

PerGlobal



Analyse

# **Das ungelöste Problem: Armut und soziale Ausgrenzung in der EU**

**Tile von Damm**

Berlin, November 2002

# Armut in der EU

## Soziales als Säule der Nachhaltigkeitsstrategie

Eine wichtige Säule des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung und der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie ist der soziale Bereich. Beim EU-Gipfel in Lissabon im Jahr 2000 stand neben wirtschaftlicher Entwicklung auch die Armutsbekämpfung innerhalb der EU auf der Tagesordnung, und auch im Rahmen der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie ist dies ein Thema.

## 18% der Bevölkerung lebt unter der Armutsgrenze

Die Kehrseite von ungebremstem Wachstum heißt Armut und soziale Ausgrenzung. Dass dies auch in den Ländern der Europäischen Union ein - wenn auch gerne verschwiegenes - Thema ist, dürfte niemanden überraschen, der mit offenen Augen durchs Leben geht. Doch das Ausmaß ist dennoch erschreckend. In einem der reichsten Teile der Erde leben nach dem Sozialbericht der Europäischen Kommission 18% der Menschen unterhalb der Armutsgrenze. Rund 61 Mio. Menschen verfügen damit über ein Äquivalenzeinkommen (gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen), das weniger als 60% des nationalen Mittels entspricht. Insgesamt 7% der Bevölkerung der Europäischen Union lebt darüber hinaus seit mindestens drei Jahren ununterbrochen in einem Haushalt mit niedrigem Einkommen. Da solche Zahlen wenig Auskunft über die tatsächlichen Verhältnisse geben, ist ergänzend hinzuzufügen, dass den Haushalten mit niedrigem Einkommen ein Äquivalenz-Haushaltseinkommen zur Verfügung stand, das de facto 30% unter der gewichteten durchschnittlichen Armutsgrenze der EU lag.

In der Bundesrepublik Deutschland leben rund 9% der Bevölkerung in Haushalten mit niedrigem Einkommen. Sowohl der erste Armuts- und Reichstumsbericht der Bundesrepublik (2000), als auch verschiedene Wohlfahrtsorganisationen ermittelten diesen durchschnittlichen Wert, der zudem um die verdeckte Armut ergänzt werden muss.

# Das Aktionsprogramm zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung 2002-2006

Die Europäische Union hat sich mit ihrem gleichnamigen Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung verschrieben. Im März 2000 beschloß der Europäische Rat in Lissabon, eine neue, auf gemeinsamen Zielen und nationalen Aktionsplänen basierende offene Methode der Koordinierung einzuführen. Das daraus entstandene Aktionsprogramm wurde im November 2001 von EU-Parlament und -Ministerrat verabschiedet und hat eine Laufzeit von fünf Jahren. Es startete im Januar 2002. Insgesamt 75 Millionen Euro stehen für die Maßnahmen zur Verfügung.

## Verankerung im Amsterdamer Vertrag

Die EU hat damit die Förderung der sozialen Integration in ihre globale "Lissabon-Strategie" aufgenommen, mit der das strategische Ziel für das kommende Jahrzehnt erreicht werden soll. Das Ziel ist, der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt zu werden - ein Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu verwirklichen. Die Integration basiert auf den 1996 im Amsterdamer Vertrag vereinbarten Bestimmungen über die Sozialpolitik (Artikel 136 und 137). Armutsbekämpfung und soziale Sicherheit sind hier ausdrücklich an den Wettbewerb und das Wirtschaftswachstum gekoppelt.

Richtig ist sicher, dass Armut und soziale Ausgrenzung stark an die finanzielle Absicherung des Einzelnen, aber auch die wirtschaftliche Entwicklung der Staaten gekoppelt ist. Soziale Absicherung jedoch so stark an wirtschaftliches Wachstum zu koppeln, birgt die Gefahr, dass bei Ausbleiben eben dieses Wachstums auch die soziale Absicherung und damit der Anstieg der Armut und der sozialen Ausgrenzung in Kauf genommen werden. Die Bundesrepublik Deutschland bietet dafür in den vergangenen Jahren ein Paradebeispiel, wie schnell Politik und Wirtschaft nach einem Abbau der Sozialleistungen und damit auch der Armutsbekämpfung rufen.

## Die Ziele des Aktionsprogramms

Ziel des Programms ist die Förderung einer Zusammenarbeit, die die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten befähigt, die Effektivität und Effizienz der Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zu steigern, indem

- das Verständnis von sozialer Ausgrenzung und Armut verbessert wird, vor allem unter Zuhilfenahme von Vergleichsindikatoren
- ein Prozess des Austauschs über angewandte Strategien und der Förderung des gegenseitigen Lernens auf den Weg gebracht wird, unter anderem im Rahmen nationaler Aktionspläne und vor allem unter Zuhilfenahme von Vergleichsindikatoren
- Kapazitäten zur wirksamen Bewältigung von sozialer Ausgrenzung und Armut und zur Förderung innovativer Ansätze, vor allem durch Netzwerkarbeit auf europäischer Ebene, entwickelt werden und der Dialog zwischen allen Beteiligten gefördert wird, auch auf nationaler und auf regionaler Ebene.

## Die größten Herausforderungen

Die Strategie bestimmt acht große "Herausforderungen", die von den meisten Mitgliedstaaten in größerem oder geringerem Umfang angenommen werden. Dies sind:

- Schaffung eines integrativen Arbeitsmarkts und Förderung der Beschäftigung als Recht und Möglichkeit für alle Bürger
- ausreichendes Einkommen und ausreichende Ressourcen für einen angemessenen Lebensstandard
- Beseitigung von Benachteiligungen bei der Bildung
- Erhalt der Solidarität innerhalb der Familien und Schutz der Rechte von Kindern
- gute Wohnmöglichkeiten für alle
- gleicher Zugang zu und Investition in hochwertige öffentliche Dienste (Gesundheit, Verkehr, Sozialwesen, Pflege, Kultur, Freizeiteinrichtungen, Rechtsdienste)
- Verbesserung von Dienstleistungen
- Sanierung von mehrfach benachteiligten Gebieten.

## Armutsbekämpfung als Querschnittsaufgabe

Um eine langfristige Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut zu erreichen, hat sich die Europäische Union auf ein mehrdimensionales Aktionsprogramm geeinigt. Diesem liegen die vielschichtigen und komplexen Formen der Armut zu Grunde. Neben dem Sozialschutz und der Beschäftigungspolitik sind ausdrücklich auch Faktoren wie Bildung, Gesundheit, Information und Kommunikation, Mobilität, Sicherheit und Justiz sowie Freizeit und Kultur benannt. Damit ist das Programm de facto als Querschnittsaufgabe zu betrachten, das in alle Politikfelder hinein reichen und aus allen Politikfeldern gespeist werden muss. Dennoch steht die Wirtschaftskraft - Beschäftigungspolitik und Sozialsysteme - im Mittelpunkt der Strategie. Ausdrücklich benennt die EU in diesem Zusammenhang den Ausbau der Informations- und Wissensgesellschaft als eine Art Allheilmittel für anhaltendes Wirtschaftswachstum. Positiv hierbei ist sicher die Forderung der EU, den Zugang zu Informationen und neuen digitalen Medien allen Bürger/innen der EU zu ermöglichen. Das Programm "e-Europe 2002 - Eine Informationsgesellschaft für alle" ist hierbei zentraler Baustein.

## Offenes Koordinierungsverfahren

"Mehrdimensional" bedeutet für das Aktionsprogramm, dass neben der Gemeinschaftsebene auch die EU-Staaten eigene Programme entwickeln und ausdrücklich Akteure der Zivilgesellschaft an diesem Prozess teilhaben sollen. Ferner versteht sich das Programm als "offenes Koordinierungsverfahren", das heißt es werden gemeinsame Ziele verfolgt, die individuell in nationale Aktionspläne umgesetzt werden sollen und gemeinsame Berichte von Kommission und Rat beinhalten. Die nationalen Aktionspläne sollen in zweijährigen Turnus erstellt und der EU vorgelegt werden.

# Neue Risikofaktoren der Armut

Neben den bekannten Faktoren, die das Armutsrisiko erhöhen - wie Langzeitarbeitslosigkeit, dauerhaft niedrige Einkünfte, unqualifizierte Beschäftigung, geringe Ausbildung und Qualifikation oder soziale Missstände - kristallisieren sich im globalen Europa neue Armuts-Risikofaktoren heraus.

Die umfassenden strukturellen Veränderungen, die sich in der Gesellschaft vollziehen, werden zu einem Anstieg von Armut und sozialer Ausgrenzung für besonders gefährdete Gruppen führen, wenn nicht geeignete politische Antworten gefunden werden. Dazu gehören zunächst die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt infolge der Globalisierung und des sehr raschen Wachstums der wissensbasierten Gesellschaft und der Informations- und Kommunikationstechnologien.

## Demographische Entwicklung

Ferner ist natürlich die prognostizierte demographische Entwicklung - Anstieg der Lebenserwartung bei gleichzeitigem Geburtenrückgang - ein zusätzlicher Faktor, da Kinder und ältere Menschen im Vergleich wesentlich stärker armutsgefährdet sind. So ist der Anteil der Kinder unter 16 Jahren, die in Haushalten mit niedrigem Einkommen leben, mit 20% höher als der entsprechende Anteil der Gesamtbevölkerung (17%). Zu beobachten ist ferner eine Tendenz zu wachsender ethnischer, kultureller und religiöser Vielfalt infolge einer stärkeren internationalen Migration und Mobilität innerhalb der Union, die oft von sozialer Ausgrenzung wegen fehlender Integrationsmechanismen begleitet ist.

## Strukturelle Benachteiligung

Bestimmte Bevölkerungsgruppen sind strukturell besonders von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen. Neben Kindern und Jugendlichen trifft dies auch für Frauen zu. Zwar ist das Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen bei den relativen Armutsquoten vergleichsweise klein, doch erhöht es sich beträchtlich unter bestimmten Lebensumständen. Besonders gefährdet sind ältere alleinstehende Frauen - mit einer relativen Armutsquote von 22% im Gegensatz zu 15% bei älteren Männern - sowie alleinerziehende bzw. alleinstehende Frauen. Der Armutsanteil für Alleinerziehende mit unterhaltsberechtigten Kindern liegt bei 36%, für alleinstehende Frauen bei 26%. Geschlechtsspezifische Ausgrenzung und Benachteiligung tritt insbesondere in Notlagen hervor. Noch immer haben Männer, gerade aus einkommensschwachen Milieus, größere Chancen, nicht von sozialer Ausgrenzung und Armut betroffen zu sein.

## Wechselwirkungen der Armut

Armut und soziale Ausgrenzung haben fast immer auch eine negative Wechselwirkung zu Sekundärgebieten wie Gesundheitsversorgung, Zugang zu Bildung usw. Diese Mehrfachbenachteiligung führt zu einem strukturellen Kreislauf, der die Chancen, sich aus eigener Kraft aus der Notlage zu befreien, extrem erschwert.

## Deutliche Auswirkungen der Sozialleistungen

Ohne Sozialtransferleistungen - die Renten nicht mitgerechnet - würden statt derzeit 18% mindestens 26% der EU-Bevölkerung in Armut leben bzw. akut von ihr bedroht sein. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass Sozialtransferleistungen keine "verschleuderten Steuergelder" darstellen, sondern tatsächlich die Armut und Ausgrenzung Einzelner bekämpfen können. Ohne Sozialleistungen wäre in allen Mitgliedsstaaten der Anteil der "Armen" etwa um ein Viertel höher. Dabei ergeben sich jedoch für die einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedliche Zahlen. So liegt die Quote der dauernden

Einkommensarmut trotz Sozialtransferzahlungen beispielsweise in Dänemark und den Niederlanden bei etwa 3%, in Griechenland dagegen bei 10% und in Portugal bei 12%.

## Nationale Aktionspläne

In Bezug auf Armut und soziale Ausgrenzung legten alle Mitgliedstaaten im Juni 2001 ihre nationalen Aktionspläne gegen Armut und soziale Ausgrenzung vor. In diesen Plänen stellt jeder Mitgliedstaat für die folgenden zwei Jahre (Juli 2001 - Juni 2003) seine Prioritäten und Bemühungen zur Förderung sozialer Eingliederung und zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vor. Bei dem Bemühen um einen strategischen und integrierten Ansatz zur Armutsbekämpfung - einschließlich der Festlegung von mittel- und langfristigen Zielen - sind beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen.

Ein von der EU-Kommission zusammengefasster Bericht stellt als gute Beispiele eines strategischen Ansatzes die nationalen Aktionspläne der Niederlande, Dänemarks und Frankreichs heraus. Zu bedenken ist allerdings, dass die Voraussetzungen in den EU-Staaten höchst unterschiedlich sind. So liegt die relative Armutsgrenze in Luxemburg bei rund 1000 Euro monatlich, in Portugal dagegen bei 240 Euro. Nicht nur die Anzahl der von Armut tatsächlich betroffenen Menschen ist in den EU-Ländern unterschiedlich hoch, auch die nationalen Maßnahmen - gern überlagert von politischen Vorstellungen - klaffen weit auseinander.

## Primärindikatoren

Die Entwicklung von geeigneten Indikatoren, die für alle Staaten der EU Gültigkeit haben, ist insofern von Bedeutung, dass damit der Fortschritt gemessen werden kann. Zudem können die Indikatoren fest gelegte Ziele formulieren. Hierzu hat die EU-Kommission eine Indikatoren-Untergruppe im Sozialausschuss eingerichtet, die sich anhand der vereinbarten Grundsätze auf folgende "Primär- und Sekundärindikatoren" für die soziale Ausgrenzung geeinigt hat.

Zu den Primärindikatoren gehört die Festlegung des Begriffs der relativen Einkommensarmut. Abgedeckt werden hiermit die zentralen Aspekte der finanziellen Armut, wie Stand, Fortdauer, Intensität und Veränderungen im Zeitverlauf, sowie die wichtigsten Untergliederungen nach Geschlecht, Alter, Haushaltsart und Beruf. Weitere Indikatoren sind:

- Niedrigeinkommensquote nach Sozialtransfers (60% des Einkommensmittelwerts (Median), aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, vorwiegendem Tätigkeitsstatus, Haushaltstyp und Art des Wohnungsbesitzes; als Beispiele die Werte für typische Haushalte)
- Einkommensverteilung
- Andauerndes Niedrigeinkommen
- Medianwert der Niedrigeinkommenslücke
- Regionaler Zusammenhalt
- Langzeitarbeitslosenquote
- Größe eines Arbeitslosenhaushalts
- Nicht in Weiterbildung oder Berufsausbildung befindliche Früh-Schulabgänger
- Lebenserwartung bei der Geburt
- Eigene Gesundheitswahrnehmung

## Sekundärindikatoren

Die Sekundärindikatoren beleuchten den mehrdimensionalen Aspekt der Armut. Hierdurch wird die einkommensbasierte Messung durch Schlüsselindikatoren in den Bereichen Beschäftigung, Wohnungswesen, Gesundheit und Bildung vervollständigt:

- Streuung der Niedrigeinkommensquote um den Schwellenwert von 60% des Median-Einkommens
- Zu einem Zeitpunkt festgeschriebene Niedrigeinkommensquote
- Niedrigeinkommensquote vor Sozialtransfers
- Einkommensverteilung
- Andauerndes Niedrigeinkommen (berechnet bei 50% des Schwellenwertes des Median-Einkommens)
- Langzeitarbeitslosenquote
- Sehr lange Arbeitslosigkeit
- Personen mit niedrigem Bildungsstand

## Offene Indikatoren

Darüber hinaus ist noch ein geeigneter Indikator zur Messung der Wohnqualität in Arbeit. Angeregt ist, zusätzliche gemeinsame Indikatoren in einer Reihe von Bereichen zu erarbeiten, die als relevant für die soziale Ausgrenzung gelten:

- Lebensbedingungen einschließlich der sozialen Beteiligung
- wiederkehrende und gelegentliche Armut
- Zugang zu wesentlichen öffentlichen und privaten Dienstleistungen
- gebietsbezogene Fragen und Indikatoren auf lokaler Ebene
- Armut am Arbeitsplatz
- Verschuldung
- Abhängigkeit von Sozialleistungen
- Familienbeihilfen

Besonders die Frage, wie die Geschlechterdimension von Armut und sozialer Ausgrenzung besser erfasst und gemessen werden kann, steht dabei im Mittelpunkt.

# Positive Ansätze trotz großer Risiken

## Das ungelöste Problem

Armut und soziale Ausgrenzung zählen bis heute zu den größten ungelösten gesellschaftlichen Problemen. Obwohl der durchschnittliche Lebensstandard in der EU im Vergleich mit anderen Teilen der Welt relativ hoch und abgesichert ist, besteht Einigkeit darüber, dass es auch in reichen europäischen Wohlfahrtsstaaten Arme gibt und ein Mindestmaß an sozialer Sicherung und gesellschaftlicher Teilhabe nicht für alle Menschen verwirklicht ist.

Die Faktoren dafür sind vielfältig und betreffen alle Politikbereiche. Nun hat sich also auch die Europäische Union mit einem Aktionsprogramm dieses Themas angenommen. Es wurde auch höchste Zeit, mehr als nur Schönwetterreden zur Integration und sozialen Absicherung zu halten. Zumal von vielen Seiten die EU nach wie vor als Sachwalterin der Interessen der Großindustrie statt der ihrer Bürger/innen erlebt wird.

## **Schutz der Menschenwürde als Grundlage**

Vor fünf Jahren einigten sich die EU-Staaten im Amsterdamer Vertrag, ihre Wirtschaftsgemeinschaft um zwei wesentliche soziale Paragraphen zu erweitern - zum Schutz der Menschenwürde und zum Sozialstaatsprinzip. Diese bilden nun das Fundament des Aktionsplanes. Aus ihnen ergibt sich die Verpflichtung der Staaten, Menschen, deren Einkommen trotz aller Bemühungen nicht für ein menschenwürdiges Dasein ausreicht, angemessen zu versorgen und ihnen die Möglichkeit zur aktiven Beteiligung am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben zu bieten. Dabei wollen die EU und die Nationalstaaten eine nachhaltige und vorbeugende Strategie zur Eindämmung von Armut und sozialer Ausgrenzung verfolgen.

## **Soziale Gerechtigkeit**

Der Aktionsplan folgt sowohl einem gerechtigkeitsorientierten als auch einem notmindernden und sozial ausgleichenden Ansatz. Im Vordergrund steht das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit: gleiche Lebenschancen sind nur dann erfüllt, wenn benachteiligte Bevölkerungsgruppen eine überproportionale Förderung erhalten, d.h. wenn eine kompensatorische Sozial- und Bildungspolitik auf gleiche Lebenschancen hinwirkt. Dabei müssen Notlagen behoben und gemindert werden. Der soziale Ausgleich dient dem Schutz der sozial Schwächeren und umfasst nicht nur die Bewältigung kurzfristiger Notlagen, sondern auch dauerhafter Probleme.

## **Gute Ansätze**

Lobenswert erscheint, dass Armut und soziale Ausgrenzung nicht ausschließlich auf die (schlechte) Wirtschaftslage geschoben oder als selbst verschuldet angesehen werden. Stattdessen hat sich die EU bemüht, die vielfältigen Faktoren nicht nur zu benennen, sondern sie auch in ein umfassendes Programm zur Armutsbekämpfung zu integrieren. Dafür sprechen etwa die vielfältigen Indikatoren, die zwar ohne inhaltliche politische Maßnahmen nur als Vergleichsmoment dienen können, aber eine wichtige Grundlage bilden. Zudem benennt der Aktionsplan ausdrücklich die Transparenz dieses Prozesses, was sich freilich noch bestätigen muss.

## **Erforderlicher Politischer Wille**

Die Aufklärung der einzelnen Betroffenen ist eine wichtige Voraussetzung, um soziale Ausgrenzung zu bekämpfen. Letztlich obliegt das den Nationalstaaten, die sich verpflichtet haben, ihre eigenen Programme zu koordinieren und in regelmäßigen Abständen ihre Maßnahmen und Ergebnisse der EU vorzulegen. Genau hier muss aber das große Defizit des Aktionsplanes konstatiert werden. Zu unterschiedlich sind nicht nur die Voraussetzungen in den einzelnen EU-Staaten, sondern auch die Ideen und die (oft mangelhaften) politischen Konzepte zur wirkungsvollen Armutsbekämpfung. Die anhaltende Arbeitslosigkeit in Deutschland und die fehlenden politischen Lösungen hier als mahnendes Beispiel dienen. Zu oft hat die Vergangenheit bewiesen, dass die politischen Lösungen - wenn sie überhaupt ergriffen werden - zu kurz gedacht sind, ja sogar das soziale Konfliktpotential erhöhen statt es zu entschärfen und die Schere zwischen Arm und Reich erweitern. Sollte sich das Aktionsprogramm der EU als zu wirtschaftslastig erweisen, dann ist genau dies zu befürchten.

Diese Analyse ist in leicht modifizierter Form erschienen in: Deutscher Naturschutzring (DNR), Geschäftsstelle Berlin, EU-Koordination und Internationales (Hrsg.): EU-Rundschreiben 11/12.02., Sonderteil 11.02: Die Zukunft der Umweltpolitik. Reformdebatten in der EU, S. 12-15, Berlin 2002

Kontakt: [info@perglobal.com](mailto:info@perglobal.com)

## Quellen

Bundesrepublik Deutschland 2001: Lebenslagen in Deutschland - Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (NAPincl) 2001-2003, Berlin

Europäische Kommission 2000: eEUROPE 2002. Eine Informationsgesellschaft für alle. Brüssel

Europäische Kommission 2001: Der Prozess der Sozialen Eingliederung. Offene Methode zur Koordinierung, Brüssel;  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_de.htm)

Europäische Kommission 2002: Wo stehen wir mit der sozialpolitischen Agenda der EU?, Brüssel;  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/mar/042\\_de.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/mar/042_de.html)

Europäisches Kindernetzwerk (EURO-NET) 2002: Kinder integrieren? Für ein schlüssiges Konzept gegen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung überall in Europa, Brüssel

Missoc: Gegenseitiges Informationssystem zur sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union:  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc/missoc\\_info\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/missoc_info_de.htm)