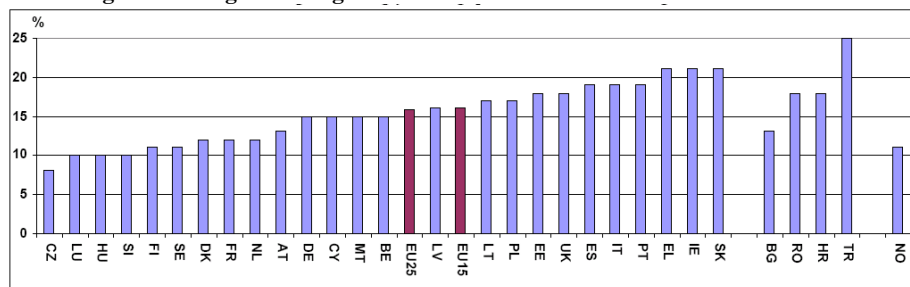


Die EU im Lichte von Armut und Sozialer Ausgrenzung

Eine kurze Geschichte der Armutspolitik in der EU

Obwohl es in den 1970er Jahren so aussah, als wäre das Phänomen „Armut“ durch die europäischen Wohlfahrtsstaaten weitgehend ausgerottet worden, zeigte sich nach etlichen wirtschaftlichen Krisen ein ganz anderes Bild. Neue Formen der Armut und das Auftreten der *working poor*, also jener Personengruppe, die trotz Erwerbsarbeit unter die Einkommensarmutsgrenze fällt, widersprachen der Einschätzung, dass grundlegende Mangelerscheinungen in der Europäischen Gemeinschaft praktisch nicht vorkommen. Während sich die unterschiedlichen Regierungen mit dem Problem nicht näher auseinandersetzen wollten und Zurufe aus der wissenschaftlichen Debatte geflissentlich überhörten, wandte sich die Kommission dem Thema schließlich 1975 mit dem *Ersten Europäischen Programm zur Armutsbekämpfung* zu.

Abbildung 1: Armutsgefährdung der EU-27 im Jahr 2003



Quelle: Eurostat 2005

Viele Jahre und zwei weitere Armutsprogramme später (1986-1989 und 1990-1994) ist Armut in der EU ein aktuelleres Thema denn je. Über 70 Millionen Menschen sind in der Europäischen Union von Armut bedroht oder bereits erfasst.

Wendepunkt in Lissabon

Das Jahr 2000 stellte einen Wendepunkt der EU-Armutspolitik dar. Dienten die Armutsprogramme zuvor in erster Linie der Vereinheitlichung der Datenbasis der vielen Mitgliedsländer und der analytischen Aufbereitung des Wissens über Armut, so stellt der beim Gipfel in Lissabon 2000 in Gang gekommene gleichnamige Prozess den Versuch dar, nationale Maßnahmen gegen Armut zu koordinieren und der Armut vor allem aktiv entgegenzutreten.

Die Tagung des Rates in Lissabon setzte das strategische Ziel für die Union fest, bis 2010 „der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt mit mehr und besseren Jobs und sozialem Zusammenhalt zu werden“ (Rat der Europäischen Union 2000, 2).

Ein erstes Bündel gemeinsamer Zielvereinbarungen wurde auf der Tagung des Europäischen Rates in Nizza im Dezember 2000 gebilligt und im Dezember 2002 überarbeitet. In den diese

Vereinbarungen begleitenden Dokumenten wird von den „*komplexen und vielschichtigen Formen der Armut und der Sozialen Ausgrenzung*“ gesprochen (Rat der Europäischen Union 2002, 5). Damit wird Armut erstmals nicht nur anhand des Einkommens gemessen und ihre Vielschichtigkeit eingeräumt.

Die offene Methode der Koordinierung

Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) ist ein Konzept, das für die Entwicklung des Themas Armut auf EU-Ebene entscheidend ist. Grundidee ist die Abkehr einer einzig nach „hartem Recht“ und supranationalen Regeln funktionierenden Union. Erste Anzeichen der OMK lassen sich bereits 1992 in einer Empfehlung des Rates finden, wonach Freiwilligkeit, Informationsaustausch und Unabhängigkeit der nationalstaatlichen Entscheidungen als Prinzipien Orientierung bieten sollten. Der Begriff wurde im Jahre 2000 am Gipfel von Lissabon kreiert. Vorbild war die bisherige Beschäftigungspolitik der Union, die ebenfalls als offener Koordinierungsprozess konzipiert war. Vorerst gab es allerdings noch keine gemeinsamen Indikatoren und Zielvorgaben, weshalb eher auf *beste Praktiken*, die zwischen den Staaten ausgetauscht wurden, fokussiert werden sollte (Bernhard 2006).

Mit der OMK schaffte die Union ein Instrument, um die Prozesse auf allen Ebenen effizient zu koordinieren und den Dialog und Austausch von Informationen zu fördern. Auf diese Weise ist eine schnellere Verbreitung bewährter Praktiken und der Herstellung einer größeren Konvergenz möglich. Für die Umsetzung der Sozialagenda ist jedoch der Einsatz aller Instrumente – neben der OMK sind dies Rechtsvorschriften, Strukturfonds, der soziale Dialog, Konzepte der Politikbereiche, Analyse und Forschung usw. – notwendig.

Praktische Folgen der EU-Armutspolitik

Welche politischen Schritte erwartete die EU nun zur Erreichung ihrer Ziele von den Mitgliedsländern und welche setzte und setzt sie selbst? Während viele Formulierungen der offiziellen Dokumente häufig sehr allgemein formuliert sind, lässt sich die generelle Stoßrichtung dennoch ausmachen. So machte der Europäische Rat (2000, 11) in Lissabon deutlich, dass „[d]ie Anzahl der Menschen, die in der Union unterhalb der Armutsgrenze und in sozialer Ausgrenzung leben, [...] nicht hingenommen werden [kann]. Es muß etwas unternommen werden, um die Beseitigung der Armut entscheidend voranzubringen“. Es ging dem Rat hier vorerst um grundlegende Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten getroffen werden sollten. So nennt er etwa die Sicherstellung der „langfristigen Tragfähigkeit der europäischen Sozialsicherungssysteme“ (ebd., 12), aber auch die soziale Integration und die Gleichstellung der Geschlechter als wichtige Ziele in diesem Zusammenhang. In der Schlussfolgerung von Nizza (Europäischer Rat 2000c, 2) heißt es, dass das Zentrum jeder Politik die Menschen sein müssen. Aus diesem Grund wird hier die „Entwicklung eines aktiven und dynamischen Wohlfahrtsstaates“ gefordert. Eine weitere Verschärfung von Armut, Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung sei nicht mehr tolerierbar. Sozialpolitik kommt hier eine doppelte Funktion zu: Die Europäische Sozialagenda „muss die Rolle von Sozialpolitik als Wettbewerbsfaktor stärken und ihr gleichzeitig eine effizientere Verfolgung eigener Ziele in

Bezug auf den Schutz des Einzelnen, den Abbau von Ungleichheiten und den sozialen Zusammenhalt ermöglichen“ (ebd., 3). Hintergedanke ist, dass eine Gesellschaft mit stärkerem sozialem Zusammenhalt und geringerer Ausgrenzung “die Voraussetzung für eine leistungsfähige Wirtschaft” ist. Allerdings ist es den Mitgliedstaaten überlassen, wie sie vorgehen und welche Maßnahmen sie setzen möchten. Die Nationalstaaten sind lediglich dazu angehalten, sämtliche Akteure – vor allem NGO, Sozialpartner und andere wichtige sozialpolitische Entscheidungsträger – auf allen Ebenen (kommunal, regional, national) zu mobilisieren. Gleichzeitig soll die Zusammenarbeit von privatem und öffentlichem Sektor verstärkt werden.

Als zentrales Element im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung wird immer wieder eine aktive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik genannt. Das Europäische Parlament hat wiederholt auf die Bedeutung des Zusammenspiels von Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik hingewiesen und Vollbeschäftigung auch im Zusammenhang mit Armut als wichtiges Ziel genannt (Europäischer Rat, 2000c), oder, wie es andernorts heißt, eine „Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells, [ist] dadurch gekennzeichnet, dass wirtschaftliche Leistung und sozialer Fortschritt untrennbar miteinander verbunden sind“ (Europäischer Rat 2000b). Eine stärkere Teilnahme am Arbeitsmarkt wird für die Integration benachteiligter Gruppen als äußerst wichtig erachtet. Dabei sind die Nationalstaaten angehalten, den Zugang zur Beschäftigung als wichtigen Faktor der Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Integration zu erleichtern.

Potential und Bedrohung sieht die Union in der neuen „Wissensgesellschaft“. Diese ist einerseits Potential für die Reduzierung von Armut und Ausgrenzung, da sie die nötigen wirtschaftlichen Voraussetzungen für Wohlstand und mehr Wachstum schafft. Andererseits muss Information und Wissen allen zugänglich gemacht werden, um soziale Ausgrenzung zu verhindern. Hierfür sollen vor allem Informations- und Kommunikationstechnologien genutzt werden und jeder einzelne auf seinem Weg in die Wissensgesellschaft gefördert werden (*eEurope*).

Wie sieht es mit den Modalitäten der Umsetzung auf EU-Ebene aus? Da die Vorgehensweise bei den Nationalstaaten liegt, wird von Seiten der EU in Lissabon lediglich ein Leitfaden zur Umsetzung bereitgestellt, der eine allgemeine (mögliche) Vorgehensweise vorgibt (Europäischer Rat 2000, 13):

Festlegung von Leitlinien, mit genauem Zeitplan (kurz-, mittel- und langfristig);

Festlegung qualitativer und quantitativer Indikatoren und Benchmarks – als Mittel für den Vergleich bewährter Praktiken;

Umsetzung der Leitlinien in nationaler und regionaler Politik durch Vorgabe konkreter Ziele und „den Erlaß entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede“ (ebd.);

Regelmäßige Überprüfung, Bewertung, gegenseitige Prüfung, Lernen aller von allen

Allgemein geht es hierbei um die Verbesserung der bestehenden Prozesse. Gleichzeitig soll es zu Qualitätsverbesserungen in allen Bereichen der Sozialpolitik sowohl in ihrer Gesamtheit als auch in jedem einzelnen Bereich kommen. In Nizza einigte man sich zusätzlich auf die Festlegung von Prioritäten bis zum Jahr 2005, die sich an sechs strategischen Leitlinien

orientierten¹ (Europäische Rat 2000b), die auf alle Bereiche der Sozialpolitik ausgerichtet waren. Diese Leitlinien sollten in nationale und regionale Politik eingewoben werden, wobei die spezifische Zielformulierung und die Konzeption der Maßnahmen wiederum bei den Mitgliedsländern selbst liegen. Die Kommission hatte dabei lediglich die Aufgabe, sämtliche Maßnahmen in einem jährlichen Synthesebericht darzulegen und „insbesondere über die Beiträge aller anderen Akteure zur Modernisierung und Verbesserung des europäischen Gesellschaftsmodells im Hinblick auf das Erreichen des in Lissabon festgelegten strategischen Ziels zu berichten“ (ebd., 7). Ihre Aufgabe lag darin, die Umsetzung der Sozialagenda zu begleiten und zu überwachen.

Die Neuausrichtung der Lissabon-Strategie

Im Jahr 2004 kam es nach der Bestellung der neuen EU-Kommission zur Evaluierung der Lissabon-Strategie. In einem Halbzeitprüfbericht² sollten hier Strategien entwickelt werden, die es den Mitgliedstaaten vereinfachen würden, die gesetzten Ziele zu erreichen. Zusätzlich wurde im Vorfeld zur Erstellung der neuen Sozialpolitischen Agenda (2006 – 2010) ein Bericht zur „Zukunft der Sozialpolitik in der erweiterten Union“ verfasst, der im Mai 2004 veröffentlicht wurde (EAPN 2004, 7). Aus dem Bericht ging in erster Linie hervor, dass einige Zielvorgaben bis 2010 nicht zu erreichen seien. Dies liegt nach Meinung der Verfasser an den Wettbewerbsnachteilen gegenüber den USA, aber auch gegenüber Asien (Kommission 2004a, 12). Kritisiert wurden vor allem der schleppende Fortschritt und der mangelnde politische Wille. Die Bedeutung des Zusammenspiels und der Wechselwirkung von Beschäftigung, Wachstum, des sozialen Zusammenhalts und einer nachhaltigen Umweltentwicklung wurde hervorgehoben. Drei Verbesserungsvorschläge als Orientierungshilfe für eine Umstrukturierung der Lissabon-Strategie gingen aus dem Bericht hervor (Kommission 2004a, 37ff):

1. Die Förderung von Kohärenz und Konsistenz zwischen nationalstaatlichen Politiken
2. Eine Optimierung des Umsetzungsprozesses durch Integration der nationalen Parlamente sowie der Sozialpartner
3. Eine wesentliche Verbesserung der Kommunikation über Ziele und Fortschritte

Insgesamt kann gesagt werden – und dies geht auch aus dem Zukunftsbericht hervor (siehe Kommission 2004b, 66) –, dass das Verhältnis von Wirtschaftsleistung und Sozialpolitik als zentraler Schlüssel für die Wohlstandsentwicklung in der EU erachtet wird. Einerseits wurde

¹ 1. Auf dem Weg zu mehr und besseren Arbeitsplätzen, 2. Antizipation und Nutzung des Wandels in der Arbeitsumwelt durch Herbeiführung eines neuen Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Sicherheit in den Arbeitsbeziehungen, 3. Bekämpfung jeglicher Form von Ausgrenzung und Diskriminierung zur Förderung der sozialen Eingliederung, 4. Modernisierung des sozialen Schutzes, 5. Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, 6. Stärkung der sozialen Dimension der Erweiterung und der Außenbeziehungen der EU. (zit. nach Europäischer Rat 2000c, 6)

² Mit der Erstellung des Berichts wurde eine hochrangige Sachverständigenrunde rund um den ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok eingesetzt.

stark für einen Fokus auf Beschäftigung argumentiert, zugleich unterstrich man aber das Problem der *working poor*. Hier müsse politisch gehandelt werden, so der Tenor des Berichts.

Im Frühjahr 2005 wurde die Neuausrichtung der Lissabon-Strategie vom Europäischen Rat offiziell beschlossen. Der Fokus der Strategie wurde auf Wachstum und Beschäftigung gelegt, die Prioritäten wurden somit neu geordnet. Als Referenzdatum wurde auf das Jahr 2010 verzichtet (Hatzopoulos 2005, 1628). Die Politik der sozialen Eingliederung sollte aber weitergeführt und der mehrdimensionale Ansatz beibehalten werden. Allerdings sollte der Fokus auf Zielgruppen wie „in Armut lebende Kinder und Jugendliche“ gelegt werden (Europäischer Rat 2005, 8).

Damit wird die Straffung der sozialen OMK deutlich und eine Reduzierung ihrer Priorität sichtbar. Die neue Betitelung dieser Koordinationsmethode lautet offiziell „OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung“. „Gemeinsame Ziele“ und „vereinfachte Berichtsverfahren“ gelten als die Vorteile dieser neuen Ausrichtung. Allerdings wird der Prozess von Seiten der Kommission weniger als Umstrukturierung denn als „Fortsetzung der Ziele von Nizza und Laeken“ verstanden (Kommission 2007a, 1).

Indikatoren zum Vergleich

In Laeken (Niederlande) einigte man sich 2001 auf die Festlegung von Strukturindikatoren. Dadurch wurden Ländervergleiche und eine Beurteilung der jeweiligen Situation wesentlich einfacher möglich, als es zuvor der Fall gewesen war. Die Fortschritte der nationalen Politiken wurden somit der Analyse zugänglich.

Die Indikatoren geben Auskunft über die Qualität der Arbeitsplätze und über die Armuts- und Ausgrenzungssituation im jeweiligen Land. Im Jahr 2006 kam es im Zuge der Umstrukturierung der Lissabon-Strategie auch zu einer Modifikation dieser Indikatoren. Im Juni dieses Jahres wurde ein gemeinsames Indikatorenset für die Koordination von Sozialschutz und sozialer Eingliederung beschlossen. Darunter fallen 14 umfassende Indikatoren (**siehe Tabelle 1**) und zwölf Kontextindikatoren³, mit denen die in diesem Jahr akzeptierten übergreifenden Ziele „sozialer Zusammenhalt“ und „Interaktion mit den strategischen Wachstums- und Beschäftigungszielen von Lissabon“ aufgearbeitet werden sollten. Die Indikatoren umspannen die Bereiche Armut/soziale Ausgrenzung, Gesundheit und Langzeitpflege sowie Renten.

³ Die Kontextinformation wird zur Beurteilung der Indikatoren herangezogen. Sie bezieht sich sowohl auf Vergangenheit als auch auf Trends. Die Kontextdaten können durch Zusatzinformation ergänzt werden, die vor allem für den nationalen sozioökonomischen Rahmen relevant erscheint. (Eiffe 2008, 278)

Tabelle 1: Umfassende Indikatoren

	Schlüsseldimensionen	Breakdowns
1a	Armutrisiko	Nach Alter: Insgesamt, 0-17, 18-64, 65+
1b	Armutslücke	Nach Alter: Insgesamt, 0-17, 18-64, 65+
2	Einkommensungleichheiten	Keine
3	Gesundheitsergebnis; Ungleichheit im Bereich Gesundheit	Bei Geburt, mit 45, mit 65; Nach Geschlecht
4	Ergebnisse im Bereich Bildung und Humankapitalbildung	Nach Geschlecht
5	Zugang zum Arbeitsmarkt	Nach Alter: 0-17, 18-59; Nach Geschlecht (nur 18+)
6	Finanzielle Nachhaltigkeit der Sozialschutzsysteme	
7a	Angemessenheit der Pensionszahlungen (relativer Einkommensmedian älterer Leute)	
7b	Angemessenheit der Pensionszahlungen (Aggregierte Ersatzrelation)	Nach Geschlecht
8	Ungleichheiten im Zugang zum Gesundheitssystem	
9	Verbesserter Lebensstandard aufgrund von Wirtschaftswachstum	Nach Alter: Gesamt, 0-17, 18-64, 65+; Nach Geschlecht
10	Beschäftigung älterer Arbeiterinnen	Nach Alter: 55-59, 60-64 Nach Geschlecht
11	Working Poor	Nach Geschlecht
12	Partizipation am Arbeitsmarkt	Nach Geschlecht und Alter: 15-24, 25-54, 55-59, 60-64, gesamt
13	Regionale Kohäsion	
14	Mehr Gesundheit (noch nicht entschieden)	

Quelle: Kommission 2006

Die Primärindikatoren für den Bereich Armut und Ausgrenzung wurden auf elf maßgebliche Indikatoren reduziert, die „die festgelgten Ziele in all ihren wichtigen Dimensionen erfassen“ (Kommission 2007b). Zudem einigte man sich auf drei Sekundär- und elf Kontext-Indikatoren⁴. Die ursprünglich vereinbarten Indikatoren werden aber auch weiterhin von EUROSTAT publiziert (Kommission 2006, 1ff).

Die neuen Indikatoren sind ein wesentlicher Bestandteile zur Erreichung der von der Kommission vorgegebenen Ziele, wobei die Primärindikatoren Leitindikatoren sind, die die zentralen Verursachungsfaktoren, die zur Ausgrenzung führen, abbilden wollen. Die Sekundärindikatoren haben unterstützende Funktion und sollen die Natur der Armut detaillierter beschreiben. Die Liste orientiert sich an den Laeken-Indikatoren, wobei einige in das alle Bereiche umspannende Portfolio aufgenommen und andere, die überflüssig erschienen, aus der Liste entfernt wurden. Die neuen Primärindikatoren können durchaus als Fortschritt zu den Laeken-Indikatoren interpretiert werden. Materieller Mangel und Wohnen sind wichtige Neuerungen, die die Armutslagen tiefer ergründen können und deren Kausalkomponente für soziale Ausgrenzung wichtige Hinweise liefert. Auch das Wohlbefinden von Kindern wurde als wichtige Komponente erkannt. Indem man das Augenmerk auf diese Zielgruppe legt, lassen sich weitere Informationen über das Erben und die Ausbreitung von Armut in persönlichen

⁴ Die Einteilung in Primär- und Sekundärindikatoren wurde bereits bei den Laeken-Indikatoren 2001 eingeführt. Der Sinn dahinter besteht darin, ein Set an Leit- oder Primärindikatoren zu etablieren, die für den EU-weiten Vergleich herangezogen werden können. Die Sekundärindikatoren sollen diese ergänzen und zusätzliche Information bereitstellen.

Biografien gewinnen. Politische Maßnahmen können dann zielgerichteter ansetzen: Der Entwicklungsverlauf eines Menschen ist ausschlaggebend für zukünftige Potentiale und sollte nicht unterschätzt werden.

Das Bildungsniveau hat sich in allen europäischen Ländern als grundlegend für weitere Möglichkeiten erwiesen und muss daher auch innerhalb der Indikatoren eine prominente Stellung einnehmen. Mit dem neuen Portfolio wird hierfür der richtige Schritt gesetzt. Gleichzeitig kann kritisiert werden, dass durch die **Zusammenfassung der drei Teilbereiche, Gesundheit & Langzeitpflege, Renten und Armut & Soziale Ausgrenzung** gegen alle Beteuerungen von Seiten der Union der Armutsproblematik innerhalb der Union Priorität entzogen wurde. Zudem lässt der Begriff der sozialen Kohäsion eine weite Interpretationsspanne zu, womit die Bedeutung des Problems sowohl politisch, als auch gesamtgesellschaftlich unterminiert zu werden droht.

Franz F. Eiffe
Institut für Sozialpolitik
Wirtschaftsuniversität Wien

Quellen

- Bernhard, Stefan (2006): Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung. Wissenschaftlicher Verlag Berlin.
- EAPN (2004): The New Social Policy Agenda 2006-2010. Paper prepared to the Dutch Presidency Conference. A Social Europe, Brüssel.
- Eiffe, Franz F. (2008): Auf den Spuren Amartya Sens – die theoriegeschichtliche Entwicklung des Capability-Ansatzes und sein Beitrag zur Armutsanalyse in der EU. Dissertation, Wirtschaftsuniversität Wien.
- Europäischer Rat (2000a): Lissabon am 23. und 24. März. Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
- Europäischer Rat (2000b): Nizza, 7. – 10. Dezember. Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
- Europäischer Rat (2000c): Nizza, 7. – 10. Dezember. Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Anlagen).
- Europäischer Rat (2005):
- EUROSTAT (2005): Einkommensarmut und Soziale Ausgrenzung in EU-25. In Guio, Anne-Catherine: Statistik kurz gefasst.
- Hatzopoulos, Vassilis (2005): A (more) social Europe: A political crossroad or a legal one-way? Dialogues between Luxembourg and Lisbon. Common Market Law Review, Vol. 42, Nr. 6, 1599-1635.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004a), Generaldirektion für Beschäftigung und Soziales: Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004b), Generaldirektion für Beschäftigung und Soziales: Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe über die Zukunft der Sozialpolitik in der erweiterten Union.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion, Country Profilex. SEC(2007)272 vom 22.2.2007, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a): Gemeinsame Ziele. URL:

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/objectives_de.pdf

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007b): Gemeinsame Indikatoren. URL:

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_de.htm

Rat der Europäischen Union (2000): Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung – Festlegung von Zielen. 12110/00, SOC 470.

Rat der Europäischen Union (2001): Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung – Teil I: Die Europäische Union, einschließlich Zusammenfassung. 15223/01, Brüssel, 12.12.2001

Rat der Europäischen Union (2002): Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung: Gemeinsame Ziele für die zweite Runde der nationalen Aktionspläne – Billigung. Nr. Vordokument: 14110/00 SOC 470.