

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 dargestellt, 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-Armutprogramme (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-Armutprogrammen 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-Armutprogramm 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-Armutprogramms 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

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-Armutprogramme wird auch die Ergänzung des Armutbegriffs 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-Armutprogramme 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 Armutnetzwerken) 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-

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

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, arbeitsmarktpolitischen 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 schmerzhaft 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 Einkommen¹ 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.