

Politik mit der Armut - eine Kritik des Europäischen Jahres 2010

Bareis, Ellen; Wagner, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bareis, E., & Wagner, T. (2011). Politik mit der Armut - eine Kritik des Europäischen Jahres 2010. *Widersprüche : Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 31(119/120), 11-32. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-402397>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Ellen Bareis und Thomas Wagner

Politik mit der Armut – Eine Kritik des Europäischen Jahres 2010

Vor noch nicht allzu langer Zeit konnte man „Armut“ zu den politischen Tabuthemen in Europa zählen. Für Deutschland galt dies in zugespitzter Form. In der Phase fordistischer Prosperität und Vollbeschäftigung galt Armut als „besiegt“ und das Thema wurde damit verdrängt. Später konnte das Phänomen Armut zwar nicht mehr geleugnet, aber bei sogenannten Randgruppen lokalisiert und in viele „Teil-Gruppen“ aufgelöst werden (vgl. Leibfried et al 1995; Butterwegge 2009). Mit dem EU-Forschungsprogramm TSER (Targeted Socio-Economic Research) fand in den 1990er Jahren schließlich der Begriff der „social exclusion“ Einzug in den, zunächst akademischen, Diskurs in Europa. Denn dieses Programm hatte 1994-1998 einen großzügig mit Fördermitteln ausgestatteten Teilbereich zu „sozialer Integration und sozialer Ausschließung“. Zwar bot auch dieser neue Begriff eine Möglichkeit über Armut zu sprechen, ohne von Armut sprechen zu müssen (vgl. Steinert 2003; Cremer-Schäfer 2005). Doch nahmen nicht alle Forschungsarbeiten, die EU-gefördert entstanden, diesen „Ausweg“. Nun ist es aber mit der Tabuisierung vorbei. Die Europäische Union rief das vergangene Jahr 2010 als „Europäisches Jahr zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung“ aus. Damit verbunden war eine thematisch auf „Armutsbekämpfung“ zugeschnittene Öffentlichkeitskampagne und die von den Mitgliedsländern national organisierte Förderung von Projekten. Für Deutschland war 2010 zugleich das Zieljahr der Agenda 2010, also all jener rechtlichen und institutionellen Umstrukturierungen, mit denen Sozialpolitik immer näher an Arbeitsmarktpolitik gerückt wurde. Damit verbunden sind bekanntermaßen sowohl eine verstärkte Individualisierung und Verantwortlichmachung von Menschen in schwierigen Lebenssituationen wie eine objektive Zunahme von Armut in Deutschland. Die aus deutscher Sicht ins Auge springende und scheinbar doch unbeabsichtigte Ironie, das Zieljahr der Agenda 2010 mit der Problematisierung

von Armut und Ausgrenzung zusammenzubringen, entpuppt sich bei einer genaueren Betrachtung als politisch bewusste Entscheidung.

Denn das Jahr 2010 markiert auf europäischer Ebene den Zielpunkt der Lissabon-Strategie. Und eines ihrer nationalen Pendanten war in Deutschland die Agenda 2010. Das vorrangige Ziel der Lissabon-Strategie war: *„die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“* (Rat der Europäischen Union 2000: 2). Mit der Verbindung von Wettbewerb und gesellschaftlicher Kohäsion auf europäischer Ebene thematisiert diese Doppelstrategie bereits den Themenkomplex von Armut und Ausgrenzung. Denn laut Lissabon-Strategie soll darauf geachtet werden, dass mit der *„Herausbildung dieser neuen Wirtschaftsform die schon bestehenden sozialen Probleme Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung und Armut nicht noch verschärft“* (ebd. 8) würden und darüber hinaus müsse *„etwas unternommen werden, um die Beseitigung der Armut entscheidend voranzubringen“* (ebd. 11). Armut wurde damit zu einem politisch besetzten Thema auf europäischer Ebene. Aus der Perspektive der über lange Jahre „verdrängten Armut“ ist dies einerseits zu begrüßen. Gleichzeitig ist deutlich, dass die derzeitige europäische wie nationale neoliberale Wirtschafts- und Sozialpolitik, wie sie in den Verträgen von Lissabon oder der Agenda 2010 zum Ausdruck kommt, erheblich zur Produktion und Verschärfung von Armut und sozialer Ausschließung in Europa beiträgt.¹ Dies wirft somit die Frage auf, wie denn derzeit „mit“ Armut Politik gemacht wird.

Dieser Frage möchten wir im Folgenden, auf der Basis einer Analyse der Programmatik dieses europäischen Armutsbekämpfungsjahres und der im Rahmen der deutschen Umsetzung stattfindenden Projekte, auf den Grund gehen. Dabei stellen wir zum einen die Frage nach den Armutsbildern, die im Rahmen des Programms konstruiert und „kommuniziert“ werden. Zweitens analysieren wir, ob und wie sich diese Grundlegung in jenen 40 Projekten widerspiegelt, die in Deutschland das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) für eine Förderung ausgewählt hat. Auf der Basis dieser Programm- und Projekte-Analyse möchten wir drittens untersuchen, welche Rolle darin die Metaphorik von Kampf

1 Ein wirklich historischer Zufall scheint dagegen, dass gerade im Jahr 2010 die Krise der europäischen Kohäsion mit der Krise des Euros zusammenfiel (der „Fall Griechenland“). Die Möglichkeit einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise war in der Lissabon-Strategie nicht bedacht worden.

und Bekämpfung spielt, um zum Schluss Konsequenzen für den Formwandel von Sozialstaatlichkeit aufzuzeigen und zu diskutieren.

Armutsbilder im Europäischen Jahr

Die Europäische Union schließt im „Jahr zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung“ an ein relatives Armutsverständnis an.² Armut wird in Relation zu den allen Haushalten des jeweiligen Mitgliedslandes durchschnittlich zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln bestimmt (vgl. auch Chassé und Völker in diesem Heft) und damit im Verhältnis zu gesellschaftlichem Reichtum und dessen Verteilung im nationalen Rahmen. Dieses Verständnis entspricht nicht nur einem weitgehenden sozialwissenschaftlichen wie politischen Konsens, der seinen Ausdruck auch in der offiziellen Armutsberichterstattung der Bundesregierung findet (vgl. BMAS 2008). Er bildet zugleich auch die Grundlage moderner Sozialstaatlichkeit und sozialer (Bürger)Rechte, welche auf die Absicherung eines „Mindestmaß[es] an wirtschaftlicher Wohlfahrt und Sicherheit“, eines „vollen Anteil[s] am gesellschaftlichen Erbe“ und damit eines „Leben[s] als zivilisierte[n] Wesen[s] entsprechend der gesellschaftlich vorherrschenden Standards“ (so bereits Marshall [1950]1992: 40) abzielen. Dass Sozialstaatlichkeit keine Chimäre ist, sondern ihr nach europäischem Modell nach wie vor eine wichtige Rolle in der Bearbeitung von Armut und Ausgrenzung zugesprochen werden kann, lässt sich daran ablesen, dass sich das „Armutsrisiko“ in den EU-Mitgliedstaaten durchschnittlich von 16% auf 26% erhöht, lässt man sozialstaatliche Transferzahlungen bei der Bestimmung der verfügbaren Haushaltseinkommen unberücksichtigt. Liegt die Reduktion des „Armutsrisikos“ durch sozialstaatliche Leistungen im europäischen Durchschnitt somit bei 38%, so liegt diese Zahl in Deutschland, den skandinavischen Ländern, Slowenien, den Niederlanden und der Tschechischen Republik sogar bei 50% (vgl. Europäische Kommission 2008: 4). Insofern erscheint es zunächst auch gerechtfertigt, wenn die deutsche Programmschrift mit dem Verweis einleitet, dass die Bundesregierung das Europäische Jahr auch als eine Darstellungsplattform verstehen möchte, mittels der verdeutlicht werden soll, „wie der moderne Sozialstaat in

2 „78 Millionen Menschen leben [in Europa] unterhalb der Armutsgrenze (einer Schwelle, die bei 60 % des Durchschnittseinkommens des Landes angesetzt wird, in dem sie leben). Dies sind 16 % der europäischen Bevölkerung“ (Europäische Kommission o.J.).

Deutschland gleiche Chancen auf ein selbstbestimmtes Leben und auf gerechte Teilhabe schützt und in weiten Teilen gewährleistet“ (BMAS 2009: 2).

Ein Trugschluss wäre jedoch die Annahme, dass sich von dem Bezug auf einen relativen Armutsbegriff ableiten ließe, in welcher Form Armut problematisiert wird bzw. welche gesellschaftlichen und politischen Konsequenzen zu deren „Bekämpfung“ gezogen werden. Mindestens zwei sehr unterschiedliche politische Strategien sind hier denkbar. Erstens wäre ein Anschluss auf der Ebene gesellschaftlich ungleich verteilter Ressourcen und Güter möglich. Der Fokus läge dann entweder auf der Problematisierung Ungleichheit erzeugender distributiver Mechanismen; so z.B. die Skandalisierung des Sinkens der durchschnittlichen Realeinkommen oder die steigende Armutsquote vor dem Hintergrund des gleichzeitigen Anstiegs von Reichtum (vgl. Andress/Kronauer 2006), sowie die Kritik arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Entscheidungen, die sich in fehlenden Mindestlöhnen, der Zunahme von Leiharbeitsverhältnissen und in Sozialleistungskürzungen bzw. -verschiebungen zuungunsten marginalisierter Bevölkerungsteile niederschlagen. Oder Sozialpolitik könnte als Bereitstellung einer sozialen Infrastruktur denkbar gemacht werden, die den Zugang zu den zum Leben und zur gesellschaftlichen Teilnahme und Mitbestimmung notwendigen Ressourcen ohne Vorbedingungen und Kontrollen bereitstellt (vgl. links-netz).

In der anhaltenden Konjunktur neoliberaler Politikmodelle werden diese Optionen im Europäischen Jahr erwartungsgemäß nicht gewählt. Trotz einzelner Verweise auf (Arbeits-)Bedingungen und die Problematik niedriger Einkommen oder der Thematisierung von ungleichen Zugängen zu Bildung liegt der Fokus gerade im Rahmen der deutschen Umsetzungsstrategie des Europäischen Jahres 2010 „Mit neuem Mut“ auf einem anderen Aspekt. Denn zweitens kann der strategische Schwerpunkt ausgehend von einem relativen Armutsbegriff auf die Ebene der qua Armut eingeschränkten bzw. ungleich verteilten individuellen „Chancen“ gelegt werden.

„Das umfangreiche System der Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung wurde in den letzten Jahren mehrfach an aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen angepasst. Vorgelagerte Sicherungssysteme ... sind eingeführt bzw. ausgebaut worden, um die *Abhängigkeit* von SGB-II bzw. SGB-XII-Leistungen abzuwenden oder zu überwinden. Umfangreiche Arbeitsmarktreformen und der Start einer Qualifizierungsoffensive legen den Fokus auf Aus- und Weiterbildung. Schließlich zielen der Ausbau der Kinderbetreuung und gezielte finanzielle Transfers zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien im Lebensverlauf darauf ab, *Chancengleichheit* vor allem für Kinder, die in Familien im Niedrigeinkommensbereich leben, herzustellen. Trotz der vielfältigen politischen Maßnahmen weist der 3. Armuts- und Reichtumsbericht 2008 auf weiterhin bestehende Ungleichheiten bei

der *Chancenlage* vieler Menschen hin, so etwa bei Geringqualifizierten, Beschäftigten im Niedriglohnbereich, Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderungen und bei Alleinerziehenden sowie Kindern und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Haushalten. In den genannten Gruppen differenzieren sich die *Chancen und Risiken* nach dem Geschlecht. In besonders schwieriger Lebenslage befinden sich die Personengruppen, bei denen mehrere Belastungen wie Arbeitslosigkeit und Verschuldung, gesundheitliche und soziale Probleme, Wohnungslosigkeit und Suchtkrankheit kumulieren. ... Ein wichtiges Ziel ist es, *Bildungschancen* für alle unabhängig von der sozialen und ethnischen Herkunft zu gewährleisten und durch individuelle Förderung *jedem Kind von Anfang an die Möglichkeit zum Aufstieg* durch Bildung zu geben. Bildungsarmut geht langfristig im Lebensverlauf mit einem erhöhten *Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit* einher. ... Die Bundesregierung verfolgt daher das Ziel, mit spezifischen gruppenbezogenen, geschlechtsdifferenzierten und regional ausgerichteten Programmen die Erwerbsbeteiligung sowie die Bildungsbeteiligung im Lebensverlauf insbesondere von jungen Menschen, Alleinerziehenden, älteren Arbeitnehmern, gering qualifizierten Personen weiter zu verbessern. Für Menschen mit Migrationshintergrund geht es vor allem darum, sie stärker zu qualifizieren und damit ihre *Chancen zur Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt* zu verbessern, um so ihre Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben zu stärken. Eine zentrale Voraussetzung dafür ist eine Verbesserung des Bildungsniveaus. Menschen in mehrfach belasteten Lebenslagen sollen stärker in die *Mitte der Gesellschaft einbezogen werden*, indem sie durch niedrigschwellige und aufsuchende Angebote beim Zugang zu bedarfsgerechter spezifischer Beratung und Hilfe unterstützt und vor Stigmatisierung und Ausgrenzung geschützt werden“ (BMAS 2009: 3f; Hervorhebung E.B./T.W.).

Armut thematisiert das deutsche Umsetzungsprogramm des Europäischen Jahres, vor dem Hintergrund existierender und als ausreichend befundener sozialstaatlicher Leistungen und nicht als ein gesellschaftliches Verteilungsproblem. Auch wenn die Notwendigkeit finanzieller Hilfen nicht grundsätzlich bestritten wird, so begegnet es ihnen doch mit Skepsis. Dauerhafte „Abhängigkeit“ von staatlichen Transferzahlungen wird zu einem armutsbezogenen Problem erklärt, so dass diese Leistungen entsprechend zielgerichtet zu dosieren seien. Das Programm problematisiert Armut und Ausgrenzung vor allem als „Chancenarmut“ (von der Leyen, BMAS 2010). „Armutsbekämpfung“ dreht sich folglich um die Chance auf Bildung und Ausbildung, die Chance auf Erwerbsarbeit, die Chance auf gesellschaftliche Integration und sozialen Aufstieg. Die Aufmerksamkeit wird auf die „Chancenlage“ (ebd. 3) von Personengruppen gelenkt: Fokussiert werden die spezifische Situation von Kindern aus „sozial benachteiligten“ Verhältnissen, von Alleinerziehenden, Geringqualifizierten, Menschen mit Migrationshintergrund, mit Behinderungen oder mit „kumulativen Problemlagen“.

Vor diesem Hintergrund setzt die Programmatik des BMAS „Mit neuem Mut“ drei Schwerpunkte der Programmförderung: Erstens soll die „soziale Vererbung“ von Armut durch die Verbesserung der „Entwicklungschancen“ (ebd.:8) von Kindern verhindert werden. Erwachsenen „Armen“ sollen zum zweiten „Ausstiegsszenarien“ (ebd.: 9) zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit aufgezeigt werden.³ Der dritte Fokus richtet sich auf „vom Arbeitsmarkt weit entfernte Menschen“, denen keine Chancen bzw. Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt eingeräumt werden, wozu u.a. „Wohnungslose, Menschen mit mehrfachen Problemlagen und andere teilweise schwer erreichbare Personengruppen wie z.B. Asylbewerber, geduldete Flüchtlinge und Migrantinnen ohne Aufenthaltspapiere“ (ebd.: 10) aber auch alte Menschen gezählt werden. Diese sollen nicht aus dem Blick geraten, sondern ihre Situation soll durch niedrigschwellige Hilfsangebote und Aufklärung über bestehende Rechte verbessert werden. Gerade in diesem Kontext sollen mehr Menschen zu bürgerschaftlichen Engagement aktiviert werden, nicht zuletzt auch die „Betroffenen“ selbst: „Hier ist deutlich zu machen, dass alle in der Gesellschaft gemeinsam Verantwortung übernehmen müssen, um den sozialen Zusammenhalt zu stärken und dass es wesentlich ist, die Betroffenen selbst einzubeziehen“ (ebd.: 10f).

Welche Praxis folgt aus einem Armutsbild, das einerseits von der Bestimmungsgröße relativer Armut ausgeht, andererseits den strategischen Fokus auf die Chancen der Einzelnen richtet und das außerdem für jene „dritte Kategorie“ die Zivilgesellschaft als zu aktivierendes Feld bestimmt? Folgen die Projekte dieser Programmlogik oder formulieren sie abweichende Armutsbilder und praktische Strategien?

Die geförderten Projekte

Das BMAS hat aus ca. 800 Bewerbungen im Rahmen des Europäischen Jahrs 40 Projekte zur Förderung ausgewählt und wir haben uns die Mühe gemacht, diese einzeln zu codieren und uns an einer Gesamtauswertung der Förderungsstruktur im Projektjahr zu versuchen. In der Codierung orientierten wir uns unter anderem an den vom Ministerium selbst gesetzten und formulierten Ansprüchen der Nachhaltigkeit, der „Aufklärung“ über Armut und den anvisierten Zielgruppen. Erwartet hatten wir entsprechend der neoliberalen Konjunktur in der Sozialpolitik eine eher klare Linie: durchgängig eine Projektlogik, die

3 In diesem Zielbereich wird auch die „Wirkung fairer Arbeitsbedingungen und angemessener Erwerbseinkommen“ (BMAS 2009: 9) benannt. Im Spektrum der Projekte tauchen diese Aspekte jedoch nicht mehr auf.

Öffentlichkeitsarbeit betont und die gesellschaftlichen Strukturen, die Armut hervorbringen, eher vernachlässigt, einen starken Einbezug von „Ehrenamt“ in den Projekten und eine deutliche Individualisierung von Armut, also die Verortung der Ursachen für Armut in individuellen Defiziten und bei „Problemgruppen“. Das Ergebnis der Auswertung kann jedoch, wie bereits eine erste Grobauswertung zeigte, durchaus als widersprüchlich bezeichnet werden. Einen Modellcharakter oder eine geplante Weiterführung fanden wir nur bei einem Viertel der Projekte. Der überwiegende Teil der Projekte hat einen individualisierten Armutsbegriff oder verortet Armut nicht, sondern nimmt sie schlicht als Gegebenheit. Doch immerhin ein Viertel führt diese auf gesellschaftliche Ungleichheit und Ungerechtigkeiten zurück. Die Hälfte der Angebote hat wenig oder gar keine Öffentlichkeitsarbeit angelegt und das „Ehrenamt“ oder bürgerschaftliche Engagement spielt in der Gesamtschau nahezu keine Rolle. In den Projekten werden die unterschiedlichsten Zielgruppen adressiert, von der alleinerziehenden Migrantin bis zum Straffälligen, wobei mit 15 Projekten Kinder und Jugendliche (ganz entsprechend der programmatischen Ausschreibung) ein deutliches Übergewicht haben. Immerhin fünf Projekte haben darauf verzichtet Problemgruppen zu definieren und konzipieren ihre Arbeit übergreifend. Eine Leerstelle in den Zielgruppen erscheint uns jedoch bemerkenswert: Kein einziges der 40 Projekte bezieht sich auf alte Menschen oder beschäftigt sich dezidiert mit dem Thema Armut im Alter. In der Codierung und weiteren Auswertung achteten wir außerdem auf Konzepte, Projektformen und Projekttypen, auf den Kreis jener, die das Projekt durchführen sollten (ehrenamtliche oder vergütete Positionen) und auf die Trägerstrukturen. Das weiterhin widersprüchliche Ergebnis werden wir im Folgenden entlang von drei inhaltlichen Strängen diskutieren: erstens dem Anspruch auf Modellcharakter und Nachhaltigkeit der ausgewählten Projekte, zweitens der den Einzelprojekten zugrunde liegenden Armutsbilder und drittens die Struktur, innerhalb der soziale Träger aktuell arbeiten (müssen).

Die Abschlussbroschüre des Ministeriums zum Europäischen Jahr titelt *„Das Ende ist der Anfang“* (BMAS 2010). Dies vermittelt den Eindruck, als habe das Jahr eine Menge Projekte auf den Weg gebracht, die nun weitergeführt würden und, wie der neoliberale Sprachgebrauch sagt, „Leuchttürme“ der *best practice* seien. Unserer Auswertung zu Folge ist nahezu das Gegenteil der Fall. Unter den 40 Projekten sind nur elf, die auf eine Weiterführung hin konzipiert sind. Alle anderen wurden mit dem Ende 2010 wieder abgewickelt. Unter diesen elf Projekten finden sich neun mit Modellcharakter, haben also eine Projektanlage, in denen eine Weiterentwicklung oder eine Übertragung auf andere Situationen, Träger

oder Standorte auch nur angedacht sind. Zwei weitere Projekte werden zwar mit dem Auslaufen der Mittel nicht fortgesetzt, begreifen sich aber als übertragbare Modelle. *Alle* anderen Projekte haben noch nicht einmal eine Auswertung – die Minimalvoraussetzung für anschließende Praxis – konzipiert. Somit erweisen sich drei Viertel der „Leuchttürme“ des Projektjahres als Strohfeuer und das Ende des Projektjahrs ist zugleich das Ende der Projekte. Dieser Widerspruch zur öffentlichen Programmatik lässt sich ganz schlicht ideologiekritisch fassen. Was im Rahmen des Europäischen Jahrs betrieben wird, ist „Armutsbekämpfung“ als „symbolische Politik“, der keine (nachhaltige) Praxis zur Seite gestellt wird.

Immerhin haben es aber einige Projekte, die auf längerfristige Ziele angelegt sind, *dennoch* geschafft, in die Förderung zu kommen. Zwei Projekte konnten das Jahr nutzen, um auf städtischer Ebene ein sozialpolitisches Netzwerk aufzubauen und gemeinsam ein Konzept zu entwickeln, das nun – nach Ablauf des Projektjahrs – in der Kommunalpolitik und den sozialen Initiativen und Einrichtungen vor Ort verankert und umgesetzt werden soll. In einem Fall handelt es sich um Gemeinwesenarbeit, in dem anderen um den Aufbau einer vernetzten Ressourcenstruktur zur Unterstützung von Kindern, die in Armut leben. Die beiden Beispiele deuten darauf hin, dass die Gesamtstruktur der geförderten Projekte nicht einfach der spezifischen Auswahl des Ministeriums und der ausschließlichen Förderung von „symbolischer Politik“ geschuldet ist. Auf der Suche nach weiteren Variablen, die dazu führen könnten, dass die kurzfristige Projektlogik derart dominiert, stellten sich insbesondere zwei Korrelationen heraus: das Armutsbild innerhalb der Projekte und die derzeitige innere Struktur sozialer Träger.

Zunächst zu den Armutsbildern. Wie eingangs bereits erwähnt wurde die Existenz von Armut in Europa allzu lange ausgeblendet und de-thematisiert. Mittlerweile wurde jedoch einiges über Armut und Ausschließung in Europa geforscht, auch wenn dies nach wie vor häufig die Form der „Randgruppen“- oder „Soziale Probleme“-Forschung annimmt. Aber es gibt eine zumindest theoretisch klare Vorstellung davon – etwa bei Martin Kronauer (2002) oder Heinz Steinert (2003) –, dass soziale Ausschließung 1) ein umkämpfter Prozess ist und kein Status auch keine Eigenschaft einer Person; dass 2) dieser Prozess multidimensional ist und verschiedene Ebenen gesellschaftlicher Partizipation betrifft; dass 3) die Menschen, die in einer schwierigen Situation sind, Strategien entwickeln, diese zu bearbeiten; dass 4) für diese Bearbeitung Ressourcen notwendig sind; und dass 5) zur Erlangung dieser Ressourcen oft andere Ressourcen, wie Tipps für Gelegenheiten, Wissen um Rechte und Möglichkeiten, notwendig sind. Soziale Ausschließung sollte diesen Ansätzen folgend immer als Ausschließung von Teilhabe – also als Verhinderung der Nutzung von gesellschaftlichen Ressourcen

– verstanden werden. Andererseits tauchen mit der Wiederkehr von Armut im öffentlichen und politischen Diskurs auch all jene Bilder wieder auf, die entgegen einem fortgeschrittenen Verständnisses von sozialer Ausschließung (an gesellschaftlicher Teilhabe) Armut mit Armutsfeindlichkeit begegnen und den „Armen“ deviantes Verhalten zuschreiben. Auch die Debatten und Analysen über die „Neue Unterschicht“, über die „Überflüssigen“ und das „abgehängte Prekariat“ verdichten mit ihren Typologisierungen ein Bild der „Perspektivlosigkeit“ und „Nutzlosigkeit“ der Armen (vgl. u.a. Bareis/Cremer-Schäfer 2008; Wagner 2009).⁴ Zwar möchte das Europäische Jahr auch einen „Beitrag zur Bekämpfung von Stereotypen“ leisten, doch handelt es sich bei diesen „Stereotypen“ nicht nur um „öffentliche Bilder“ oder „Vorurteile“. Die europäischen Sozialstaatsreformen in Richtung einer „aktivierenden Sozialpolitik“ basieren – in unterschiedlichem Ausmaß aber durchgängig – darauf, dass sie mit Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet sind und auf das „Verhalten“ jener Menschen, die in Armut leben, zielen. Damit nehmen die organisierten Respektabilitätsgrenzen wieder zu und der Zugang zu Ressourcen wird erneut exklusiver organisiert. Wie positionierten sich die geförderten Projekte im Rahmen des Europäischen Jahrs zu dieser Entwicklung?

Wie erwähnt beziehen sich nur fünf Projekte in ihrer Thematisierung von Armut nicht auf Zielgruppen, sondern sind übergreifend angelegt. Bei drei dieser Projekte bleibt der Armutsbegriff vage, zwei verorten die Ursachen und damit ihre Handlungsperspektive dezidiert im gesellschaftlich-strukturellen Feld.⁵ 35 Projekte greifen somit auf die Konstruktion von Problemgruppen zurück, sind, in der Sprache der Projektlogik ausgedrückt, zielgruppenorientiert. Zur überwiegenden Hälfte (n=17) fokussieren diese auf die Aktivierung von Menschen

⁴ Auch Kritikmodelle, die den Zusammenhang von sozialer, politischer und ökonomischer Ausschließung untersuchen, greifen immer wieder auf ein Vokabular (von den Ausgegrenzten, Überflüssigen, Lethargischen, Perspektivlosen etc.) zurück, das letztlich zwischen würdigen und unwürdigen Armen unterscheidet und die Figur der „selbstverschuldeten Armut“ in die Person zurückverlegt und aktualisiert. Eine neue Kreation legte jüngst Heinz Bude mit dem Begriff der „Unverwendbaren“ (Bude 2011) vor.

⁵ Um exemplarisch zu veranschaulichen, wie wir zu unseren Einschätzungen und Codierungen kamen: Es handelt sich bei letzteren um das erwähnte Projekt zur netzwerkförmigen Gemeinwesenarbeit und ein Theaterstück, das Armut allgemein und gesellschaftlich zum Thema macht; als Projekte „ohne spezifischen Armutsbegriff“ haben wir hier einen Filmpreis, ein offenes Alphabetisierungsangebot und ein „Bündnis gegen Armut“ auf institutionalisierter Ebene codiert.

in Armut⁶ durch eigene Beschäftigte des Trägers. Vier weiteren Projekten geht es darum, ehrenamtliche Akteure zu aktivieren, um Menschen in Armut aktivierend zur Seite zu stehen. Doch auch hier lässt sich keine absolute Aussage treffen, denn fast ein Viertel der Projekte (n=9), arbeitet zwar bezogen auf Zielgruppen, verortet aber immerhin seinen Ansatz im gesellschaftlich-strukturellen Feld. Recht eindeutige Tendenzen lassen sich dagegen ausmachen, wenn diese „Zielgruppen“ im Einzelnen betrachtet werden: Projekte, die die Situation von Kindern ins Zentrum stellen, richten ihren Blick zu 80 Prozent auf die Verantwortung von „Gesellschaft“. Geht es um Jugendliche beginnt sich das Blatt zu wenden: vier von sieben Projekten möchten, dass sich die Jugendlichen selbst stärker „engagieren“, sich individuell „etwas zutrauen“, die Chancen, die ihnen eröffnet werden, „nutzen“. Im Erwachsenenbereich des Lebens mit wenig Geld dominieren dann eindeutig Armutsbilder des individuellen Unvermögens und die Projekte erhalten zunehmend den Charakter von „Maßnahmen“. Erwachsene (auch in Familien mit Kindern) sollen nicht durch die Teilnahme an Theater- oder Musicalprojekten Selbstvertrauen gewinnen⁷, sondern lernen ein Haushaltsbuch zu führen und mit dem wenigen Geld ein verantwortliches und diszipliniertes Leben zu führen. Auch hier handelt es sich nicht um eine absolute Aussage, aber die Tendenz ist deutlicher: Fünf der acht Projekte, die auf eine Integration in den Arbeitsmarkt zielen, orientieren sich an „individuellen Defiziten“, ein weiteres möchte über ehrenamtliches Engagement armen Menschen den Übergang in den Arbeitsmarkt ermöglichen und beide Projekte im Bereich Verschuldung zielen ausschließlich auf individuelle Bearbeitung der Situation. Dennoch stellt sich ein Projekt – mit einem starken Bezug zu Öffentlichkeitsarbeit – eine untersuchende Frage und keine aktivierende Aufgabe: Wie leben Menschen mit wenig Geld und was sind ihre Biographien?⁸

In der Spannbreite der im europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung geförderten Projekte in Deutschland segmentiert sich der Slogan

6 Bereits die Titel verweisen darauf. Eine beliebige Auswahl: „Step up to your life“, „Werkbank statt Parkbank“, „Mit Arbeit besser leben“, „Chancen ergreifen“, „Wege zur Teilhabe“, „Auf die ersten Jahre kommt es an“.

7 Dies gilt nicht für Erwachsene mit Behinderung, wobei in diesem Bereich auch nur ein Projekt in die Auswahl kam.

8 Wir codierten nur die Projektbeschreibungen und nicht deren Umsetzung. Auch bei einem solchen „untersuchenden“ Projekt, kann es natürlich sein, dass sich die öffentliche Darstellung von Biographien am Armutsbild der „deserving poor“ orientiert: Schicksalsschläge können Menschen unverschuldet in eine Armutssituation bringen, für die die Gesellschaft Verantwortung übernehmen sollte.

vom „Fördern und Fordern“ nach Lebensaltern: Kinder sollen gesellschaftlich gefördert werden, Erwachsene gefordert, alte Menschen tauchen in diesem Bild kaum auf. Eine statistisch (nur leicht) quer liegende Rolle in diesem Gemälde spielen jene Variablen, die gesellschaftlich als „benachteiligend“ gesetzt sind und die Robert Castel mit dem Begriff der „Handicapologie“ fasst, Erving Goffman mit dem Ausdruck „Stigma als Recht“ markiert hat. Doch in der Auswertung der geförderten Projekte sind diese Variablen zumindest in der Tendenz ebenso Lebenslagen zuzuordnen. In hierarchischer Reihenfolge: Migration, alleinerziehend (allerdings beide mit einem deutlichen Schwerpunkt auf Kinder) und Behinderung. Das Armutsbild einer aktiven Trennung zwischen unverschuldeter und selbstverschuldeter Armut nach Lebensalter, das in der Programmatik des BMAS bereits angelegt ist, reaktiviert sich in der Projektstruktur funktional. In seiner Funktionalität verbindet sich dieses Armutsbild mit der neoliberal-volkswirtschaftlichen Berechnung von „Humankapital“, also mit der Berechnung von lohnenden und weniger lohnenden Investitionen.

Bevor wir uns auf diesen harten und vereindeutigenden Schluss einigen, möchten wir die Auswertung auf andere Variablen richten. Wir begannen mit der Frage, welche Formen von Öffentlichkeit die 40 geförderten Projekte anvisieren? Was verstehen sie unter „Aufklärung“ über Stereotypen des Lebens in Armut. Bei einem Viertel handelt es sich um Theater- oder Ausstellungsprojekte. Diese setzen sich – etwas vereinfacht dargestellt – zwei Ziele: einerseits sollen Jugendliche durch die Proben und den Auftritt auf der Bühne Praxiserfahrungen machen und Selbstvertrauen gewinnen, andererseits erfährt die Öffentlichkeit beim Besuch des Stücks etwas über das Leben der Jugendlichen. Öffentlichkeitsarbeit ist also immanenter Teil des „Projekt-Produkts“. Dagegen spielt in über der Hälfte der Projektideen Öffentlichkeitsarbeit nahezu keine Rolle.⁹ Das ist ein erstaunliches Ergebnis, denn die Programmausschreibung setzte diesen Punkt ins Zentrum, während er im Großteil der Projekte als Anhängsel erscheint. In dieser Abweichung zeigt sich u.E. eine andere Form der „Funktionalität“: die geplanten Projekte müssen für den Träger funktional sein, also sein Personal und seine Strukturen stützen. Um diese These zu überprüfen, suchten wir nach Korrelationen zu anderen Variablen. Wen sehen die Projekte jeweils als Handelnde im projektierten Prozess? Und in welcher Trägerstruktur finden die Projekte statt? 34 Projekte (=85%) beschäf-

9 In der Codierung: Nur sieben Projekte betreiben Öffentlichkeitsarbeit eigenständig. Neun zielen auf ein öffentliches Produkt (Bühne, Ausstellung), zwölf machen ihre Projektankündigung durch Flyer u.ä. öffentlich. Ein Viertel der Projekte denkt „Öffentlichkeit“ nicht einmal an.

tigen über die Projekte ihr eigenes Personal. Dem korreliert (fast) die Zahl von nur acht Projekten, die auf längerfristige Kooperationen und Netzwerkbildung zielen. 35 Projekte finden in freier Trägerschaft oder in Form von gemeinnützigen GmbHs statt, die restlichen fünf werden von öffentlichen Trägern (Kommunen, Hochschulen) durchgeführt. Die Abweichung von den programmatisch gesetzten Themen speist sich demnach eher aus einer Funktionalität gegenüber der eigenen Einrichtung: Die Träger müssen notwendig über kurzfristige Projekte ihre eigene Struktur aufrecht erhalten. Mit Ablauf der Finanzierung muss ein neues Projekt in einem anderen Rahmen gefunden werden. Sowohl die Nachhaltigkeit (Weiterführung oder Übertragbarkeit der Projekte) wie die längerfristige Thematisierung von Armut in der Öffentlichkeit können dann nicht aufrechterhalten werden. Die neoliberale Sozialpolitik gibt hier vor allem die Form vor, nach der Träger kaum grundständige Absicherung erhalten und nur innerhalb der Projekte-Logik weiterbestehen können. Eine Infrastruktur zur „Bekämpfung“ von Armut ist in diesem Rahmen kaum aufzubauen¹⁰.

Combating Poverty? –

Ein Vergleich mit dem „War on Poverty“

Das Europäische Jahr stellt die Bezeichnung des angestrebten gesellschaftlichen bzw. politischen Umgangs mit Armut und Ausgrenzung als „Bekämpfung“ dar. Die Europäische Union greift somit zur Beschreibung ihres Programms auf eine krieglerisch-militärische Metapher zurück, was in der englischen Formulierung „combating“ (Gefecht) noch deutlicher zutage tritt. Die Art des gesellschaftlichen Umgangs mit Armut soll somit den Charakter eines „Kampfes“ gegen einen zu „besiegenden“ „Feind“ annehmen. Diesen gilt es niederzuringen bzw. zu beseitigen. Einerseits wirkt diese Wortwahl, angesichts des zeitlich eng begrenzten Rahmens der Programmförderung und deren realen Stellenwert im Kontext derzeitiger (neoliberaler) Sozial- und Wirtschaftspolitik, etwas überdimensioniert. Andererseits erscheint es gerade an dieser Stelle interessant, dass

¹⁰ Es ist aber auch nicht unmöglich, wie die beiden erwähnten Projekte zur Gemeinwesenarbeit bzw. zum Aufbau kommunaler Netzwerke zeigen. Um solche Projekte in den gegebenen Rahmen „hinein zu definieren“, sind aber etliche Energien in die politische und theoretische Reflexion notwendig. Es war im Ausschreibungsrahmen außerdem durchaus möglich eher „fragend“ als „antwortend“ auf das Thema Armut zuzugehen. Immerhin sechs Projekte haben eine „untersuchende“ Frage gestellt statt Handlungsanweisungen zu vermitteln.

die „Bekämpfung“ von Armut und Ausgrenzung vor allem in der medialen Öffentlichkeit stattfand. Denn ungeachtet der eher geringen Öffentlichkeitsarbeit, die die geförderten Projekte betrieben, ging ein erheblicher Teil des Budgets in die öffentlichen Großveranstaltungen und Publikationen des BMAS selbst. Und die „handfesten“ Projekte sollten zwar längerfristige Effekte haben, können diesen Anspruch, wie oben deutlich wurde, jedoch nicht einlösen. Es ist sinnvoll sich die Proportionen der Mittelverteilung insgesamt vor Augen zu führen. Von den 17 Millionen Euro (ein eher lächerlicher Betrag), die die EU zur Durchführung des Europäischen Jahrs 2010 zur Verfügung gestellt hat, wurden ca. 8 Millionen direkt auf europäischer Ebene in Dienstleistungen und Veranstaltungen zur Förderung der Öffentlichkeitswirksamkeit der Kampagne gesteckt (vgl. Europäische Kommission 2008a: 15). Von den insgesamt 2,25 Mio. Euro, die das deutsche Programm „Mit neuem Mut“ umfasste¹¹, waren für die öffentlichkeitswirksamen Auftaktveranstaltungen und den Posten „Kommunikation und Medien“ 920.000 Euro veranschlagt. Nur ca. 1,24 Mio. Euro waren in Deutschland für die Projektförderung vorgesehen (vgl. BMAS 2009: 17). In der Vergabe dieser Mittel stellte wiederum die öffentliche Wahrnehmbarkeit ein zentrales Kriterium der Förderfähigkeit dar. Die Projekte selbst sollten also noch einmal einen beträchtlichen Teil der Fördersumme in Öffentlichkeitsarbeit stecken (vgl. ebd. 16). Diese starke Fokussierung auf die (mediale) Öffentlichkeit entspricht dem Anspruch des Europäischen Jahrs, das Thema Armut „sichtbarer“ zu machen. Sie widerspricht aber dem Anspruch, öffentliche Gelder einzusetzen, um Armut nachhaltig zu „bekämpfen“. Daher ist die Frage, warum in diesem öffentlich-medialen Kontext politisch auf die Metapher der „Bekämpfung“ zurückgegriffen wurde, berechtigt und erheblich.

Diesbezüglich erhellend ist der historische Vergleich, der uns über die Arbeiten des amerikanischen Sozialhistorikers Michael B. Katz zugänglich ist: Am 8. Januar 1964 wurde durch Präsident Lyndon B. Johnson in seiner Rede zur Lage der Nation unter dem Titel „War on Poverty“ die Einführung eines Gesetzes vorbereitet (Economic Opportunity Act), welches im selben Jahr verabschiedet wurde. Der „War on Poverty“ war Teil von Johnsons Reformpolitik der „Great Society“, die insbesondere auf eine Eindämmung von Armut und Rassendiskriminierung abzielte und zugleich den Auftakt für zahlreiche weitere Anti-Armutsprogramme bis in die 1970er Jahre hinein bildete. Zielen viele dieser gesetzlichen Initiativen

¹¹ Diese Gelder setzten sich zusammen aus 750.000 Euro europäischer Fördermittel und weiteren 1.150.000 Euro aus dem Etat des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (vgl. BMAS 2009: 17)

auf den Auf- bzw. Ausbau redistributiver Programme, so lag der Schwerpunkt des unter dem Label „War on Poverty“ eingeführten Economic Opportunity Act auf Maßnahmen, durch welche die „Chancenlage“ von sozial benachteiligten Personengruppen in den Feldern Jugend(-kriminalität), Bürgerrechte (Rassismus), Bildung und berufliche Qualifikation verbessert werden sollte. Außerdem sollten lokale Gemeinschaften und freiwillige Helfer für den „Krieg“ gegen die Armut gewonnen werden (vgl. Katz 1989: 79f; Johnson 1964; Piven/Cloward 1977: 315ff).

Während es natürlich auch spannend zu verfolgen wäre, wie sich dieser „War on Poverty“ in den letzten Jahrzehnten in einen „War against the Poor“ (Gans 1995) verwandelte, interessiert uns hier zunächst der Einsatz der Kriegsmetaphorik. Denn obwohl Johnson mit seiner Gesetzgebung das Ausrufen eines „unconditional war on poverty“ (Johnson zit. nach Katz 1989: 80) verband, fielen die tatsächlich aufgewandten Mittel weit hinter die Bedingungslosigkeit dieser Rhetorik und sich damit verknüpfender Erwartungen zurück. Um es kurz zu sagen: Die Höhe des Haushaltspostens entsprach in keiner Weise dem Militärhaushalt. Auch wenn die verausgabten Gelder den (konservativen) Kritikern bereits zu hoch waren, und auch wenn die allgemeinen Ausgaben für Sozialleistungen, insbesondere im Zuge des erfolgreichen Abbaus von administrativen Barrieren, in den folgenden Jahren kontinuierlich anstiegen, so blieb doch das Budget für die Programme des „War on Poverty“, gemessen an ihrer Zahl überschaubar. Die Programme selbst waren also unterfinanziert (vgl. ebd. 88). Trotz einiger Erfolgsgeschichten scheiterten die allermeisten Programme des Economic Opportunity Act¹². Doch die Metapher des „Krieges“ war von Johnson bewusst gewählt worden:

„The military image carried with it connotations of victories and defeats that could prove misleading. But I wanted to rally the nation, to sound a call to arms which would stir people in the government, in private industry, and on the campuses to lend their talent to a massive effort to eliminate this evil.“ (Johnson zit. Nach Katz 1989: 89)

Folgt man der Interpretation von Michael Katz, so zielte der Einsatz der Kriegsmetapher auf die Lösung relevanter Probleme der politischen Positionierung und Legitimation (vgl. Katz 1989: 89f). Erstens sollte der „War on Poverty“ Präsident Johnson bei der *Lösung von Imageproblemen* helfen; einerseits um aus dem Schatten des ermordeten Kennedy herauszutreten ohne dessen Anhänger zu verlieren, andererseits um eine nationale und zugleich sozial-liberal angehauchte Identität aufzubauen, die es ihm erlaubte seine bisherige öffentli-

12 Der „War on Poverty“ hatte sicherlich einen sozialpolitisch positiven Effekt, der nicht zuletzt dem „Druck der Straße“ im Kontext der civil-rights- und des poor-peoples-movement geschuldet ist (vgl. Cloward/Piven 1977).

che Wahrnehmung als texanischer Konservativer abzuschütteln. Zweitens zielte das Ausrufen eines „Krieges“ auf die *Mobilisierung der Öffentlichkeit und deren Meinung*. Damit verband sich zugleich ein Aufruf der nationalen Einigkeit, mittels dessen die Gesellschaft, angesichts der moralischen Herausforderung im Kriegszustand zusammenzuhalten, gesammelt werden sollte. Da Opposition in „Kriegszeiten“ sehr schnell den Charakter des Hochverrats annimmt, sollte die Kriegsrhetorik es letztlich auch den (konservativen) Kritikern einer Ausweitung sozialpolitischer Programme erschweren, Johnsons Gesetzesvorhaben zu attackieren. Die Metapher kam jedoch wie ein Bumerang zurück: Der „verlorene Krieg“ gegen die Armut wurde zu einem Ansatzpunkt für den „war on welfare“ (vgl. Katz 1989) und schließlich zu einem Ansatzpunkt für den „war against the poor“ (Gans 1995).

Das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung ist in einem davon völlig verschiedenen historischen, politischen wie gesellschaftlichen Kontext zu verorten. Der „War on Poverty“ war ein nationalstaatliches Programm in den USA während der „Goldenen Jahre“ des Fordismus, welche sich durch ein historisch bislang einmaliges Ausmaß *allgemeiner*, also vergesellschaftlichter ökonomischer Prosperität auszeichnete und in dem sich die politischen Kräfteverhältnisse deutlich verschoben. Die starke Bürgerrechtsbewegung in den USA der 1960er Jahre sowie die Bedeutung sogenannter „black votes“ für die Demokratische Partei hatten bedeutenden Einfluss auf die Ausgestaltung von Sozialpolitik (vgl. Katz 1989: 84ff; Cloward/Piven 1977; Piven in diesem Heft). Das Europäische Jahr 2010 ist konträr dazu eine Initiative des europäischen Staatenbundes in der Phase des Postfordismus und in einer Phase der deutlichen Hegemonie neoliberaler Wirtschafts- und Sozialpolitik und globaler Wettbewerbslogik. Dies koinzidiert mit Machtverschiebungen im politischen Kräftefeld, wie dem teilweisen Machtverlust und der Neuorientierung der Gewerkschaften und der mit dem „dritten Weg“ faktisch neoliberalisierten Sozialdemokratie.

Dennoch lassen sich einige Parallelen zwischen den beiden Programmen feststellen. Erstens finden beide Programme in einer Phase sozialstaatlicher Umgestaltung statt und der Rückgriff auf eine militärische Metaphorik lässt sich hier als strategisch verstehen. Der „War against Poverty“ bildete in den USA eine Art zweiten Auftakt für einen allgemeinen Auf- und Ausbaus des fordistischen Sozialstaats, in dessen Zuge es auch in den USA, gemessen an dortigen Verhältnissen, zu einer deutlichen Stärkung sozialer Absicherung kam (vgl. Katz 1989: 80). Das Europäische Jahr fand in einer fortgeschrittenen Phase des Übergangs zum Sozialstaatsmodell des aktivierenden (Workfare)Staats statt; ein Sozialstaatsmodell, das sich durch eine Schwerpunktverlagerung zugunsten der Forderung

nach mehr „Eigensorge“ auszeichnet. Trotz dieser eklatanten inhaltlichen und historisch-politischen Differenzen deutet einiges darauf hin, dass der Einsatz militaristischer Metaphoriken in der Sozialpolitik in Phasen des Strategiewechsels nützlich erscheint. Es geht um Mobilisierung, die Darstellung von Aktivität, das Schließen der Reihen und die Ruhigstellung von Kritik.

Zweitens gibt es aber auch inhaltliche Nähen, die sich auf das jeweilige Armutsbild beziehen. Denn beide Programme legten ihre Schwerpunkte nicht auf distributive Maßnahmen – auch wenn sie beide in Bezug dazu standen – sondern auf die Sicherstellung von Chancen auf dem Bildungs- und Arbeitsmarkt und die Aktivierung zivilgesellschaftlichen Engagements. Dies ließe sich als eine Annäherung (zentral)europäischer Sozialstaatsmodelle an angelsächsische Prinzipien unter der Ägide des Neoliberalismus deuten. Doch gibt es auch einen Moment der Kontinuität hegemonialer Muster, die über den Bruch Fordismus/Post-Fordismus hinausreicht: Das Postulat der Chancengleichheit prägte bereits die fordistische Sozialpolitik Westeuropas und wurde zugleich bereits in dieser Phase als „Illusion“ enttarnt.¹³ Quasi kontrafaktisch zu den gegenwärtigen sozialstrukturellen Entwicklungen betont die deutsche Programmschrift „Mit neuem Mut“ nun das Fortbestehen dieses Postulats und der damit verbundenen Verheißungen eines sozialen Aufstiegs gemäß meritokratischer Prinzipien. Die „60-jährige Erfolgsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft und des Sozialstaats“ (BMAS 2009: 3) gelte es fortzusetzen. Die Frage ist, warum es dafür die martialische Metapher der „Bekämpfung“ braucht?

Dies verweist zurück auf den strategischen Moment der beiden Kampagnen. Katz zeigte am Beispiel des War on Poverty, dass die Demonstration eines spezifischen öffentlichen Images und die Mobilisierung der Öffentlichkeit bzw. der öffentlichen Meinung zentrale Ansatzpunkte zur Dechiffrierung der Rede von einem Krieg darstellen. Die europäische Rede vom Kampf ist ebenso als Teil einer politischen Image-Kampagne zu verstehen. Das BMAS nutzt, wie deutlich wurde, das Europäische Jahr als Plattform, die eigenen „Erfolge“ auf dem Feld der Sozialpolitik anhand des Verweises auf einen Armut weitgehend beseitigenden Sozialstaat zu präsentieren und verbindet damit zugleich den Versuch, dem neoliberalen Kurswechsel im Feld der (Wirtschafts- und) Sozialpolitik, unter Verweis auf Kontinuität, zu einem positiven Image zu verhelfen. Auch der Moment der Mobilisierung bzw. Aktivierung der Öffentlichkeit ist in der europäischen Kampagne wieder zu finden. Während diese Mobilisierung in den USA der 1960er-Jahre

13 Zur „Illusion der Chancengleichheit“ vgl. Bourdieu/Passeron 1971.

jedoch, neben der Gewinnung von Freiwilligen, darauf ausgerichtet war, eine politische Mehrheit für den Ausbau sozialstaatlicher Programme zu gewinnen, zielt das Europäische Jahr 2010 zumindest implizit auf die „Einsicht“ in die „Belastungsgrenzen“ sozialstaatlicher Sicherungssysteme und die „Notwendigkeit“ zu deren „Entlastung“ durch eine Aktivierung aller gesellschaftlichen Kräfte zur „Bekämpfung“ von Armut bzw. zur Übernahme (sozial)staatlicher Aufgaben. Eine weitere Differenz nehmen wir ernst: Die Metapher vom Krieg rekurriert auf ein nationales Kollektivsubjekt, das sich gegen einen gemeinsamen äußeren Feind positioniert. Die Metapher vom „Kampf“ diffundiert und flexibilisiert das Militärische: Der Feind ist weniger fest umrissen. Ebenso bleibt das kämpfende Kollektiv (die – europäische? deutsche? „Gesellschaft“ und „ihr“ Sozialstaat) eine vage Konstruktion. Hier gibt es Einzelkämpfe und Einzelkämpfer und es gibt Arenen und Wettkämpfe, die die Bedingungen des Kampfes vorgeben und begrenzen.

Fazit – Transformation von Sozialstaatlichkeit

Die drei Ebenen des Europäischen Jahres, die wir für diesen Beitrag untersucht haben, die Programmatik, die Projekte und die Metaphorik, führen zu keiner kohärenten Auswertung und Schlussfolgerung. Es zeigen sich immanente Brüche und Widersprüche. Eine eindeutige „Form“ der Sozialstaatlichkeit in Deutschland bzw. den Mitgliedsländern der Europäischen Union lässt sich nicht bestimmen. Einerseits spiegeln sich in der Programmatik des Europäischen Jahres die Logiken des aktivierenden Staates wider: Unter Bezug auf das „alte“ Postulat der Chancengleichheit werden Grenzen sozialstaatlicher Versorgung markiert und demgegenüber die Bedeutung persönlicher Anstrengungen bzw. Leistungen und einer darauf bezogenen aktivierenden Politik der Befähigung betont. Damit verbunden ist eine starke Selektivität der Projekte und eine wieder deutlichere Markierung der Respektabilitätsgrenzen zwischen „unverschuldeten“ und „selbstverschuldeten“ Notlagen. Über diese – als Meritokratie und Moralisation bereits der Sozialstaatlichkeit im Fordismus nicht ganz unbekannten Logiken hinaus – ist eher neu, dass sozialstaatliche Leistungen den Charakter von „Investitionen“ tragen sollen. Sie sollen dort eingesetzt werden, wo es sich lohnt. Diese Logik der Effizienz (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2008) würde wiederum auf eine Entmoralisierung des Sozialpolitischen hindeuten. Folgerichtig hinterlassen diese Sozialinvestitionen überall dort „Lücken“, wo kein (humankapitaler) „Profit“ zu erwarten ist (z.B. im Fall von Armut bei älteren Menschen). Hier scheint das entmoralisierende Effizienzmodell („lohnt sich nicht“) stärker zu wiegen als die re-moralisierenden Tendenzen (Armut im Alter ist eher auf

jüngste sozialpolitische Entscheidungen zurückzuführen als auf „Selbstverschulden“). Doch der Konflikt ist offensichtlich. Die ideologische Anrufung der „Bürgergesellschaft“ greift wiederum innerhalb der umgesetzten Projekte kaum. Die Projektträger scheinen – in Anbetracht der fehlenden Mittel für die Arbeit in und an einer kontinuierlichen Infrastruktur – vielmehr auf Strategien des kurzfristigen Selbsterhalts angewiesen. Von diesen offensichtlichen Strategiekämpfen abweichend scheint es innerhalb des Rahmens des Europäischen Jahres auch möglich zu gewesen zu sein, andere Projektstrukturen aufzubauen und alternative Ziele zu formulieren. Die (in der Minderzahl befindlichen) Projekte, die an nachhaltigen Netzwerken arbeiteten oder das Thema Armut mit „untersuchenden Fragen“ bearbeiten, die die Aktivitäten jener Menschen ins Zentrum stellen, die unter Armutsbedingungen leben (müssen), deuten darauf hin.

Betrachtet man diese widersprüchliche Lage zwischen Moral und Effizienz aus einer staatstheoretischen Perspektive, wird deutlich, dass hier (Sozial-) Staat in einem sehr spezifischen Kräfteverhältnis unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure (vgl. Poulantzas 2002) zum Ausdruck kommt. Die hegemonialen Positionen teilen sich derzeit jene Akteure im sozialpolitischen Feld, die sich *entweder* effizienzorientiert (im Sinne einer lohnenden Investition in „Humankapital“) *oder* moralorientiert (mit der punitiv bewehrten Unterscheidung von selbst- und fremdverschuldeter Armut) positionieren. Beide Herangehensweisen richten ihre Aktivitäten individualisiert aus. Trotz dieser formalen Nähe existiert aber eine inhaltliche Differenz. Insofern kann innerhalb dieses hegemonialen Feldes durchaus von einer Konfliktsituation ausgegangen werden. Eher randständig – aber nicht unscheinbar – erscheinen in der aktuellen Konjunktur von Sozialstaatlichkeit jene Akteure, die Armut als ein gesellschaftlich verursachtes und somit gesellschaftlich zu bearbeitendes „Problem“ sehen. Und die zugleich sehen, dass Menschen in Armut unter den gesellschaftlichen Zuschreibungen und durch Sozialpolitik organisierten Zumutungen zwar leiden, in der Bearbeitung ihrer Situation aber durchaus aktiv sind.

Ausgehend von dieser Perspektive auf das „Kräfteverhältnis“ wird deutlich, dass sich auch der Formwandel von Sozialstaatlichkeit in der Gestalt der Auseinandersetzung unterschiedlicher Akteure verstehen lässt. Die im Rahmen des Europäischen Jahres 2010 zum Einsatz kommende Metapher der „Bekämpfung“ verweist letztlich darauf, dass sich die derzeitige Transformation von Sozialstaatlichkeit nicht naturalisierend aus ökonomischen (und politischen) Sachzwängen ableiten lässt, sondern dass es sich im Wortsinn um eine Kampfmetapher handelt, die im umkämpften Projekt „Sozialpolitik“ einen Einsatz darstellt. Das Europäische Jahr 2010 kann somit als eine politische Strategie verstanden werden, um die Öffent-

lichkeit für eine bestimmte Form der Armuts- bzw. Sozialpolitik zu gewinnen; *zum einen* in der Absicht der Mobilisierung von Zustimmung zum aktuellen politischen Kurs; *zum anderen* in der Anlehnung an das historische Ausrufen eines „Kriegszustands“ gegen Armut, um auf diese Weise an die Verantwortung „Aller“ zur zivilgesellschaftlichen Übernahme von Staatsaufgaben zu appellieren. Beide Strategien treffen jedoch im sich verändernden Kraftfeld des Sozialstaats auf Akteure, die diesem nach der Logik der Projektförderung aufgezogenen „Ruf zu den Waffen“ zwar letztlich Folge leisten, dabei jedoch durchaus eigene Interessen verfolgen. Diese Interessen können aus ihrer Einbindung in die Strukturen eines Quasi-Marktes resultieren. Doch diese Strategien können den „Ruf zu den Waffen“ auch insofern verweigern, indem sie auf einem grundsätzlich anderen politischen Verständnis und einem Nichteinvernehmen gründen. Diese Akteure können die Programmatik des Europäischen Jahres 2010 durchaus nutzen und zugleich in einer Art und Weise „unterleben“, die auf den zweiten Blick im Widerspruch zu den offiziellen Programmzielen steht.

Den Chancen für ein auf Selbsterhalt der Träger ausgerichtetes „Unterleben“ der Programmstruktur mag entgegengekommen sein, dass es sich bei der „Bekämpfung“ von Armut im Rahmen des Europäischen Jahres 2010 um eine weitgehend medienbezogene Form der „symbolischen Armutsbekämpfung“ handelte. Hier bedurfte es letztlich einiger weniger medientauglicher Momentaufnahmen und „großer Zahlen“, die sich im Rahmen von Großveranstaltungen und Hochglanzprospekten präsentieren ließen. Bei allem „Unterleben“ lässt sich ein struktureller Konsens zwischen Programmlogik und Trägerinteresse vermuten. Das Potenzial des Europäischen Jahres 2010 zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung kennt somit deutliche Grenzen. Den Chancen für Projekte, die sich gesellschaftspolitisch und im Blick auf soziale Ungleichheit progressiv positionierten, mag aber entgegengekommen sein, dass sie tatsächlich auf zum Teil jahrzehntelange Erfahrung in Vernetzung und dem Aufbau von Strukturen zurückgreifen können und somit das – auch in der neoliberalen Konjunkturlogik – gerne vorneweg gestellte Postulat von „Nachhaltigkeit“ als einzige Akteure tatsächlich füllen können.

Eine Strategie für eine dauerhafte und wirkungsvolle „Bekämpfung“ von Armut müsste letztlich an den Blindstellen und selbstgestellten Fallen, also den Widersprüchen des „Europäischen Jahrs gegen Armut und Ausgrenzung“ ansetzen. Die ungleiche Verteilung des gesellschaftlich produzierten Reichtums und das Vorhalten einer sozialen Infrastruktur bestimmen nach wie vor ex negativo die verschiedenen Linien im Einsatz des „Kampfes“ innerhalb des Kräfteverhältnisses. Dabei geht es aber nicht um die „Bekämpfung von Armut“. Armut, verstanden als ein Ausdruck persistenter und verstärkter Ungleichheiten hinsichtlich des

Zugangs zu gesellschaftlichen Ressourcen, muss nicht bekämpft werden. Dies weist auf ganz unterschiedliche Handlungslinien hin, von denen zwei derzeit eine (marginale) Hochkonjunktur haben, die wir „in positivo“ benennen wollen: erstens die Veränderung der Bedingungen von Erwerbsarbeit, wie die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns, der Beschränkung und tariflichen Gleichstellung von Leiharbeit und die Arbeitszeitverkürzung. Zweitens die Sicherstellung einer von Erwerbsarbeit und vom Staatsbürgerstatus unabhängigen bedingungslosen Zugänglichkeit zentraler gesellschaftlicher Ressourcen (Einkommen, Verkehr, Wohnen, Gesundheit, Beratung etc.) über eine allgemeine soziale Infrastruktur (vgl. Links-Netz). Diese beiden Handlungslinien gehören unterschiedlichen sozialpolitischen Feldern an. Letztere haben wir aber – als marginalisierte und nicht mit einem strukturellen Konsens ausgestattete – auch innerhalb der Projekte des Europäischen Jahres raunen gehört.


Literatur

- Andrefß, H.-J. & Kronauer, M. 2006: Arm-Reich. In S. Lessenich & F. Nullmeier (Hrsg.), Deutschland – eine gesplante Gesellschaft (S. 28–52). Frankfurt am Main: Campus.
- Bareis, E. & Cremer-Schäfer, H. 2008: Reproduktionsstrategien in Situationen der Armut und die Reproduktion von Armutsfeindlichkeit. In: M. Alisch & M. May (Hrsg.), Kompetenzen im Sozialraum. Sozialraumentwicklung und -organisation als transdisziplinäres Projekt (S. 85–107). Opladen: Barbara Budrich.
- BMAS [Bundesministerium für Arbeit und Soziales] 2008: Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Unter: www.bmas.de/portal/26742/property=pdf/dritter_armuts_und_reichtumsbericht.pdf
- 2009: Mit neuem Mut. Nationale Strategie für Deutschland zur Umsetzung des Europäischen Jahres 2010 gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Unter: www.mit-neuem-mut.de/
- 2010: Das Ende ist der Anfang. Integration statt Ausgrenzung – Bilanz eines ganz besonderen Europäischen Jahres. Unter: www.mit-neuem-mut.de/
- Bourdieu, P./Passeron, J. C. 1971: Die Illusion der Chancengleichheit. Untersuchungen zur Soziologie des Bildungswesens am Beispiel Frankreichs. Stuttgart: Klett.
- Bude, Heinz 2011: Die Unverwendbaren. Wie kann der Wohlfahrtsstaat die Müden und Gerissenen aushalten? Süddeutsche Zeitung v. 14.02.2011, S. 12.
- Butterwegge, C. 2009: Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird. Frankfurt am Main: Campus.
- Cremer-Schäfer, H. 2005: Situationen sozialer Ausschließung und ihre Bewältigung durch die Subjekte. In R. Anhorn & F. Bettinger (Hrsg.), Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit (S. 147–164). Wiesbaden: VS Verlag.

- Dahme, H.-J. & Wohlfahrt, N. 2008: Der Effizienzstaat: die Neuausrichtung des Sozialstaats durch Aktivierungs- und soziale Investitionspolitik. In B. Bütow, K. A. Chassé & R. Hirt (Hrsg.), Soziale Arbeit nach dem sozialpädagogischen Jahrhundert. Positionsbestimmungen sozialer Arbeit im Post-Wohlfahrtsstaat (S. 43–58). Opladen: Budrich.
- Europäische Kommission [Beschäftigung, Soziales und Integration] 2008: Social Protection and Social Inclusion in Europe – Key facts and figures, MEMO/08/625, Brussels, 16 October 2008, unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1471&langId=en>
- 2008a: Europäisches Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010. — Strategisches Rahmenpapier — Prioritäten und Leitlinien für Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Jahres 2010. Brüssel. Unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=637>
- (o.J.): 2010, Das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. (Factsheet). Unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=637>
- Gans, H. J. 1995: The War Against The Poor. The Underclass And Antipoverty Policy. New York: Basic Books.
- Johnson, L. B. 1964: The War on Poverty, March 1964. In: Modern History Sourcebook. Unter: <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1964johnson-warpoverty.html>
- Katz, M. B. 1989: The underserving poor. From the war on poverty to the war on welfare. New York: Pantheon Books.
- Kronauer, M. 2002: Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt/Main: Campus.
- Leibfried, S./Leisering, L./Buhr, P./Ludwig, M./Mädje, E./Olk, T./Voges, W./Zwick, M. 1995: Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Links-netz: Sozialpolitik als Infrastruktur. [Verschiedene Beiträge]. http://www.links-netz.de/rubriken/R_infrastruktur.html.
- Marshall, T. H. [1950] 1992: Staatsbürgerrechte und soziale Klassen. In ders. (1992), Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt/Main: Campus.
- Piven, F. F., Cloward, R. A. & Piven-Cloward 1977: Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Poulantzas, N. 2002: Staatstheorie. Hamburg: VSA.
- Rat der Europäischen Union 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. EUROPÄISCHER RAT (LISSABON) 23. UND 24. MÄRZ 2000. www.bologna-berlin2003.de/pdf/BeschluesseDe.pdf.
- Steinert, H. 2003: Die kurze Geschichte und offene Zukunft eines Begriffs: Soziale Ausschließung, in: Berliner Journal für Soziologie, 13(2), S. 275–285.
- Wagner, T. 2009: Gibt es eine neue Unterschicht? Ein Beitrag gegen Entsolidarisierung. In: Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich 27(111), S. 29–48.

Prof. Dr. Ellen Bareis, Fachhochschule Ludwigshafen am Rhein, Fachbereich IV –
Sozial- und Gesundheitswesen, Maxstraße 29, 67059 Ludwigshafen am Rhein
E-mail: ellen.bareis@fh-lu.de

Thomas Wagner, Fachhochschule Ludwigshafen am Rhein, Fachbereich IV –
Sozial- und Gesundheitswesen, Maxstraße 29, 67059 Ludwigshafen am Rhein
E-mail: thomas.wagner@fh-lu.de



express

Zeitung für sozialistische
Betriebs- und Gewerkschaftsarbeit

■ **Abgetreten?**
Texte zu und aus Theorie & Praxis der internationalen ArbeiterInnenbewegung

■ **Absurd?**
Perspektiven jenseits betrieblicher & nationaler Standortpolitik

■ **Alternativlos?**
Elemente & Strategien einer gewerkschaftlichen Anti-Konzessionspolitik

■ **Anachronistisch?**
Berichte über nationale & internationale Arbeitskämpfe

■ **Antizyklisch?**
Debatten und Kommentare zur Politik der Ökonomie

■ **express, 3-4/11 u.a.**
Bernd Oliver Sünderhauf: »Verfassungsfeind trifft Verfassungsfreund«, das Grundgesetz auf dem Prüfstand
AG Wahlbeobachtung: »Wenn Wahlen was ändern«, ein Rückblick auf die Landtagswahlen
Bankenstudie der HBS: »Zieldiktat führt zu Zielkonflikt – ›Sie müssen nicht verstehen, nur verkaufen‹«
Anton Kobel: »Einzelhandel in Deutschland«, über Fakten, ImPressionen und DePressionen
KOS: »Wintermärchen«, Erläuterung und Kritik der Hartz IV-»Reform«
Cum: »Gewerkschaftsspiegel«. Ein kleiner Streifzug durch die Gewerkschaftspresse
Hugo Claus: »Reallöhne gesichert?«, zur Tarifeinigung im öffentlichen Dienst der Länder
Kirsten Huckenbeck: »Selbstorganisation«, Begriff, Konzepte, Erfahrungen – ein deutsch-chinesischer Austausch
Anne Scheidhauer: »Streiken erlaubt, aber...«, über gewerkschaftliche Kämpfe in Kambodscha

Bezugspreise: Einzelheft 3,50 Euro; Jahresabo. 35 Euro, erm. 18 Euro (Studierende, Auszubildende) und 12 Euro (Hartz IV-Spezial-Abo) – einschl. Versandkosten.

Redaktion express
Niddastraße 64
60329 Frankfurt

Tel. (069) 67 99 84
Email: express-afp@online.de
www.labournet.de/express