

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 Einkommen<sup>1</sup> innerhalb eines Haushalts

<sup>1</sup> Dazu zählen Nettoerwerbseinkommen sowie soziale und private Transferzahlungen an den Haushalt abzüglich bezahlter Steuern und an andere Haushalte überwiesener privater Transfers.

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 Einkommenseite, 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-Armutziel 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-Armutziel, „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

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.<sup>2</sup> 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-

<sup>2</sup> 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.