Karin Heitzmann

BISHERIGE AKTIVITÄTEN ZUR BEKÄMPFUNG VON ARMUT UND SOZIALER AUSGRENZUNG AUF EU-EBENE – EINE DURCHWACHSENE BILANZ

Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist auf Ebene der Europäischen Union (EU) schon lange Thema, mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen und – vor allem im Hinblick auf die aktuelle Anzahl von gefährdeten Menschen – nur mäßigem Erfolg. Ziel dieses Beitrags ist es zunächst, die von Institutionen der EU gesetzten bisherigen Aktivitäten im Bereich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu skizzieren. Danach wird dargelegt, wie die beiden Benachteiligungsformen aktuell gemessen werden – und wie erfolgreich die Mitgliedstaaten der Union bis dato in ihrer Bekämpfung gewesen sind. Schließlich werden prinzipielle Widersprüche bei den europäischen Anstrengungen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung aufgezeigt, und es wird kurz umrissen, mit welchen aktuellen Initiativen die EU der Sozialpolitik im Allgemeinen und der Armutspolitik im Besonderen künftig eine bedeutsamere Rolle zuschreiben möchte.

1 EU-AGENDA ZUR BEKÄMPFUNG VON ARMUT UND SOZIALER AUSGRENZUNG

1.1 Die ersten drei Anti-Armutsprogramme (1975–1994)

Das Thema Armut und soziale Ausgrenzung begleitet den europäischen Einigungsprozess schon seit langer Zeit (vgl. z. B. Daly 2010, 20–23). Bereits in den 1970er-Jahren wurde das erste von insgesamt drei Anti-Armutsprogrammen auf supranationaler Ebene initiiert (vgl. Room 2010, 9 f.). Kern des ersten Programms (1975–1980) waren etliche lokale Pilotprojekte, die innovative Maßnahmen der Armutsbekämpfung testeten. Im zweiten Programm (1986–1989) standen vor allem vergleichende Studien zur Armut im Vordergrund. In dieser Zeit wurden zudem Anstrengungen unternommen, um einheitliche Indikatoren zur Berechnung der nationalen Armutsschwellen zu erarbeiten. Auch im dritten Programm (1990–1994) lag der Fokus auf Vergleichen zwischen den Mitgliedstaaten, wobei diesmal nicht nur die Armutsbetroffenheit, sondern vor allem auch entsprechende Sozialpolitiken ins Zentrum gerückt wurden. Deutschland, das bereits in den 1970er-Jahren dem ersten Anti-Armutsprogramm sehr skeptisch gegenübergestanden war, beendete diese Initiative(n) allerdings im Jahr 1994 – nicht zuletzt mit dem Hinweis darauf, dass die supranationale Ebene für sozialpolitische Themen schlicht nicht zuständig wäre.

Trotz der vorzeitigen Einstellung des dritten Anti-Armutsprogramms konnten durch die supranationalen Aktivitäten wesentliche Entwicklungen vorangebracht werden. Dies betrifft vor allem Fortschritte im Hinblick auf eine gemeinsame Definition bzw. Abgrenzung von Armut. 1994 wurde zudem das Europäische Haushaltspanel (ECHP) auf EU-Ebene eingeführt, das als

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 117–126

jährliches Erhebungstool vergleichbare Informationen zur sozioökonomischen Lage von Haushalten sammelte. Für Österreich, das 1995 EU-Mitglied wurde, war das ECHP übrigens die erste Datenquelle, mit deren Hilfe regelmäßige Paneldaten zur sozialen Lage der Haushalte zur Verfügung standen (vgl. Tálos/Badelt 1999). Als zentrales Ergebnis der Anti-Armutsprogramme wird auch die Ergänzung des Armutsbegriffs durch das Konzept der sozialen Ausgrenzung angesehen. Die Einführung der Terminologie zur sozialen Ausgrenzung wurde vor allem in den späten 1980er- und frühen 1990er-Jahren vorangetrieben, insbesondere während der Kommissionspräsidentschaft von Jacques Delors. Damit verbunden war nicht nur eine – von der Politik generell begrüßte – Veränderung der Terminologie, sondern auch eine inhaltliche Neudeutung bzw. Erweiterung des vor allem materiell orientierten Armutskonzepts (vgl. Room 1999).

1.2 Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Periode 2000–2010

Nach Beendigung der drei Anti-Armutsprogramme wurden die Themen Armut und soziale Ausgrenzung auf EU-politischer Ebene über mehrere Jahre vernachlässigt. Erst beim EU-Gipfeltreffen in Lissabon im März 2000 kam es zu einer Wiederbelebung einiger sozialpolitischer Themenbereiche und insbesondere auch zu einer Rückbesinnung auf die beiden Benachteiligungsformen, die im Fokus dieses Beitrags stehen (vgl. Daly 2010; Frazer/Marlier 2010). Mittlerweile ist die „Bekämpfung von Ausgrenzung“ eines von mehreren sozialpolitisch orientierten Zielen der Union geworden (Artikel 151 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Das ist auch insofern bemerkenswert, als die meisten Angelegenheiten der Sozialpolitik auf EU-Ebene weiterhin dem Grundsatz der Subsidiarität unterliegen und damit eine an sich nationalstaatliche Kompetenz sind (vgl. Althammer/Lampert 2014, 389 f.).

Nichtsdestotrotz wurde mit der Lissabon-Strategie, einem EU-Arbeitsprogramm für die Periode 2000 bis 2010, vor allem der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung auf eine neue Ebene gestellt (vgl. Daly 2010, 23–25). Zwei Entwicklungen waren besonders prägend: Zum einen einigten sich die Mitgliedsländer darauf, ihre Anstrengungen in diesem Politikbereich zu koordinieren, zum anderen wurde dafür ein eigenes Governance-System entwickelt, die „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK), die in weiterer Folge auch für die Koordination weiterer sozialpolitischer Bereiche (Pensionen, Gesundheit und Langzeitpflege) verwendet wurde (vgl. Zeitlin/Vanhercke 2014, 15–19). Kern der OMK sind die Vereinbarung gemeinsamer Ziele auf EU-Ebene und die Etablierung eines festgelegten Prozesses – unter Einbindung der Mitgliedstaaten der EU – zur Zielüberprüfung. Wurden die – ohnehin nur sehr grob formulierten – Ziele verfehlt, gab es allerdings außer einem „blaming and shaming“ keine Sanktionsmöglichkeiten vonseiten der EU-Institutionen – was von verschiedensten AkteurInnen (wie etwa dem European Anti-Poverty Network, aber auch etlichen nationalen Armutsnetzwerken) heftig kritisiert wurde (vgl. dazu etwa European Anti-Poverty Network 2008).

Etwa zur Hälfte der Laufzeit wurde die Lissabon-Agenda im Hinblick auf ihre Funktionsweise und den Zielerreichungsgrad überprüft. Als Resultat der auf die Überprüfung folgenden Anpassungen verloren die Themen Armut und soziale Ausgrenzung zwar im Vergleich zu wirtschaftlichen und vor allem beschäftigungspolitischen Zielen wieder an Terrain, insgesamt wurden in der Zehn-Jahres-Periode allerdings doch Fortschritte erzielt: Einerseits war die Arbeit zur Entwicklung von einheitlichen Indikatoren zur Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung noch weiter vorangeschritten. Zentral dabei war, dass nicht nur materielle Einkom-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 117–126

mensarmut als Hauptindikator Eingang in die europäische Berichterstattung gefunden hatte, sondern eine Vielzahl weiterer Subindikatoren: Armut und soziale Ausgrenzung wurden damit nicht nur auf politischer Ebene als multidimensionale Problemlagen anerkannt, es wurden auch wesentliche methodische Fortschritte bei der Messung dieser Benachteiligungen erzielt. Zum anderen wurde das ECHP – und damit die jährliche Erhebung von sozioökonomischen Individual- und Haushaltsdaten im EU-Raum – durch EU-SILC (die EU-Statistik zu Einkommen, sozialer Eingliederung und Lebensbedingungen) ersetzt. Letztere basiert auf der Idee eines gemeinsamen Rahmens: Alle Mitgliedstaaten einigten sich auf Primärzielvariablen, für die jedes Jahr Informationen an das Europäische Statistische Zentralamt (Eurostat) übermittelt werden müssen. Daneben müssen weitere Daten zu Sekundärzielvariablen geliefert werden, allerdings in unregelmäßigeren Abständen. Vielfach basieren diese Informationen auf Administrativdaten – und sind damit verlässlicher als die auf Basis von Befragungen erhobenen Daten. Damit stehen seit 2003 auf europäischer Ebene regelmäßig vergleichbare Informationen zu Einkommen, sozialer Ausgrenzung, Wohnbedingungen, Arbeit, Bildung und Gesundheit zur Verfügung (vgl. Eurostat 2018). Die entsprechenden Indikatoren wurden regelmäßig überprüft, adaptiert (vgl. dazu auch Daly 2010, 26–31) und durch nationale Indikatoren ergänzt (vgl. z. B. Lamei/Till-Tentschert 2005).

Die zwischen 2000 und 2010 relevante Lissabon-Agenda brachte damit einmal mehr Fortschritte in der Messung und Erhebung von Armut und sozialer Ausgrenzung mit sich, weniger jedoch im Hinblick auf konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung der beiden Problemlagen – ein Manko, das bereits für die drei Anti-Armutsprogramme der 1970er- bis 1990er-Jahre festgestellt wurde. Im Fall der Lissabon-Agenda war der mangelhafte Fokus auf der Bewältigung von Armut und sozialer Ausgrenzung nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass die im Rahmen der OMK vereinbarten Ziele nicht sehr konkret formuliert waren. Bei Nichterreichung der Ziele drohten zudem keine Sanktionen, wie dies etwa bei Zielverfehlungen im fiskalpolitischen Bereich der Fall ist. Damit waren soziale Themen der Europäischen Union während der Periode der Lissabon-Agenda – und damit auch die Problemlagen der Armut und sozialen Ausgrenzung – jedenfalls gegenüber ökonomischen Themen eindeutig untergeordnet. Diese Unterordnung stand in direktem Widerspruch zur politischen Rhetorik auf EU-Ebene: Dort wurde der Entwicklung der EU hin zu einer Sozialunion in regelmäßigen Treffen des Europäischen Rats eine mindestens ebenso hohe Bedeutung beigemessen wie der Entwicklung hin zu einer politischen und wirtschaftlichen Union. Das zeigt sich etwa auch daran, dass das Jahr 2010 zum Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ausgerufen wurde (vgl. Angel et al. 2010).

1.3 Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Periode ab 2010

Im Juni 2010 wurde eine der oben angeführten Schwächen jedoch ausgemerzt: Auf einer Tagung des Europäischen Rats einigte man sich erstmals darauf, ein quantitatives Armutsreduktionsziel einzuführen, dem zufolge die Zahl der von Armutsgefährdung und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen – ausgehend von der Situation im Jahr 2008 – bis 2020 um mindestens 20 Millionen Menschen verringert werden sollte. Weil derart konkrete Zielvereinbarungen im Sozialbereich bisher höchst kontrovers diskutiert worden sind, wird diese Entscheidung in der Literatur unter anderem als „Meilenstein“ (Daly 2010, 30) bezeichnet. Im Rahmen der „Europa-2020-Strategie“ und damit der EU-Agenda für den Zeitraum 2010 bis 2020 ist dieses Armutsreduktionsziel eines von insgesamt fünf vereinbarten Kernzielen, die ihrerseits drei

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 117–126

Rahmenprioritäten zugeordnet sind. Das Armutsziel ist, gemeinsam mit dem Ziel der Erhöhung der Beschäftigung, Teil der Priorität 3, die inklusives Wachstum („inclusive growth“) anstrebt. Priorität 1 will Fortschritte im intelligenten Wachstum erreichen („smart growth“), Priorität 2 fokussiert auf nachhaltiges Wachstum („sustainable growth“). Die Terminologie bei den drei Prioritäten deutet bereits an, dass auch in der Periode 2010–2020 letztlich wieder ökonomische Wachstumsziele im Vordergrund stehen; allerdings wird diesmal der Art des Wachstums (intelligent, nachhaltig und inklusiv) eine besondere Rolle zugesprochen.

Begleitet wird der Zielerreichungsprozess bis 2020 durch ein – auch gegenüber der OMK – erweitertes Governance-Regime, das als „Europäisches Semester“ bekannt ist. Dabei handelt es sich um einen politischen Koordinierungsprozess, der im Prinzip denselben Ablauf für etliche EU-Politikbereiche vorsieht. Zumindest im Hinblick auf diesen Koordinierungsprozess kam es also auf EU-Ebene zu einer Angleichung von wirtschaftspolitischen, arbeitsmarkpolitischen und armutspolitischen Themenbereichen (vgl. z. B. Zeitlin/Vanhercke 2014). Die relative Bedeutung und Gewichtung der einzelnen Politikbereiche blieb allerdings auch nach dieser Angleichung mehr als ungleichgewichtig (vgl. dazu z. B. Çolak/Aylin 2013), auch weil die Nichteinhaltung vereinbarter wirtschaftspolitischer Zielgrößen schmerzhafte Sanktionen nach sich ziehen kann, wohingegen die Nichterreichung von Sozialzielen quasi ohne Konsequenzen bleibt. Wie sich im nächsten Abschnitt zeigen wird, hinkt die aktuelle Entwicklung der Anzahl der armuts- und ausgrenzungsgefährdeten Bevölkerung in Europa der angestrebten Soll-Entwicklung hinterher (vgl. Daly 2012; Jessoula 2015). Das hat auch mit vergangenen Politik- und Budgetentscheidungen zu tun, mit denen der Erreichung ökonomischer Zielgrößen auf Ebene der Länder und der EU (Stichwort „Strukturanpassungsprogramme“) eine realpolitisch höhere Bedeutung gegeben wurde als der Erreichung sozialer (und übrigens auch ökologischer) Vorhaben. Im Folgenden werden zunächst die dem Armutsziel zugrunde liegenden Indikatoren vorgestellt. Daran anschließend wird die Entwicklung der Quoten der von Armutsgefährdung und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen seit 2008 (das als Basisjahr für die Erfolgsmessung festgelegt wurde) nachgezeichnet. Dabei werden auch Informationen zur Entwicklung der Armutsbetroffenheit spezifischer Bevölkerungsgruppen gegeben.

2 ENTWICKLUNG DER ARMUT UND SOZIALEN AUSGRENZUNG IN DER EU AB 2008

Um als armuts- oder ausgrenzungsgefährdet zu gelten, müssen Personen eine von drei Bedingungen erfüllen (vgl. Eurostat 2018). Sie müssen (i) entweder armutsgefährdet sein oder (ii) in einem Haushalt leben, in dem keine oder eine sehr niedrige Erwerbsintensität vorliegt, oder (iii) in Haushalten mit erheblicher materieller Deprivation leben. Als armutsgefährdet gelten Personen in Haushalten mit einem äquivalisierten Haushaltseinkommen unterhalb eines festgelegten Schwellenwerts.

Armutsgefährdung wird dabei nicht auf Basis von individuellen Einkommen, sondern auf Basis von Haushaltseinkommen definiert. Alle verfügbaren Einkommen[1] innerhalb eines Haushalts

[1] Dazu zählen Nettoerwerbseinkommen sowie soziale und private Transferzahlungen an den Haushalt abzüglich bezahlter Steuern und an andere Haushalte überwiesener privater Transfers.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 117–126

fließen in die Messung mit ein. Abhängig von der Höhe der Einkommen sind alle Mitglieder eines Haushalts entweder armutsgefährdet oder eben nicht. Die Berechnung der Armutsgefährdung basiert schließlich auf einem relativen Armutskonzept. Die Armutsgefährdungsschwelle wird jährlich für jedes Mitgliedsland neu berechnet. Damit wird Armut in Relation zum spezifischen Lebensstandard in einer spezifischen Region und zu einer spezifischen Zeit gemessen. Um armutsgefährdet zu sein, darf das verfügbare Einkommen eines Haushalts maximal 60 % des mittleren Haushaltseinkommens innerhalb eines Landes betragen. Einkommen von Haushalten, in denen unterschiedlich viele Personen leben, werden äquivalisiert, um sie miteinander vergleichbar zu machen. So wird etwa unterstellt, dass das Einkommen in einem Zweipersonenhaushalt eineinhalbmal so hoch sein muss wie das Einkommen in einem Einpersonenhaushalt, um denselben Lebensstandard nach sich zu ziehen. Für jeden weiteren Erwachsenen im Haushalt erhöht sich der entsprechende Gewichtungsfaktor um 0,5, für jedes Kind (unter 14 Jahren) um 0,3. Damit stiften 1.000 Euro in einem Einpersonenhaushalt denselben materiellen Wohlstand wie 1.500 Euro in einem Zweipersonenhaushalt oder 1.800 Euro in einem Haushalt von zwei Erwachsenen und einem Kind. Armutsgefährdung wird übrigens nur unter Berücksichtigung der Einkommensseite, nicht aber der Ausgabenseite berechnet. Mit anderen Worten: 1.000 Euro zählen in jedem Haushalt gleich viel, unabhängig davon, ob damit – etwa durch Unterschiede in den Wohnkosten – hohe oder geringe Ausgaben getätigt werden müssen.

Der zweite Subindikator für das Europa-2020-Armutsziel stellt auf „Haushalte mit keiner oder nur einer sehr niedrigen Erwerbsintensität“ ab. Zur Berechnung dieses Indikators werden nur Haushalte mit Personen zwischen 0 und 59 Jahren berücksichtigt. Wenn die erwachsenen Personen (im Alter zwischen 18 und 59 Jahren) in diesen Haushalten in Summe weniger als 20 % ihrer maximal möglichen Erwerbszeit ausschöpfen, dann wird dies als „sehr niedrige“ Erwerbsintensität bezeichnet. Wenn eine 40-Stunden-Woche als Vollzeitarbeit in einem Land die Norm ist, dann führt eine ganzjährige Erwerbstätigkeit von maximal sieben Wochenstunden also dazu, zu dieser Risikogruppe zu zählen.

Zur Operationalisierung des dritten Subindikators für das Europa-2020-Armutsziel, „erhebliche materielle Deprivation“, wird im Rahmen der EU-SILC-Erhebung danach gefragt, ob es für einen Haushalt finanziell möglich ist, (i) regelmäßige Zahlungen (Miete, Betriebskosten etc.) rechtzeitig zu begleichen, (ii) unerwartete Ausgaben bis zu einer gewissen Höhe zu finanzieren, (iii) die Wohnung angemessen warm zu halten, (iv) jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder eine entsprechende vegetarische Speise zu essen, (v) einmal im Jahr auf Urlaub zu fahren, (vi) einen PKW, (vii) eine Waschmaschine, (viii) ein Fernsehgerät oder (ix) ein Telefon oder Handy zu besitzen. Lautet die Antwort auf diese Fragen mindestens viermal „Nein“, dann gilt dieser Haushalt als erheblich materiell depriviert. Wohlgemerkt werden die Haushalte nicht danach gefragt, ob sie diese Güter besitzen bzw. diese Bedürfnisse befriedigen, sondern ob sie sich dies finanziell überhaupt leisten könnten.

Nachdem geklärt ist, wie Armut oder soziale Ausgrenzung auf EU-Ebene gemessen wird, soll im Folgenden skizziert werden, wie gut es den Mitgliedstaaten bislang gelungen ist, das Armuts- und Ausgrenzungsziel zu erreichen.

Die vorliegende empirische Evidenz zeigt, dass die EU im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung bisher nicht sonderlich erfolgreich war. Zwar hat man sich vorgenommen, die Zahl der Gefährdeten zwischen 2008 und 2020 um mindestens 20 Millionen zu senken. Tatsächlich hat sich die Anzahl innerhalb der EU-27 (Kroatien war bei der Zielvereinbarung noch

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 117–126

kein EU-Mitglied) zunächst (bis zum Jahr 2012) um mehr als 6 Millionen Menschen erhöht. Trotz Fortschritten in den Jahren danach waren 2016 – und damit in dem Jahr, für das die aktuellsten Zahlen zur Verfügung stehen – immer noch knapp eine Million Menschen mehr von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht als im Referenzjahr (vgl. dazu und zu den folgenden Informationen Eurostat 2018). Die Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU verlief dabei durchaus unterschiedlich: Die im Jahr 2008 besonders betroffenen Länder Rumänien und Bulgarien konnten ihre Quoten zwar von 44,2 % bzw. 44,8 % auf 38,8 % und 40,4 % im Jahr 2016 senken – was allerdings nichts daran ändert, dass diese beiden Staaten nach wie vor jene mit den höchsten Gefährdungsraten sind. Demgegenüber zeigte sich etwa in Griechenland eine deutliche Zunahme der von Armutsgefährdung und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen im Zeitverlauf, nämlich von 28,1 % (2008) auf immerhin 35,6 % (2016). Einen etwas weniger markanten Anstieg hatte im selben Zeitraum auch Italien zu verzeichnen (mit einer Erhöhung von 25,5 % auf 30 %). Durch diese unterschiedlichen Entwicklungen im Hinblick auf die Quoten der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen kann auch nicht von einer zunehmenden Konvergenz oder Divergenz in den Mitgliedstaaten gesprochen werden.

Bei einer separaten Betrachtung der drei Subindikatoren zur Erhebung der Europa-2020-Zielgröße zeigt sich insbesondere, dass die Quote der von Armutsgefährdung betroffenen Personen im EU-Raum gestiegen ist (von 16,6 % im Jahr 2008 auf 17,3 % im Jahr 2016). Gewachsen ist auch der Anteil der Haushalte, in denen eine sehr niedrige Erwerbsintensität vorliegt (von 9,2 % auf 10,5 %). Lediglich die Zahl der Personen, die unter erheblicher materieller Deprivation leiden, ist in der Periode bis 2016 um einen Prozentpunkt (von 8,5 % auf 7,5 %) zurückgegangen.

Ein detaillierterer Blick auf die besonders betroffenen Gruppen zeigt einige bemerkenswerte Entwicklungen, die ich im Folgenden lediglich im Hinblick auf den Subindikator Armutsgefährdung skizzieren möchte. Erstens zeigt sich eine deutliche Verschiebung der Armutsgefährdung nach Altersgruppen in dem für die Europa-2020-Ziele relevanten Zeitraum: Für die Gruppe der über 65-Jährigen ist eine sinkende Armutsgefährdungswahrscheinlichkeit zwischen 2008 (18,9 %) und 2016 (14,5 %) zu konstatieren. Demgegenüber nahm die Gefährdung vor allem bei der Gruppe der 18- bis 24-Jährigen mit einem Plus von 3,5 Prozentpunkten deutlich zu (2008: 19,9 %; 2016: 23,4 %). Eine steigende Armutsgefährdung ist auch bei den unter 18-Jährigen feststellbar (2008: 20,4 %; 2016: 21,0 %).

Die relativ höhere Armutsgefährdung von Kindern zeigt sich auch, wenn die Ergebnisse nach Haushaltstypen unterschieden werden. So weisen Haushalte, in denen keine Kinder leben, im Jahr 2016 mit 15,4 % eine unterproportionale Armutsgefährdung auf.[2] Haushalte mit Kindern sind mit 19,1 % aber – im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt – leicht überproportional gefährdet. Bei diesen Haushalten variiert die Armutsgefährdung einerseits mit der Anzahl der Kinder und andererseits mit der Anzahl der Erwachsenen im Haushalt. So weisen Haushalte mit ein oder zwei Kindern, in denen auch zwei Erwachsene leben, im Jahr 2016 eine unterdurchschnittliche Armutsgefährdung auf (13,6 % bzw. 14,7 %). Bei jenen, in denen drei oder mehr Kinder leben, ist das Armutsrisiko allerdings mit 26,8 % schon deutlich höher als im Bevölkerungsdurchschnitt: Jede vierte Person, die in einem solchen Haushalt lebt, ist armutsgefährdet. Eine noch höhere Quote zeigt sich bei Haushalten von Alleinerziehenden. Deren Mitglieder waren im Jahr 2016 mit 35 % einer doppelt so hohen Wahrscheinlichkeit ausge-

[2] Allerdings waren alleinstehende Personen innerhalb der EU im Jahr 2016 mit 25,6 % besonders häufig mit knappen Einkommen konfrontiert.

setzt, armutsgefährdet zu sein wie der/die durchschnittliche BürgerIn in der EU-27. Der Vergleich mit dem Jahr 2008 zeigt einmal mehr, dass vor allem für Haushalte mit Kindern die Gefährdung zugenommen hat. Lediglich bei den Haushalten von Alleinerziehenden kann ein Minus von 1,4 Prozentpunkten in der Neun-Jahres-Periode als Fortschritt vermerkt werden.

Ein Merkmal, das das Armutsgefährdungsrisiko deutlich beeinflusst, ist die Herkunft. So zeigt sich etwa für den EU-Raum, dass StaatsbürgerInnen ab 18 Jahren, die in ihrem eigenen Land leben, im Jahr 2016 mit 15,5 % ein unterdurchschnittliches Armutsgefährdungsrisiko aufweisen. EU-BürgerInnen, die in einem anderen EU-Land leben, sind demgegenüber mit 22,3 % schon überdurchschnittlich häufig von Armutsgefährdung betroffen. Bei Personen, die zwar in der EU leben, aber die Staatsbürgerschaft eines Drittstaates innehaben, ist die Wahrscheinlichkeit, von Armutsgefährdung betroffen zu sein, mit 38,8 % noch einmal deutlich höher. Bei Letzteren hat sich das Risiko übrigens seit 2009 (+ 3,3 Prozentpunkte) – im Vergleich zu den ersten beiden Gruppen (+0,5 und +0,7 Prozentpunkte) – im Zeitverlauf überproportional erhöht.

Dass eine gute Ausbildung ein guter Schutz gegen Armutsgefährdung ist, untermauert die empirische Evidenz deutlich: Eine nicht über die Pflichtschulausbildung hinausgehende Ausbildung korreliert deutlich häufiger mit Armutsgefährdung als eine höhere Bildung oder gar ein Tertiärabschluss. Für 2016 liegen die entsprechenden Quoten bei 25,5 %, 15,1 % und 8,2 %. Zwar erhöhte sich diese Quote seit 2008 für alle drei Gruppen. Der Anstieg bei jenen mit einem Tertiärabschluss fiel allerdings etwas geringer aus (+1,6 Prozentpunkte vs. +2 Prozentpunkte bei höherem Schulabschluss und +2,1 Prozentpunkte bei Pflichtschulabschluss). Mit dem Ausbildungsniveau eng in Zusammenhang stehend zeigt sich für 2016 generell eine deutlich geringere Armutsgefährdung von Personen, die überwiegend erwerbstätig sind (9,6 %), gegenüber jenen, die überwiegend keiner Erwerbstätigkeit nachgehen (48,7 %). Wiederum mussten beide Gruppen im Vergleich zu 2008 Verschlechterungen im Hinblick auf die Entwicklung ihrer Armutsgefährdung hinnehmen. Der Anteil der armutsgefährdeten Erwerbstätigen stieg allerdings „nur“ um einen Prozentpunkt an (von 8,6 % auf 9,6 %), der Anteil der Erwerbslosen allerdings um 3,8 Prozentpunkte (von 44,9 % auf 48,7 %).

Diese Informationen und Entwicklungen zeigen deutlich, dass sich bislang – trotz ambitionierter Armutsbekämpfungsziele – auf Ebene der EU nicht nur kein Erfolg eingestellt hat, sondern die Anzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen seit 2008 sogar zugenommen hat. Das gilt insbesondere für Personengruppen, die bereits 2008 von einer höheren Armutsgefährdungsquote betroffen waren als der Durchschnitt. Damit ist die Erreichung des entsprechenden Europa-2020-Ziels mehr als unwahrscheinlich.

„Schuld“ daran wird vielen Einflussfaktoren gegeben, nicht zuletzt der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/2009 und der darauffolgenden fiskalischen Krise in vielen Mitgliedstaaten der EU – mit entsprechend engen budgetären Handlungsspielräumen. Schließlich sind etliche Länder der EU auch noch mit den Konsequenzen der Flucht- und Migrationskrise des Jahres 2015 beschäftigt – und damit auch mit einer Bevölkerungsgruppe, die insbesondere in den reicheren Mitgliedsländern eher zur Armutspopulation gezählt werden muss.

Auch wenn die ökonomischen Rahmenbedingungen der letzten Jahre zweifellos schwierig waren, wird der politische Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung auf EU-Ebene schlicht zu wenig vehement betrieben, nicht zuletzt weil andere Agenden, vor allem ökonomische Ziele, Vorrang genießen. Etliche Länder der EU schlitterten etwa durch die mit den Strukturanpassungsprogrammen verbundenen Auflagen noch tiefer in eine Arbeitsmarktkrise – mit dramatischen Zuwächsen vor allem bei der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 117–126

3 FAZIT: WIDERSPRÜCHE IN DER BISHERIGEN EU-ARMUTSPOLITIK UND KÜNFTIGE PERSPEKTIVEN

Wie im ersten Abschnitt kurz skizziert wurde, hat die politische EU-Agenda zu den Themen Armut und soziale Ausgrenzung über die Jahrzehnte hinweg unterschiedliche Phasen erlebt. Im Hinblick auf die politischen Prozesse bzw. Governance-Prozesse gab es deutliche Fortschritte. Vor allem die Einbeziehung der Armutsagenden im Rahmen des Europäischen Semesters und damit die – zumindest im Hinblick auf den Koordinierungsprozess auf EU-Ebene – Gleichstellung dieser Thematik mit Fragen der Wirtschaftspolitik, der Beschäftigungspolitik oder der Umweltpolitik ließen die Erwartungen steigen, dass damit auch die Sozialunion generell und die Armutsbekämpfung im Besonderen stärker als in der Vergangenheit im supranationalen Fokus stehen würden. Ähnliches wurde von der erstmalig in der Europa-2020-Agenda verankerten Vereinbarung eines quantitativen Armutsbekämpfungsziels erwartet.[3] Wachstumsziele stehen zwar nach wie vor im Fokus der Union, allerdings wurde als Teil der Europa-2020-Agenda ein stärkeres Augenmerk auf die Art des Wachstums gelegt, das intelligent, nachhaltig und inklusiv sein sollte.

Die Entwicklungen der letzten Jahre machen allerdings deutlich, dass in wirtschaftlichen und monetären Krisenzeiten der Stabilität der Wirtschaft, der Stabilität der für die Wirtschaft relevanten Institutionen und der Stabilität des Euro eine größere Bedeutung beigemessen wird als der Bekämpfung von sozialen Benachteiligungen. Abschnitt 2 hat gezeigt, dass die Anzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen seit 2008 nicht nur nicht abgenommen, sondern im Gegenteil zugenommen hat – dies gilt insbesondere auch für die Gruppe der Kinder und Jugendlichen, für die ein Leben mit deutlich eingeschränkten Ressourcen schlicht zukunftsentscheidend sein kann. Dazu kommt, dass es auch Evidenz für eine Zunahme der extremen Armut in Europa gibt. Das zeigt sich etwa an der steigenden Zahl von wohnungslosen Menschen in Europa (vgl. Regioplan Policy Research 2014, 13 f.) – einer Gruppe, die in den oben zitierten Ergebnissen aus den EU-SILC-Erhebungen nicht berücksichtigt ist.

Mit welchen Programmen/Initiativen es auf EU-Ebene nach Ablauf der Europa-2020-Agenda mit dem Themenbereich der Armut und sozialen Ausgrenzung weitergehen wird, ist aktuell nicht klar. In den letzten Jahren wurde zwar auf Initiative des aktuellen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker die Einführung einer „europäischen Säule sozialer Rechte“ be-

[3] Bereits bei der Etablierung dieses Indikators kam es übrigens zu Unstimmigkeiten, denn statt einen Hauptindikator, etwa die Armutsgefährdungsquote, ins Zentrum zu stellen, wurde auf Druck der Mitgliedstaaten ein aus drei Dimensionen zusammengesetzter Indikator als Zielgröße festgelegt. Zudem wurden den Ländern keine Mindestziele für die jeweiligen Subindikatoren vorgegeben: So ist es etwa auch möglich, das Armutsziel zu erreichen, wenn es zu einer Erhöhung der Armutsgefährdung kommen sollte, solange nur ausreichende Fortschritte bei den anderen beiden Dimensionen gemacht werden. Das zeigt sich etwa auch in Österreich (vgl. dazu auch https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_de – Datum der letzten Einsichtnahme: 22. 2. 2018). Als nationales Ziel wurde vereinbart, die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen von 2008 bis 2020 um 235.000 Personen zu senken, und bis 2016 konnte immerhin eine Reduktion um 157.000 Personen erreicht werden. Eine Detailanalyse zeigt allerdings, dass die Anzahl der armutsgefährdeten Personen im Beobachtungszeitraum lediglich um 44.000 Personen zurückgegangen ist. Das Gros des Rückgangs verdankt sich einer deutlichen Senkung bei der Anzahl erheblich materiell deprivierter Personen: Im Jahr 2016 waren 228.000 Personen weniger einer derartigen Deprivation ausgesetzt als acht Jahre zuvor. Dass der Zielerreichungsgrad angesichts dieser Zahlen nicht höher ist, ist einerseits mit Mehrfachbetroffenheit erklärbar (d. h. Personen, die z. B. armutsgefährdet und materiell depriviert sind, aber nur einmal gezählt werden), vor allem aber mit einer gegenläufigen Entwicklung des dritten Indikators, der auf Haushalte mit sehr geringer Erwerbsintensität fokussiert. Die Zahl der davon betroffenen Personen hat zwischen 2008 und 2016 nicht ab-, sondern um 53.000 Personen zugenommen.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 117–126

schlossen, welche die Umsetzung von 20 sozialrechtlichen Prinzipien vorsieht,[4] die sich vornehmlich, aber nicht ausschließlich an die Euro-Staaten richtet (vgl. kritisch dazu European Anti-Poverty Network 2017). Konkrete Ziele, etwa zur Reduktion der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen in Europa, wurden damit aber nicht verbunden. Auch die EU-weite Unterstützung für eine Reformierung der Sozialstaaten in Richtung von Sozialinvestitionsstaaten (vgl. Europäische Kommission 2013) hat theoretisch zwar das Potenzial, positive Effekte für die nachhaltige Armutsbekämpfung einiger Gruppen mit sich zu bringen – auch wenn die Realisierung dieser Effekte auf Basis der Strategie, die vor allem auch auf Sozialinvestitionen in Kinder setzt, damit diese ihre ökonomische und soziale Absicherung später vor allem in bezahlter Erwerbstätigkeit finden, auf sich warten lassen wird.[5] Allerdings handelt es sich auch bei dieser Initiative leidglich um eine Empfehlung der EU-Kommission – ohne diese mit konkreten Zielen oder Zielindikatoren zu verknüpfen.

Grundvoraussetzung für den Erfolg beider Strategien – wie auch weiterer noch zu setzender Maßnahmen (vgl. dazu etwa die Beiträge von Feigl und von Soukup in diesem Band) – wäre einmal mehr, dass sozialpolitische Themen tatsächlich in den Mittelpunkt der europäischen Politik gerückt werden; und zwar nicht nur rhetorisch, wie dies auf diversen Sitzungen des Europäischen Rats immer wieder passiert, sondern faktisch durch dementsprechende Initiativen, Zielvereinbarungen und Kontrollen, um die Mitgliedsländer stärker dazu zu motivieren, Misserfolge bei der Zielerreichung tunlichst zu vermeiden.

BIBLIOGRAFIE

Althammer, Jörg W. und Heinz *Lampert* (2014), Lehrbuch der Sozialpolitik, 9. Auflage, Berlin, Heidelberg.

Angel, Stefan et al. (2010), Editorial, in: Kurswechsel 3/2010, 3–8.

Çolak, Mehmet Selman and Ege *Aylin* (2013), An assessment of EU 2020 strategy: Too far to reach?, in: Social Indicators Research 110/2, 659–680.

Daly, Mary (2010), Lissabon und die Folgen: Der europäische Ansatz im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung in den letzten zehn Jahren, in: Kurswechsel 3/2010, 19–33.

Daly, Mary (2012), Paradigms in EU social policy: a critical account of Europe 2020, in: Transfer: European Review of Labour and Research 19/3, 273–284.

Europäische Kommission (2013), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014–2020, Brüssel.

[4] Vgl. dazu auch https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_de – Datum der letzten Einsichtnahme: 22. 2. 2018.

[5] Ganz abgesehen davon, dass für diese Reformoption die wichtige Grundvoraussetzung gilt, dass das Arbeitskräfteangebot jedenfalls nicht höher ist als die Arbeitskräftenachfrage.

European Anti-Poverty Network (2008), EAPN Proposals for Stengthening the OMC, 8. April 2008; http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2009/10/strengthening-the-omc-2008.pdf.

European Anti-Poverty Network (2017), Position paper: Make social rights the beating heart of Europe! EAPN response to the European pillar of social rights, Brüssel.

Eurostat (2018), Eurostat database; http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database.

Frazer, Hugh and Eric *Marlier* (2010), The EU's approach to combating poverty and social exclusion: Ensuring a stronger approach in the future by learning from the strengths and weaknesses of the current approach, in: Kurswechsel 3/2010, 34–51.

Jessoula, Matteo (2015), Europe 2020 and the fight against poverty: Beyond competence clash, towards 'hybrid' governance solutions?, in: Social Policy & Administration 49/4, 490–511.

Lamei, Nadja und Ursula *Till-Tentschert* (2005), Messung von Armutsgefährdung und Deprivation, in: Statistische Nachrichten 60/4, 349–359.

Regioplan Policy Research (2014), Study on Mobility, Migration and Destitution in the European Union: Final Report, Brüssel; https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5bfc21c-eac6-4acc-9d0e-e4d6b7c488cf/language-en.

Room, Graham (2010), The Path to Lisbon: The European Anti-Poverty Programmes from the 1970s to the 1990s, in: Kurswechsel 3/2010, 9–18.

Room, Graham J. (1999), Social exclusion, solidarity and the challenge of globalization, in: International Journal of Social Welfare 8/3, 166–174.

Tálos, Emmerich and Christoph *Badelt* (1999), The welfare state between new stimuli and new pressures: Austrian social policy and the EU, in: Journal of European Social Policy 9/4, 351–361.

Zeitlin, Jonathan and Bart *Vanhercke* (2014), Socializing the European Semster? Economic governance and social policy coordination in Europe 2020, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm; https://www.researchgate.net/profile/Jonathan_Zeitlin/publication/271853345_Socializing_the_European_Semester_Economic_Governance_and_Social_Policy_Coordination_in_Europe_2020/links/59e22928aca2724cbfe00c4a/Socializing-the-European-Semester-Economic-Governance-and-Social-Policy-Coordination-in-Europe-2020.pdf?origin=publication_detail.