN betrachtet Armut und soziale Ausgrenzung als Verletzung der Menschenrechte und setzt sich für soziale Gerechtigkeit und Wohlergehen für alle ein. Allen soll es ermöglicht werden, ihr Recht auf ein Leben in Würde für sich selbst, die eigene Familie und die Gemeinschaften wahrzunehmen. Als

78 www.eapn.eu

Netzwerk macht EAPN Druck, damit die Armutsbekämpfung ganz oben auf die Agenda der EU gesetzt wird. Insbesondere wird angestrebt, die Zusammenarbeit auf EU-Ebene zur Umsetzung des Ziels der Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu verbessern. Internationale und nationale Menschenrechtsgesetze betrachtet EAPN als zentrales Instrument, um die Armutsbekämpfung voranzutreiben.

Aktuell befasst sich das Netzwerk in einem Horizon-Projekt mit dem Phänomen der in Armut abgleitenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (*Working yet poor*). Zum Thema Energiearmut konzentriert sich EAPN auf den Wissenstransfer und die Ausbildung zu Energieberatung (*Home Energy Advisor - HEA*). Damit soll für schutzbedürftige Verbraucherinnen und Verbraucher und von Energiearmut Betroffene eine qualifizierte, vertrauenswürdige und niederschwellige Beratung sichergestellt werden.

Das EAPN hat beratenden Status beim Europarat und ist Gründungsmitglied der der Social Platform (www.socialplatform.org). Als Plattform europäischer sozialer NGOs unterstützt diese die Mitgliedsorganisationen beim Aufbau von Expertise und bei Kampagnen. Sie fördert den Zugang zu Entscheidungsträgern und die Beeinflussung der EU-Gesetzgebung.

EAPN ist Mitglied von *SGD Watch Europe* (www.sdgwatcheurope.org), einem bereichsübergreifenden Zusammenschluss von NGOs, die sich mit Umwelt, sozialer Sicherung und Menschenrechten befassen. Diese Stabsstelle überwacht die Umsetzung der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (SDGs) seitens der EU und der einzelnen Mitgliedsländer. *SDG Watch Europe* beteiligt sich u.a. an Informations- und Sensibilisierungskampagnen und versteht sich auch als Think Tank zur Unterstützung des ökologischen Wandels.

Die italienische Sektion der EAPN

In Italien ist 1992 die Organisation „*Collegamento italiano lotta alla povertà - EAPN Italia*“ (*CILAP*) mit Sitz in Rom als Sektion des *European Anti Poverty Network* gegründet worden. (www.cilap.eu) Dieser Zusammenschluss von Non-Profit-Organisationen ist im Bereich der Information, Weiterbildung und Sensibilisierung zu den verschiedenen Aspekten der Armut aktiv.

CILAP beteiligt sich u.a. an den Tagungen, die jährlich Menschen mit Armutserfahrungen („*Persone con esperienze di povertà - PE.P.*“) ein Forum zum Erfahrungsaustausch mit Vertreterinnen und Vertretern der EU sowie der staatlichen Behörden, Non-Profit-Organisationen und Universitäten und Forschungseinrichtungen bieten. Die Idee einer europäischen Konferenz für von Armut betroffene Menschen war unter dem Titel „*Auch wir haben an Europa teil*“ unter der belgischen EU-Präsidentschaft vom Minister für soziale Integration, *Johan Vande Lanotte*, lanciert worden. Die erste Konferenz fand im Dezember 2001 in Brüssel statt und wurde für einen Gedankenaustausch mit verschiedenen Mitgliedern des EU-Parlaments genutzt. (EAPN-Bericht zur 4. Konferenz in Luxemburg 2005) 2019 ist bereits das 18. Europäische PEP-Meeting organisiert worden. Am Beginn einer neuen Amtszeit des europäischen Parlaments und der EU-Kommission präsentierten die Delegierten einen Forderungskatalog sowohl an die EU als auch an die einzelnen Mitgliedsstaaten. Zentrale Punkte sind eine EU-Richtlinie zum Mindesteinkommen, allgemeiner Zugang zur gesundheitlichen Versorgung und zu existenzsichernden sozialen Leistungen.

Literaturverzeichnis

Absolute Armut: ISTAT-Bericht 2020 (https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf)

AFI-IPL: Der Südtiroler Wohlfahrtsstaat - Welfare Agenda 2030 (<http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/2018-10-04-Zoom-36-Welfare-Agenda-2030.pdf>)

Aktionsplan zur europäischen Säule der sozialen Rechte – Fragen und Antworten 2021 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_821)

Anmerkungen der NAK Deutschland zur Regelbedarfsermittlung (https://www.nationale-armutskonferenz.de/wp-content/uploads/2020/10/nak_Anmerkungen_RBEG-2020_final.pdf)

Armutsbegriff: Quellen für die Begriffsdefinition: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW Berlin (https://www.diw.de/de/diw_01.c.411565.de/armut.html), Gabler Wirtschaftslexikon (<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/armut-31824>), Stiftung Open Polis (<https://www.openpolis.it/parole/che-cose-la-poverta-assoluta/>), ISTAT (<https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta>)

Armutsgefährdung vor und nach sozialen Transfers nach soziodemographischen Merkmalen 2020, Statistik Austria (https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=022859)

Armut stört – Schattenbericht der Nationalen Armutskonferenz Deutschland 2018 (<https://www.nationale-armutskonferenz.de/veroeffentlichungen/schattenbericht/>)

Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung. Factsheet des europäischen Parlaments 2021 (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/60/bekampfung-von-armut-sozialer-ausgrenzung-und-diskriminierung>)

Bellani, Luna et al.: Covid-19 und soziale Ungleichheit. Thesen und Befunde – Wenn alle Teil der Mittelschicht sein wollen: (Fehl-)Wahrnehmungen von sozialer Ungleichheit und warum sie für die Sozialpolitik wichtig sind, Universität Konstanz, Policy Paper 2021 (https://www.progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2021/05/Policy_Paper_06_Bledow-Bellani.pdf)

Beschluss Nr. 1098/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 über das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D1098&from=DE>)

Biagi-Reform: Das Gesetz Nr. 30/2003 und das Lgs. Dekret Nr. 276/2003 leiteten eine umfassende Reform des Arbeitsmarktes in Italien ein. (<https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/03276dl1.htm>)

Bilder und Wahrnehmungen der Armut – 4. Europäisches Treffen von Menschen mit Armutserfahrungen, Brüssel 2005 (https://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/4EUmeetingPEP/4thpep_de.pdf)

Bildungsarmut: Quellen zur Begriffsbestimmung: Open Polis (<https://www.openpolis.it/parole/quali-sono-le-cause-della-poverta-educativa/>), Save the children (<https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/uploads/pubblicazioni/nuotare-contro-corrente-poverta-educativa-e-resilienza-italia.pdf>)

Capability Approach: Das Konzept zu den Lebenschancen von Amartya Sen und Martha Nussbaum ist inzwischen grundlegend für die Ausrichtung der Sozialpolitik und die Wohltandsmessung. (<https://www.socialnet.de/lexikon/Capability-Approach>)

Curci, Nicola et al.: Antipoverty measures in Italy – a microsimulation analysis, Working Paper Banca d'Italia 2020 (https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussioni/2020/2020-1298/en_Tema_1298.pdf)

Decent Work: Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit wurde 1999 von der ILO lanciert. (<https://www.ilo.org/public/english/revue/download/pdf/ghai.pdf>)

Dokumentation NAK zum 14. Treffen der Menschen mit Armutserfahrung in Deutschland 2018 (https://www.awo.org/sites/default/files/2020-04/Dokumentation_NAK_Treffen_2019.pdf)

Erwerbsarmut: Die EZA-Studie Europa 2020 – Erwerbsarmut. Herausforderungen für die Arbeitnehmerorganisationen (<https://www.eza.org/de/publikationen/veroeffentlichungen-zum-sozialen-dialog/nr-17-europa-2020-erwerbsarmut-herausforderungen-fuer-arbeitnehmerorganisationen>)

Erwerbsarmut in Italien: Über fünf Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beziehen einen jährlichen Bruttolohn unter 10.000 Euro (<http://www.nuovi-lavori.it/index.php/sezioni/2094-sempre-piu-lavoratori-guadagnano-sempre-meno>)

Europäischen Bürgerinitiative Bedingungslose Grundeinkommen in der ganzen EU: Diese Initiative sammelt bis 25.06.2022 Unterschriften für die europaweite Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens. (<https://www.ebi-grundeinkommen.de/>)

Evangelii gaudium: Diese Enzyklika von Papst Franziskus von 2013 befasst sich mit der gesellschaftlichen Eingliederung der Armen. (https://www.vatican.va/content/francesco/de/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html)

Erhebung zum Einkommen und zu den Lebensbedingungen der Familien in Italien: Die Anwendung der EU-SILC, ISTAT-Dokumentation 2008 (https://www.istat.it/it/files/2014/06/met_norme0837_indagine_europea_sui_redditi_Eu-Silc.pdf)

Gemeinsam gegen Armut. Informationen, Zahlen, Fakten. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Österreich 2010 (<https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=92>)

Gemeinwesenentwicklung: Durch die Förderung von Gemeinschaftssinn und Gemeinwesenentwicklung soll die Gesellschaft wieder mehr in Richtung einer Teilnahmegesellschaft umgewandelt werden, unterstreicht die internationale Vergleichsstudie „Peer Review zu Sozialschutz und sozialer Eingliederung“ (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1024&newsId=2334&furtherNews=yes>).

Gute Arbeit: Der DGB-Index misst die Qualität der Arbeit aus der Sicht der Beschäftigten. (<https://index-gute-arbeit.dgb.de/dgb-index-gute-arbeit/was-ist-der-index>)

Kinderarmut: Datenquellen: Volkshilfe Österreich (<https://www.volkshilfe.at/was-wir-tun/positionen-projekte/armut-und-kinderarmut/>), Bertelsmann-Stiftung Deutschland (https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/291_2020_BST_Facsheet_Kinderarmut_SGB-II_Daten_ID967.pdf)

La società italiana al 2020. Stralcio del Rapporto Censis 2020 (https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/Sintesi_la_societ%C3%A0_italiana_2020.pdf)

Lebenskompetenzen: Die WHO hat einen Katalog der Lebenskompetenzen für Kinder und Jugendliche erstellt, der inzwischen auf breiter Ebene anerkannt ist. (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/63552>)

Lepenies, Philipp: Armut. Ursachen, Formen, Auswege. Verlag C.H. Beck 2017

Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&newsId=10032&langId=en>)

Pedrazzini Ivan: Armut und finanzielle Deprivation in Südtirol, ASTAT 2011 (https://astat.provincia.bz.it/it/news-pubblicazioni-info.asp?news_action=300&news_image_id=899055)

Povertà e disuguaglianze. Area tematica Welforum (<https://welforum.it/area/poverta-disuguaglianze/>)

Ratschlag Kinderarmut NAK Deutschland 2018 (https://www.nationale-armutskonferenz.de/wp-content/uploads/2018/11/Erkl%C3%A4rung-Ratschlag-Kinderarmut-2018-11-7_x2.pdf)

Reddito di cittadinanza: Das sog. Bürgerinnen- und Bürgereinkommen hat vor allem die Not von Menschen ohne Einkommen und von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern unter der Armutsgrenze gelindert. (<https://www.lavoce.info/archives/90176/reddito-di-cittadinanza-il-problema-e-il-lavoro-povero/>)

Sacher, Ewald, Fenninger Erich: Kindergesundheit sichern – Gesundheitliche Folgen von Kinderarmut in Österreich. Policy Paper Volkshilfe Österreich 2021 (https://www.volks-hilfe.at/fileadmin/user_upload/Media_Library_Kinderarmut/Publikationen/Brosch_PolicyPaper_Kindergesundheit_04-2021_web_Doppelseiten.pdf)

Sedding, Nadine et al.: Die subjektive Wahrnehmung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung Impulspapier (https://fgw-nrw.de/fileadmin/user_upload/Impuls-VSP-04-ISS-A1-web.pdf)

Stellungnahme der nationalen Armutskonferenz Deutschland zum Entwurf des sechsten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung – Lebenslagen in Deutschland 2021 (https://www.nationale-armutskonferenz.de/wp-content/uploads/2021/04/NAK_2021-04-09_Stellungnahme_sechster_ARB_final.pdf)

Stiftung Grundeinkommen: Die private Stiftung befasst sich mit der Wirkungsweise und der Umsetzbarkeit von Grundeinkommen (<https://www.stiftung-grundeinkommen.de/stiftung/>)

Sabine Stövesand; Christoph Stoik; Ueli Troxler (Hg.): Handbuch Gemeinwesenarbeit. Traditionen und Positionen, Konzepte und Methoden. Deutschland – Schweiz – Österreich. Theorie, Forschung und Praxis der Sozialen Arbeit, Band 4. Opladen, Berlin; Toronto: Verlag Barbara Budrich.

Thun-Hohenstein, Leonhard et al: Resilienz - Geschichte, Modelle und Anwendung, Beitrag in der Zeitschrift für Psychodrama und Soziometrie (<https://link.springer.com/article/10.1007/s11620-020-00524-6>)

Torna a crescere la povertà assoluta. Statistiche report ISTAT, giugno 2021 (https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf)

UN-Nachhaltigkeitsziele Agenda 2030 (<https://sdgs.un.org/2030agenda>)

Was Armut bedeutet. Impulspapier Hans-Boeckler-Stiftung 2016 (<https://www.boeckler.de/de/boeckler-impuls-was-armut-bedeutet-6727.htm>)

Wer die Armen sind. Der paritätische Armutsbericht, Deutscher paritätischer Wohlfahrtsverband 2018 (https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Armutsbericht/doc/2018_armutsbericht.pdf)

poor.bz.it



Dachverband für Soziales und Gesundheit EO

Dr.-Streiter-Gasse 4 - 39100 Bozen

0471 1886236

www.dsg.bz.it - info@dsg.bz.it