



PEER REVIEW zu
SOZIALSCHUTZ UND
SOZIALER EINGLIEDERUNG
2011

FESTLEGUNG NATIONALER ARMUTSZIELE

DUBLIN, 16.-17. JUNI 2011

SYNTHEBERICHT



Im Auftrag von
Europäische Kommission
Beschäftigung, soziale
Angelegenheiten und
Integration



PEER REVIEW ZU
SOZIALSCHUTZ UND
SOZIALER EINGLIEDERUNG
2011

FESTLEGUNG NATIONALER
ARMUTSZIELE

ROBERT WALKER
UNIVERSITY OF OXFORD

DUBLIN, 16.-17. JUNI 2011

SYNTHEBERICHT



Im Auftrag von
Europäische Kommission
Beschäftigung, soziale
Angelegenheiten und
Integration



Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007–2013) unterstützt, das von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration der Europäischen Kommission verwaltet wird. Dieses Programm wurde eingerichtet, um die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales — wie in der Sozialpolitischen Agenda ausgeführt — finanziell zu unterstützen und somit zum Erreichen der Vorgaben der Strategie von Lissabon in diesen Bereichen beizutragen.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern und den Beitritts- und Kandidatenländern, die einen Beitrag zur Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und Soziales leisten können.

Mit PROGRESS wird das Ziel verfolgt, den EU-Beitrag zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihrem Engagement und ihren Bemühungen um mehr und bessere Arbeitsplätze und größeren Zusammenhalt in der Gesellschaft auszubauen. Zu diesem Zweck trägt das Programm PROGRESS dazu bei,

- Analysen und Empfehlungen in den Politikbereichen des Programms PROGRESS bereitzustellen;
- die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Strategien der Gemeinschaft in den Politikbereichen des Programms PROGRESS zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten;
- den Austausch von Strategien, das wechselseitige Lernen und die gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ziele und Prioritäten der Union zu fördern und
- die Auffassungen der beteiligten Akteure und der Gesellschaft insgesamt zu kanalisieren.

Weitere Informationen finden Sie unter:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de>

Mehr Informationen zu den Peer Reviews und der Politikbewertung sowie alle einschlägigen Dokumente sind abrufbar unter:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt nicht unbedingt die Auffassung der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration der Europäischen Kommission wieder. Weder die Europäische Kommission noch in deren Namen handelnde Personen haften für die Nutzung von Informationen aus dieser Veröffentlichung.

2012

PRINTED IN BELGIUM



Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Zusammenfassung | 5 |
| Einleitung | 7 |
| A. Das europäische Ziel der Armutsverringering | 9 |
| B. Die irische Herangehensweise an die Armutsdefinition und die Ausgestaltung armutspolitischer Ziele | 13 |
| C. Fixierung nationaler Ziele | 19 |
| D. Erfüllung von Zielvorgaben | 26 |
| E. Schlussfolgerungen | 32 |
| Anhang | 35 |
| Literatur | 37 |



Zusammenfassung

Am 17. Juni 2010 verkündeten die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der Union im Rahmen der *Strategie Europa 2020* ein Kernziel, die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Menschen bis 2020 um mindestens 20 Millionen zu senken. Diese Peer Review, an der neben acht Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Finnland, Lettland, Malta, Rumänien, der Slowakei und dem Vereinigten Königreich) auch Kroatien und Norwegen teilnahmen, hatte einen Rückblick auf erfolgreiche Beispiele hinsichtlich der Festlegung von Armutszielen in Irland zum Gegenstand.

Die Definition des europäischen Kernziels bezieht sich auf die Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen, wofür drei Indikatoren herangezogen werden: Armutsgefährdungsrate (Einkommensarmut), materielle Deprivation und Zugehörigkeit zu Haushalten mit niedriger Erwerbsbeteiligung (bzw. „erwerbslosen Haushalten“). Die Messgröße berücksichtigt damit mehrere Dimensionen von Armut, allerdings nach einem additiven Muster, da als arm gilt, wer in einer beliebigen der drei Dimensionen unterhalb des Schwellenwerts bleibt. 26 der 27 Mitgliedstaaten haben sich bereits mit nationalen Zielgrößen ausgestattet, um auf die Erreichung des gemeinsamen europäischen Ziels der Armutsverminderung hinzuarbeiten. Die Mitgliedstaaten hatten dabei die Möglichkeit, von der Kernzieldefinition auszugehen; 13 Staaten — darunter Irland — haben sich für diese Option entschieden. Die irische Definition enthält Varianten zweier der drei Bausteine des Kernziels: „Armutsgefährdung“ und „materielle Deprivation“. Sie beruht auf einer zahlenmäßigen Erfassung von Betroffenen in beiden Problembereichen, wobei die derart ermittelte Größe als „ständige Armut“ bezeichnet wird. Die irische Methode ist also nicht additiv angelegt, sondern fokussiert die Querschnittsmenge aus beiden Indizes („überlappend“). Sie kann damit zurecht eine „Mehrdimensionalität“ für sich in Anspruch nehmen, während das EU-Kernziel lediglich mehrere Indikatoren anwendet. Aus der irischen Definition resultiert im Vergleich zur Messung im EU-Kernziel eine bedeutend kleinere Anzahl von Personen, die als armutsbetroffen eingestuft werden: 4,2 % gegenüber 24 %. Zugleich dürfte es sich tendenziell um stärker ausgeprägte Benachteiligungen handeln.

Die irische Messgröße beruht auf wissenschaftlichen Vorarbeiten, Gesprächen zwischen Regierung, WissenschaftlerInnen, sozialpartnerschaftlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft sowie laufenden Verbesserungen über einen Zeitraum von 14 Jahren. Das irische Modell zielt darauf ab, die am stärksten Benachteiligten zu orten, weshalb die vorgeschlagenen Politikprioritäten und -strategien sich wahr-

scheinlich von jenen, die aus der Anwendung des EU-Kernziels hervorgehen dürften, unterscheiden. In den an der Peer Review beteiligten Mitgliedstaaten ist eine Fülle nationaler Ziele und Definitionen in Gebrauch, woran die Vielfalt der Praktiken innerhalb der Union anschaulich wird. Belgien folgt dem europäischen Modell, während sich Bulgarien und Rumänien ausschließlich auf die „Armutgefährdung“ konzentrieren; Lettland wiederum zieht sowohl diese als auch den Faktor der niedrigen Erwerbsbeteiligung heran. Wie erwähnt, kommt in Irland eine Schnittmenge zur Geltung (kein additives Maß); Malta dürfte sich dieses Konzepts bedienen, wenn auch mit anderen Indizes. In Finnland wurde eine numerische Zielgröße aufgestellt, die anzuwendende Definition ist indes noch nicht exakt abgesteckt. Das Vereinigte Königreich stützt sich auf das gesetzlich verankerte Kinderarmutsziel, die zu verwendenden Maßzahlen werden derzeit allerdings überarbeitet. Im europäischen Gesamtüberblick kommen in nur fünf oder sechs Mitgliedstaaten Ziele zur Anwendung, deren Größenordnung an das gemeinsame europäische Ziel heranreicht.

Zielgrößen müssen im Sinne der Nachprüfbarkeit und des Engagements der Zivilgesellschaft transparent sein und folglich Politikreformen vorantreiben. Auf einzelstaatlicher Ebene bestehen indes noch beträchtliche Graubereiche, was Definitionen, Strategien, Schwerpunktsetzungen und Zwischenziele anbelangt. Auch auf europäischer Ebene sind Anreiz- und Sanktionsmittel, um eine gleichwertige Politikanstrengung aller Mitgliedstaaten zu erwirken, noch nicht eindeutig bestimmt. Die Wirtschaftskrise ruft neue Bedürfnisse hervor, die möglicherweise mit verminderten Finanzressourcen bewältigt werden müssen; gleichzeitig sehen sich Regierungen immer häufiger dazu verleitet, u. a. mittels Zielgruppeneinengung Politikerfolge „aufzupolieren“. Politikantworten werden durch unzulängliche und zeitlich verzögerte Sozialdaten sowie durch eingeschränkte Analysekapazitäten in Regierungen — und noch mehr in zivilgesellschaftlichen Organisationen — behindert. Es ist erforderlich, dass sich die Europäische Kommission für die qualitative Aufwertung des Datenmaterials einsetzt, um eine engere Verknüpfung von Armuts- und anderen Zielen zu gewährleisten und dafür zu sorgen, dass alle europäischen Politikinstrumente — auch die Sparmaßnahmen — der Armutslinderung Vorschub leisten.



Einleitung

In Zeiten einer außergewöhnlichen finanziellen wie wirtschaftlichen Unruhe, deren soziale und politische Folgen noch nicht absehbar sind, ist es ebenso beruhigend wie lehrreich, einen Blick in die Vergangenheit zu werfen, um Entwicklungen und Anstrengungen zu erkennen, die für den Schutz der Völker Europas geeignet sind.

Mit Einsetzen des Wirtschaftsaufschwungs nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs wurde 1951 auf Betreiben Frankreichs, Deutschlands, Italiens und der Benelux-Staaten die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) errichtet. Die ersten Pläne dafür gingen auf Robert Schuman und Jean Monet zurück; es sollten eine teilweise Zollunion und ein Binnenmarkt für Kohle- und Stahlprodukte entstehen. In weiser Voraussicht sah der der EGKS zugrundeliegende Vertrag von Paris auch die Schaffung einer „Gemeinsamen Versammlung“ (Vorläuferin des Europäischen Parlaments), eines Gerichtshofs und eines MinisterInnenrats vor. 1957 ging die EGKS in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als einer erweiterten Zollunion auf, die 1972 auf neun und im Laufe der Jahre auf die heutigen 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) ausgedehnt wurde. 1979 wurde erstmals anstelle der Versammlung, deren Mitglieder entsandt waren, ein Parlament gewählt. Zu diesem Zeitpunkt war ergänzend zur Wirtschafts- bereits auch eine Sozialagenda im Entstehen begriffen, wie am 1975 initiierten Europäischen Aktionsprogramm zur Armutsbekämpfung deutlich wird. 1994 fand im Weißbuch der Europäischen Kommission zur *Europäischen Sozialpolitik* (EU-Kommission, 1994) das „europäische Sozialmodell“ Erwähnung, in dem wirtschaftliche und soziale Grundsätze ausdrücklich vereint werden. Diese sind heute in der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (EU-Kommission, 2007) mit einer einheitlichen Liste ziviler, politischer, wirtschaftlicher und sozialer Rechte verankert. Mit dem Europäischen Rat von Lissabon im Jahr 2000 und dem daraus hervorgegangenen Lissabon-Prozess erhielten Sozialfragen innerhalb der EU-Politikagenden ein verstärktes Augenmerk; so wurden die sozialpolitischen Kompetenzen der Kommission untermauert und die Offene Methode der Koordinierung (OKM) im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung auf den Weg gebracht (Daly, 2010). Die Strategie *Europa 2020* (EU-Kommission, 2010) knüpft eindeutig daran an. Ihre zehn integrierten Leitlinien propagieren einen verstärkten Einsatz für soziale Eingliederung und gegen Armut, was insbesondere in der Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung, einer der sieben Leitinitiativen, und in einem der fünf Kernziele (Verringerung von Armut) deutlich wird.



Diese europäischen Institutionen haben die Aufgabe, die Fülle der in den Mitgliedstaaten vorhandenen Maßnahmen zur Eindämmung der wirtschaftlichen und sozialen Risiken für Familien und Einzelne im Falle individueller Gefährdungen oder in Perioden wirtschaftlicher und sozialer Strukturveränderungen zu fördern und in ihrer Wirksamkeit zu verbessern. Sie haben ferner die Funktion, Politikverantwortliche an die Bedeutung der Verpflichtungen auf den Gebieten Sozialschutz, Eingliederung und Kohäsion zu erinnern, sowohl als langfristige Ziele als auch kurzfristige Handlungsimpulsive, und zwar auch dann, wenn Entscheidungen angesichts beispielloser wirtschaftlicher Unwägbarkeiten und strenger Haushaltszwänge getroffen werden müssen. Dank der Arbeiten der OKM und der Bemühungen von Eurostat, wozu auch die Entwicklung mehrerer Generationen der „Laeken-Indikatoren“ für soziale Eingliederung zählen, sind Politikverantwortliche heute in der Lage, die Konsequenzen ihrer Entscheidungen leichter einzuschätzen und zu überwachen.

Der vorliegende Synthesebericht behandelt eine Peer Review, die sich mit Bezug auf das Kernziel, bis 2020 20 Mio. EuropäerInnen aus der Armut herauszuführen, mit den Überlegungen der irischen Regierungen über geeignete Mittel zur Ausgestaltung und Festsetzung armutspolitischer Ziele auseinandersetzt. Angesichts der anhaltenden Nachwirkungen der Wirtschafts- und Bankenkrise der ausgehenden 2000er-Jahre und der drohenden Folge, dass noch schlimmere, neue Ausprägungen von Armut auftreten, könnte der Zeitpunkt der Peer Review nicht besser gewählt sein. Das Seminar untermauerte die Wichtigkeit, Armutsziele aufzustellen, die sich an wissenschaftlich stichhaltigen, an Neuentwicklungen anpassbaren, politikgerechten und vor politischer Manipulation geschützten Kenngrößen orientieren. Gleichzeitig wurde anschaulich, unter welchem Druck zahlreiche Regierungen schon heute stehen, um trotz Sparplänen und trotz der Notwendigkeit, in Absichtserklärungen mit der Europäischen Kommission und anderen GeberInnen vorgesehene Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen umzusetzen, an Armutszielen festzuhalten.

Die folgende Zusammenfassung gliedert sich in fünf Abschnitte. Abschnitt A enthält einen Überblick über das europäische Kernziel der Armutsbekämpfung, Abschnitt B erläutert die Strategie der irischen Regierung. Abschnitt C skizziert die von den Regierungen der an der Peer Review beteiligten Mitgliedstaaten gewählten Vorgehensweisen und beleuchtet gegenüberstellend die Reichweite der Ziele in allen Mitgliedstaaten. Abschnitt D geht auf einige der Herausforderungen ein, mit denen Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung ihrer Ziele konfrontiert sind. Abschnitt E stellt eine Reihe vorsichtiger Schlussfolgerungen vor.



A. Das europäische Ziel der Armutsverringering

Die Zielvorgabe, die Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen bis 2020 um mindestens 20 Millionen zu reduzieren, wurde am 17. Juni 2010 bei dem Treffen der EU-Staats- und Regierungschefinnen und -chefs bekannt gegeben. Wie erwähnt, handelt es sich hierbei um eines der fünf, zueinander in Wechselwirkung stehenden Kernziele. Die übrigen beziehen sich auf die Arbeitslosigkeit (Anhebung der Erwerbsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75 %), die Bildung (Anhebung des Anteils der zwischen 30- und 34-Jährigen mit abgeschlossenem Hochschulstudium auf zumindest 40 %, Senkung der SchulabbrecherInnenquote auf unter 10 %), den Klimawandel und auf Forschung und Entwicklung. Das Armutsziel mag willkürlich anmuten — schließlich gibt es aus öffentlicher Sicht keinen handfesten Grund für die präzise Zahl der 20 Millionen —, ist aber nichtsdestoweniger ehrgeizig: Die Armutsgefährdungsquote ist in den zehn Jahren bis 2008 so gut wie gar nicht gesunken (Walker, 2010).

Zur Untermauerung des EU-Ziels der Armutsbekämpfung wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eigene nationale Ziel zu fixieren, unterstützende Maßnahmen bekannt zu geben und Verknüpfungen mit anderen Kernzielen in nationalen Reformprogrammen sichtbar zu machen. Letztere wurden im April 2011 der Europäischen Kommission vorgelegt. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip hatten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eigene Ziele zu erarbeiten, „unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Ausgangslage und ihrer nationalen Gegebenheiten“ (Rat der Europäischen Union, 2010, S. 3). Es wurde ihnen ferner freigestellt, ihre nationalen Ziele „auf der Grundlage der am besten geeigneten Indikatoren und unter Berücksichtigung ihrer nationalen Gegebenheiten und Prioritäten festzulegen“ (Rat der Europäischen Union, 2010, S. 12).

Mit der Einführung von Zielvorgaben bricht unzweifelhaft eine neue Ära der Politikgestaltung auf EU-Ebene an. Anstatt reiner Willensbekundungen werden hier eindeutige Absichtserklärungen abgegeben, untermauert mit wiederholten Fortschrittsmessungen (Frazer et al., 2010; Walker, 2011). Doch sowohl die Einführung von Zielen als auch die begleitenden Indikatoren haben eine eindeutige europäische Vorgeschichte. Irland, das Gastgeberland dieser Peer Review, fixierte 1997 als erster Mitgliedstaat ein quantifiziertes Armutsziel, das in späteren Jahren noch zwingender ausgestaltet wurde. Nach Irland stattete sich eine Reihe weiterer Staaten — darunter Belgien, Frankreich, Griechenland, Portugal und Spanien — mit Zielvorgaben zum Abbau der allgemeinen Armut aus. Im Vereinigten Königreich wurde 1999 ein Ziel auf dem Gebiet der Kinderarmut beschlossen, das seit 2010 gesetzlich festge-

geschrieben ist. Auf europäischer Ebene legte die Erfahrung der „OKM Soziales“ (Offene Methode der Koordinierung im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung) den Grundstein für die Einführung von Zielen (Walker, 2010). Die OKM brachte den Mitgliedstaaten den Gedanken näher, dass die Einführung einheitlicher Zielvorgaben von Vorteil ist, dass dafür gemeinsam definierte Indikatoren herangezogen werden müssen, dass auf die Ziele abgestellte Aktionspläne zu entwickeln sind und dass Vorhaben und Resultate in Peer Reviews begutachtet werden sollen. Die Umsetzung von Vorgaben in quantifizierbare Zielwerte ist eine natürliche Entwicklung, die die Leistungsfähigkeit von Politikinstrumenten begünstigt und einer zuverlässigeren Beurteilung Vorschub leistet.

Die Auffassung und Definition von Armut, wie sie dem Kernziel zugrunde liegt, lässt sich in der europäischen Debatte ebenfalls zurückverfolgen. Die drei europäischen Aktionsprogramme zur Armutsbekämpfung, die sich von 1975 bis 1989 erstreckten (Europäische Kommission, 1989), verdeutlichten, dass es sich bei Armut nicht allein um eine Einkommensproblematik, sondern ein per se mehrdimensionales Problemfeld handelt, bei dem auch materielle sowie regional bestimmte Entbehrung, soziale Ausgrenzung, Gesundheitsaspekte und ganz allgemein soziales Unwohlsein zu berücksichtigen sind. Sie bekräftigen zudem den Standpunkt, dass die optimale Abbildung von Armut in relativen Größen erfolgen muss, da persönliche und soziale Bedürfnisse — und selbst scheinbar konstante biologische Notwendigkeiten — de facto einem sozialen Konstrukt entspringen. Wenn Menschen essen, trinken, sich kleiden und ihr Leben führen, so tun sie dies entsprechend den Erwartungen der Gesellschaft, der sie angehören; sie erleben Armut, wenn ihnen die finanziellen und sonstigen Ressourcen fehlen, um dies zu verwirklichen.

Das EU-Kernziel trägt diesem mehrdimensionalen, relativen Armutskonzept Rechnung: Es ist als Summe von drei spezifischen Indikatoren zur relativen Einkommensarmut, materiellen Entbehrung und Ausgrenzung vom Beschäftigungsmarkt ausgedrückt. Darüber hinaus sind die Indikatoren selbst ein unmittelbares Ergebnis der OKM Soziales, eines Produkts des Laeken-Prozesses, der auf die erste Generation der am Europäischen Rat von Laeken (2001) beschlossenen Indikatoren zurückgeht. Mit ihrer Hilfe sollten eine Fortschrittsmessung auf einzelstaatlicher Ebene ermöglicht und länderübergreifende Vergleiche und damit gegenseitiges Lernen angeregt werden (Atkinson et al., 2002; Marlier et al., 2007).

Einkommensarmut ist definiert als der Bevölkerungsanteil in Haushalten mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des nationalen Medians der verfügbaren Äquivalenzeinkommen nach Sozialleistungen. Diese Größe leitet sich direkt aus einem Maß ab, das 1975 vom Europäischen Rat beschlossen wurde; der



damalige Begriff der „Armutrate“ wurde zwischenzeitlich durch „Armutgefährdungsquote“ abgelöst (Eurostat, 1990). Dem Äquivalenzeinkommen wird zunächst das Gesamteinkommen eines Haushalts zugerechnet (aktuelle verfügbare Einkommen des Haushalts nach Abzug von Transferleistungen und direkten Steuern); es wird dann nach Haushaltsgröße und Zusammensetzung gewichtet.

Das Maß der „gravierenden“ materiellen Deprivation erfasst Personen, die sich aus einer Liste von neun Gütern (siehe Tabelle 1) zumindest vier nicht leisten können¹. Während Einkommensarmut im Verhältnis zu den Einkommen im jeweiligen Wohnsitzland gemessen wird, steht gravierende materielle Deprivation mit nationalen Lebensstandards und den europaweiten Abweichungen im Lebensstandard in Zusammenhang. Materielle Deprivation beruht auf einer „zeitlich verankerten“ Beobachtung, weshalb im Unterschied zum Indikator des relativen Einkommens vom Wirtschaftswachstum bewirkte Verbesserungen leichter berücksichtigt werden können.

Das letzte Maß ist der Anteil der Menschen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsbeteiligung. Es bezieht sich auf den Bevölkerungsanteil der 0- bis 59-Jährigen, die einem Haushalt angehören, der sich durch eine „sehr niedrige Erwerbsbeteiligung“ auszeichnet, d. h. in dem Erwachsene im Erwerbsalter (18–59) in den letzten 12 Monaten weniger als 20 % ihres gesamten Arbeitszeitpotentials erwerbstätig waren.

Die Einführung eines Ziels der Armutsbeseitigung mag als natürliche Entwicklung oder gar als marginale Veränderung angesehen werden. Nichtsdestoweniger ist sie durchaus von Belang. Von expliziten Zielgrößen kann erwartet werden, dass sie für mehr Nachprüfbarkeit sorgen, die Diskussion in der Öffentlichkeit anregen und Engagement fördern. Darüber hinaus dürften sie die Effizienzdynamik in den Politikgestaltungsprozessen neu beleben, insofern als PolitikerInnen und Politikverantwortliche dem Druck ausgesetzt werden, den Zielvorgaben gerecht zu werden. Eine wichtige Rolle spielt dabei jedoch die Fähigkeit der Zivilgesellschaft und der Abgeordneten, im Sinne der UnionsbürgerInnenschaft Rechenschaft von den Regierungen einzufordern. Die EU-Staats- und Regierungschefinnen und -chefs haben mit der Einsetzung quantifizierbarer Zielvorgaben für die Armutseindämmung jedoch keinen Zweifel an der Bedeutung sozialpolitischer Ziele für das zukünftige Wohlergehen Europas gelassen und potentiell einen neuen Elan im Kampf gegen Armut geschaffen. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Ungewissheit sind sie

1 Im herkömmlichen, weniger strengen Laeken-Indikator wird Entbehrung ab drei fehlenden Gütern angenommen.

damit auch ein beträchtliches politisches Risiko eingegangen, indem sie das europäische Sozialmodell öffentlich bekräftigt und potentiell verstärkt haben.

Tabelle 1 Gravierende materielle Deprivation gemäß EU-Definition

Gravierende materielle Deprivation liegt vor, wenn Betroffene mindestens vier der folgenden neun Entbehrungen ausgesetzt sind: Sie können

- i) ihre Miete oder Wasser-, Gas- und Stromrechnungen nicht bezahlen
 - ii) ihre Wohnung nicht angemessen warm halten
 - iii) keine unerwarteten Ausgaben tätigen
 - iv) nicht jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder ein Proteinäquivalent essen
 - v) nicht einmal im Jahr für eine Woche Urlaub verreisen
 - vi) sich kein Auto
 - vii) keine Waschmaschine
 - viii) keinen Farbfernseher oder
 - ix) kein Telefon leisten
-



B. Die irische Herangehensweise an die Armutsdefinition und die Ausgestaltung armutspolitischer Ziele

Irland zählt zu den 13 Staaten², die von der Möglichkeit, das EU-Kernziel als Grundlage für nationale Armutsziele und -definitionen heranzuziehen, Gebrauch gemacht haben. Allerdings stützte sich die irische Regierung auf ein Messinstrumentarium, das bereits dem 1997 verabschiedeten Nationalen Armutsprogramm zugrunde gelegt war (IDSP, 2011). Diese Entscheidung ist nicht als Politikstillstand zu werten, sondern spiegelt eine grundsätzliche Ablehnung des europäischen Konzepts wieder, welches als mit dem irischen Armutsverständnis unvereinbar angesehen wird. Allerdings ist die irische Regierung angesichts der anhaltenden Wirtschafts- und Haushaltskrise veranlasst, die nationalen Armutsziele zu revidieren; Ergebnisse der Peer Review und allgemein der europäischen Erfahrungen werden dabei einfließen (ÖSB, 2011; IDSP, 2011).

Die Ansätze der irischen Regierung und der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit Armutsmessung und Zielgestaltung mögen auf den ersten Blick vergleichbar erscheinen, und es darf sogar argumentiert werden, dass die Kommission bei den irischen Erfahrungswerten Anleihen genommen hat. Nichtsdestoweniger verbergen sich dahinter grundlegend verschiedene Auffassungen von der Beschaffenheit von Armut und unzweifelhaft abweichende Herangehensweisen an die Fixierung von Zielgrößen. Diese Abweichungen haben wiederum maßgeblichen Einfluss auf die Art und Zielausrichtung von Armutsprogrammen.

Begriffsbestimmungen

Die irische Regierung und die Europäische Kommission gehen übereinstimmend davon aus, dass es sich bei Armut um ein relatives und mehrdimensionales Phänomen handelt. Die Ansichten darüber, wie dies auszulegen und operativ zu berücksichtigen ist, unterscheiden sich indes grundlegend. In beiden Fällen kommen Messgrößen zur Einkommensarmut und materiellen Entbehrung zum Tragen, aber Irland nimmt keine Betrachtung der Erwerbsbeteiligung vor, da deren „Mehrwert für die Armutsmessung nicht erwiesen“ sei (IDSP, 2011, S. 7). Diese Praxis ist nicht zuletzt insofern von Belang, als dass das Phänomen der niedrigen Erwerbsbeteiligung in

² Darüber hinaus hat Luxemburg, der europäische Staat mit dem höchsten Pro-Kopf-BIP, sich gegen die Einführung einer Zielgröße entschieden



Irland im gesamteuropäischen Vergleich am stärksten ausgeprägt ist — mit 20 % doppelt so hoch wie der EU-Durchschnitt (ÖSB, 2011). Gleichzeitig ist ins Treffen zu führen, dass das europäische Maß der Arbeitslosigkeit ein Maß der Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik und kein Armutsmaß darstellt. 70 % aller in erwerbslosen Haushalten lebenden Menschen leiden weder an Erwerbsarmut noch an Deprivation (Nolan, 2010).

Abgesehen von dieser Vernachlässigung eines Aspekts ist vor allem darauf hinzuweisen, dass das primäre Armutsmaß der irischen Regierung — die „ständige Armut“ — als die Querschnittsmenge der von Einkommensarmut und von materieller Deprivation betroffenen Bevölkerung definiert ist. Einfach ausgedrückt: Im Sinne der „ständigen Armut“ gilt als betroffen, wer sowohl an Einkommensarmut als auch unter materieller Deprivation leidet. Diese Begrifflichkeit steht in krassem Widerspruch zum Ansatz der Europäischen Kommission, bei dem als armutsbetroffen eingestuft wird, wer entweder nur über ein niedriges Einkommen verfügt, oder materieller Deprivation ausgesetzt ist, oder in einem Haushalt mit niedriger Erwerbsbeteiligung lebt. Das europäische Modell besitzt eine additive Logik, sodass die erhobene Armutsrate mit jedem der drei berücksichtigten Kriterien steigt; anders das irische Konzept, bei dem auf die Überlappung (Schnittmenge) von Kriterien Bezug genommen wird. So galten 2008 14,4 % der irischen Bevölkerung als einkommensschwach (bzw. „armutsgefährdet“) und 13,8 % als materiell depriviert — doch nur 4,2 % der Bevölkerung erfüllten die Kriterien „ständiger Armut“ (Walsh, 2010). Unter Zugrundlegung der drei Kennzahlen, wie sie im EU-Kernziel befürwortet werden, läge die irische Armutsquote bei 24 %.

Es ließe sich argumentieren, dass die irische Begrifflichkeit tatsächlich mehrdimensional angelegt ist, während das europäische Modell lediglich mehrere Indikatoren aneinander reiht (Walker, 2010). Die irische Regierung bekräftigt freilich, dass mit der Betrachtung der „ständigen“ Armut „das Segment der armutsbetroffenen Bevölkerung mit den stärksten Bedürfnissen“ erfasst wird, und verweist dafür auch auf umfangreiche Studien. Die Studien präsentieren ständige Armut als einen „leistungsstarken Indikator für die Wahrscheinlichkeit einer Reihe wirtschaftlicher Druckfaktoren — u. a. Bewältigung unerwarteter Ausgaben, Schuldenprobleme und Zahlungsrückstände, Wohnkosten und allgemein die Schwierigkeit, mit seinem Geld auszukommen“. Gleichzeitig würden Personen erfasst, „deren Güterbedarf für ihren Lebensstil von jenem der Restbevölkerung drastisch abweicht“ (IDSP, 2011, S. 7; Whelan et al., 2007).

Das irische weicht vom europäischen Modell auch hinsichtlich der Definition von Einkommen und der Maßgröße der materiellen Entbehrung ab. Beim ersten Aspekt



sind die Unterschiede verhältnismäßig gering und beziehen sich auf die Bestandteile von Einkommen und die Bedeutung von Äquivalenzskalen³; beim zweiten Aspekt sind indes substantielle Differenzen zu vermerken. Eine Gegenüberstellung der beiden Messmethoden für materielle Deprivation findet sich in Anhang A. Das irische Maß setzt die Schwelle bei zwei von elf Entbehrungen an, während in der Definition des EU-Kernziels zumindest vier von neun Kriterien für Deprivation zutreffen müssen. Im Vergleich zum europäischen legt das irische Maß offenbar ein stärkeres Augenmerk auf Indizes der sozialen Teilhabe, und weniger auf Finanzbelastungen und den Mangel an dauerhaften Haushaltskonsumgütern; insgesamt erfasst der Gesamtindex Deprivation in größerem Umfang (2008: 13,8 % gegenüber nur 5,5 % lt. EU-Index).

Die irische Regierung sieht ihren Beitrag zum europäischen Ziel in einer Verringerung der Zahl von ständiger Armut Betroffener um 186.000 Fälle. Dies stellt keine substantielle Politikänderung dar, sondern ist eine Neuauflage des nationalen Ziels im *Nationalen Aktionsplan für soziale Eingliederung 2007–2016* (OSI, 2007), das darin bestand, ständige Armut bis 2012 auf 2–4 % zu drosseln und bis 2016 vollständig zu beseitigen. Das nötige politische Glück und Geschick vorausgesetzt, drückt sich die Beseitigung ständiger Armut in einem Rückgang der Gesamtrate um 17,5 % aus — etwas mehr als die proportionale Armutsreduktion um 17 %, wie sie im EU-Kernziel (europaweite Senkung um 20 Mio.) anvisiert wird.

Zielgestaltung

Die von der irischen Regierung seit 1997 betriebene Entwicklung nationaler Politikinstrumente für den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung steht im Zeichen der aktiven Mitwirkung nationaler und lokaler Interessengruppen, darunter auch Gemeinde- und Freiwilligengruppen sowie Armutsbetroffener. Die Arbeiten waren in ein integriertes Rahmenwerk für wirtschaftliche und soziale Entwicklung eingebettet und wurden ergänzt durch Engagement in der OKM Soziales. Die Festsetzung von Zielen in vorgegebenen Fristen war ein wichtiges Merkmal des Systems. In diese Ziele flossen umfangreiche Forschungsdaten ein, und sie unterliegen einem laufenden Monitoring (u. a. vom Statistischen Zentralamt Irlands aufbereitete, jährliche Trendberichte) sowie eingehenden Analysen zu bestimmten Punkten. Darüber hinaus wurde die Tragweite der Zielgrößen mehrfach ausgedehnt, in dem Maße, wie Politikmittel und das Wirtschaftswachstum einen Rückgang der registrierten Armut bewirkten.

³ Für Einzelheiten, siehe: Walker (2011) und CSO (2010).



Auch die von der irischen Regierung gewählte Armutsdefinition hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt, einerseits um neue verfügbare Datensätze einzubeziehen (v. a. Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen – SILC), andererseits um veränderten sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Die derzeitige Definition beruht auf einer umfassenden, unabhängigen Analyse der SILC und wurde mit dem Ziel erstellt, aktuelle Lebensstandards besser zu berücksichtigen und insbesondere das Augenmerk auf Güter, die soziale Eingliederung und gesellschaftliche Teilhabe ausmachen, zu verstärken (OSI, 2011; Whelan et al, 2007). In der Analyse wurde festgehalten, dass die Betrachtung der ständigen Armut eine klare Gruppendifferenzierung nach Art und Ausmaß der grundlegenden Entbehrung und nach dem subjektiven Empfinden des wirtschaftlichen Drucks ermöglicht (Maitre et al, 2006). Das Maß der ständigen Armut stellt somit ein probates Mittel zur qualitativen Einschätzung der Armutsbeschaffenheit dar und steht in Einklang mit dem Armutsverständnis der irischen Öffentlichkeit. Gleichzeitig liefert es ein robustes quantitatives Werkzeug zur Bewertung von Armutsraten.

Es könnte behauptet werden, dass dieses Herangehen an die Entwicklung von Armutszielen, das sich langfristig in den Politikprozess eingliedert, die Mitwirkung von Interessengruppen fördert, gründliche wissenschaftliche Analysen heranzieht und die sozialen Normen und Werte einer bestimmten Gesellschaft berücksichtigt, merklich von den Vorgaben im EU-Kernziel abweicht. Letzteres muss in den 27 Mitgliedstaaten gleichwertig funktionieren, einem gewissen Maß der Vereinheitlichung gegenüber der kulturellen Angemessenheit den Vorrang geben und ist notgedrungen so angelegt, dass Raum für einzelstaatliche Abweichungen bleibt, die indes nicht zuverlässig abgebildet werden können. Darüber hinaus stützen sich Armutsdefinition und die Reichweite von Zielen zwar auf statistische Auswertungen, die im vergangenen Jahrzehnt zusammengetragen wurden, können aber nicht ausschließlich von diesen bestimmt sein. Die Vorgabe der Strategie Europa 2020, 20 Millionen Menschen von der Armut zu befreien, lässt ein gewisses Maß an Zahlenwillkür in der Politikspezifikation erahnen. Außerdem ist weithin unumstritten, dass die Definition einem politischen Kompromiss entspricht und in ihren Dimensionen später rückwirkend nachgebessert wurde; Überlegungen zu nicht behandelten Armutsdimensionen fehlen dabei (Frazer/Marlier, 2010; ÖSB, 2011).

Auswirkungen für die Politik

Die beiden unterschiedlichen Armutskonzepte in den europäischen bzw. irischen Zielgrößen legen wohl oder übel verschiedene Antworten der Politik nahe. Irland tritt an, Politikinstrumente auf die am stärksten Benachteiligten abzustellen, also jene,



deren Mehrfachbenachteiligung — in zumindest zwei Aspekten (niedriges Einkommen, materielle Entbehrung) — empirisch erwiesen ist. Die Politik muss notgedrungen auf die naturgemäße Komplexität der Lebensumstände der Betroffenen eingehen und das erfordert u. U. eine ressort- und fachübergreifende Arbeitsweise. Fakt ist, dass es eine überaus schwierige und ressourcenintensive Herausforderung darstellt, die am stärksten Benachteiligten aus der Armut herauszuführen, wenngleich es sich für die betroffenen Individuen sehr wohl lohnt. Das additive europäische Konzept impliziert indes, dass Regierungen sich mit einfacheren Strategien zur Bewältigung einzelner Benachteiligungen begnügen können und zusätzlich vielleicht davon profitieren, dass ein Teil der zugleich von anderen Formen der Benachteiligung Betroffenen ebenfalls erreicht wird. Ferner unterliegen Regierungen möglicherweise der Versuchung, sich mit der am einfachsten zu bewältigenden Dimension zu befassen, wo Menschen knapp unterhalb der Armutsschwelle stehen und sich „schnelle Erfolge“ verbuchen lassen. Es könnte sogar eine scheinbare Verminderung der Armut herbeigeführt werden, indem unter Gruppen, die von Einkommensarmut oder materieller Entbehrung nicht betroffen sind, die Erwerbsbeteiligung gesteigert wird — etwa durch eine Anhebung des Renteneintrittsalters.

Die armutspolitischen Instrumente, die in Irland den Vorrang erhalten, verändern sich in dem Maße, wie sich das Problemfeld verschiebt. Im ersten fünfjährigen Planungszeitraum (1997–2002) lag der Fokus auf Beschäftigung, gebietsbezogenen Initiativen und Verbesserungen der Sozialleistungen (IDSP, 2011). Das nachdrückliche Bestreben, die Sozialleistungen anzuheben, war auch in der zweiten Planungsperiode (2002–2007) gegeben, ergänzt durch Sondermaßnahmen für gefährdete Gruppen. In diesen beiden Perioden wurden die Sozialhilfeleistungen um 74 % und das Kindergeld um 88 % angehoben, das Gewicht der Transferzahlungen für die „Armutgefährdungsrate“ verdoppelte sich damit. Mit dem *Nationalen Aktionsplan für soziale Eingliederung* (OSI, 2007) verlagerte sich der Politikschwerpunkt auf Dienstleistungen und Aktivierungsmaßnahmen, die auf bestimmte Lebenszyklusgruppen zugeschnitten wurden. Eine weitere Abstimmung erfolgte im Zuge des *Nationalen Reformprogramms 2010* (DOT, 2011), das dem Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zu Bildung und Ausbildung ein besonderes Augenmerk schenkt. Eine Auswertung der Aufkommenshäufigkeit von „ständiger Armut“ lässt den Schluss zu, dass Einelternfamilien zwar der stärksten Gefährdung unterliegen (Armutsrate von 17,8 %, d. h. mehr als das Vierfache des nationalen Durchschnitts), aber nur 29 % aller Armutsbetroffenen stellen; auf Familien ohne Erwerbseinkommen entfällt indes ein Anteil von 69 %.



Zusammenfassend ist zu sagen, dass die irische Regierung einen Weg gefunden hat, das nationale Armutsziel mit dem übergeordneten europäischen Rahmen in Einklang zu bringen. Allerdings unterscheidet sich das von ihr gewählte mehrdimensionale Maß der „ständigen Armut“ grundsätzlich von der auf mehreren Indikatoren beruhenden Methode, die im EU-Kernziel verankert ist. Durch die Fokussierung von Mehrfachbenachteiligungen stellt sich die irische Regierung eine größere Politikherausforderung als die meisten anderen Mitgliedstaaten.



C. Fixierung nationaler Ziele

Mit Ausnahme von Luxemburg haben sich alle Mitgliedstaaten mit einem zahlenmäßig fixierten Ziel der Armutseindämmung ausgestattet. Allerdings haben nur 13 Mitgliedstaaten die im entsprechenden EU-Kernziel enthaltenen Kriterien übernommen (Tabelle 2). Neben Irland haben zwei weitere Staaten — das Vereinigte Königreich und Frankreich — bereits vorhandene Ziele weitergeführt. Bulgarien, Estland und Rumänien sind den Weg gegangen, ausschließlich die Armutsgefährdungsrate zu betrachten; in Lettland ist die Messgröße um den Aspekt der Erwerbsbeteiligung erweitert, doch wird auch dort die materielle Entbehrung außer Acht gelassen. Angesichts der stark ausgeprägten materiellen Deprivation und dem gleichzeitig relativ schwachen BIP dieser Staaten lässt sich dies als pragmatische Entscheidung auslegen, wenngleich andere Staaten, von denen eine ähnliche Vorgehensweise zu erwarten gewesen wäre (u. a. Ungarn, Litauen und die Slowakei), sehr wohl die gesamten Kernziel-Kriterien übernommen haben. Dänemark, Deutschland und Schweden haben für die Ausgestaltung ihrer Ziele beschäftigungsbezogene Kriterien eingesetzt; Deutschland konzentriert sich gar ausschließlich auf Langzeitarbeitslosigkeit. Zum Zeitpunkt der Peer Review waren die in den Niederlanden, Finnland und Malta angewendeten Kriterien nicht geklärt; anzunehmen war, dass Finnland sich einer zeitlich verankerten Messmethode bedient, während Malta offenbar ein Verfahren nach irischem Vorbild ins Auge fasste, wenngleich mit unterschiedlichen Kriterien (ÖSB, 2011).

Die VertreterInnen der an der Peer Review beteiligten Mitgliedstaaten hatten einen Fragebogen zum jeweiligen Festsetzungsprozess von Armutsziele und zur Art der Politikmittel, die der Verwirklichung dieser Ziele zuträglich sind, beantwortet. Es folgt ein Überblick über die eingegangenen Antworten.

Belgien: Belgien nennt ein Ziel, das an die drei Kriterien des EU-Kernziels anknüpft. Die Entscheidung fiel einerseits als Zeichen des Engagements zugunsten der EU-Vorgabe, andererseits erleichterte sie eine Einigung zwischen Föderal- und Regionalregierungen. Aus Zeitgründen wurde auf eine breite Konsultation zur Auswahl der Indikatoren verzichtet, doch wirkten Interessenvertretungen an der Validierung der Entscheidungen und der Vorbereitung des Nationalen Reformprogramms mit. Die Festlegung einer Zielgröße — Verminderung um 380.000 — erwies sich als Herausforderung, da sich die Bestimmung der zu erwartenden konterfaktischen Entwicklung (d. h. ohne gegensteuernde Politikmaßnahmen) schwierig gestaltete. In Ermangelung eines anders lautenden Beweises wurde ein stagnierender Trend angenommen; besonders schwierig sind Vorhersagen zum Effekt, der von erwerbs-



Tabelle 2 Die Armutsziele der Mitgliedstaaten

Armutsziel: **Anzahl** und *Prozentanteil der Armutsgefährdeten* mitsamt Kriterien

| Armutspolitische Maße im EU-Kernziel | Armutsgefährdung | Weitere genannte Kriterien | Weitere nicht genannte Kriterien | |
|---|--|--|---|--|
| Österreich 235.000 15,3% | Italien 2,2 Mio 14,6% | Bulgarien 260.000 7,6% | Deutschland 330.000 Langzeitarbeitslose 2,0% | Luxemburg Kein Ziel |
| Belgien 380.000 17,4% | Litauen 170.000 17,3% | Estland von 17,5 auf 15 % nach Transferleistungen 49,500 17,1% ¹ | Dänemark 22.000 Haushalte mit niedriger Erwerbsbeteiligung 2,5% | Malta 6.560 Schnittmenge aus Indizes für materielle Deprivation und Armutsgefährdung 8,3% |
| Zypern 27.000 15,5% | Tschechische Republik statisch (Stand 2008) oder 30.000 1,9% | Rumänien 580.000 6,2% | Frankreich 1,6 Mio verankerte Armutsgefährdungsquote 14,2% | Großbritannien Kinderarmut |
| Finnland 150.000 16,5% | Polen 1,5 Mio 13,0% | | Irland 186.000 ständig Armutsbetroffene bis 2016 17,7% | |
| Griechenland 450.000 14,8% | Portugal 200.000 7,2% | | Lettland 121.000 armutsgefährdete und Haushalte mit niedriger Erwerbsbeteiligung 17,3% | |
| Spanien 1,4-1,5 Mio 14,5% | Slowenien 40.000 11,1% | | Niederlande 100.000 Haushalte mit niedriger Erwerbsbeteiligung 4,1% | |
| Ungarn 450.000 16,1% | Slowakei 170.000 15,3% | | Schweden: Senkung der Zahl von Nichterwerbs- personen, Langzeitar- beitslosen und Langzei- terkranken auf deutlich unter 14% | |

1 Aus Rat der Europäischen Union (2011)

Quelle: Angepasst aus Rat der Europäischen Union (2011) und Europäische Kommission (2011)



schwachen Haushalten, die das gesetzliche Rentenalter erreichen, ausgeht. Verbesserungen beim Index der materiellen Deprivation wären besonders schwer zu verwirklichen, da er bereits ein sehr niedriges Niveau aufweist. Es kam zu keiner Einigung auf Teilzielgruppen. Das Reduktionsziel von 17 % entspricht dem europäischen Durchschnitt. Auf föderaler Ebene vorweggenommene Politikmaßnahmen betreffen hauptsächlich Mehrausgaben bei Sozialversicherung und Sozialhilfe sowie — auf regionaler Ebene — Maßnahmen zur Anhebung der Arbeitsmarktteilnahme gefährdeter Gruppen (u. a. Bildungs- und Ausbildungsprogramme und — insbesondere in Wallonien — eine verbesserte Pflegeversorgung).

Bulgarien: Bei der Festsetzung des bulgarischen Ziels kam lediglich die Messgröße „Armutgefährdung“ zum Zug, da diese leicht zu berechnen und überwachen ist und eine Grundlage für den europaweiten Vergleich bietet. Es gibt vier Teilziele für besonders armutsgefährdete Gruppen, ein spezifisches Ziel für Menschen mit Behinderung fehlt indes (Tabelle 3). An der Zielgestaltung wirkte der Nationale Rat für soziale Eingliederung mit, dem neben MinisterInnen auch VertreterInnen sozialpartner-schaftlicher Organisationen, einschlägiger NROs und von Forschungseinrichtungen angehören. Eine Reihe von Initiativen mit Einbindung Armuts- oder Ausgrenzungsbetroffener wurde im Rahmen des Europäischen Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (2010) abgewickelt. Das Nationale Reformprogramm umspannt ein breites Spektrum von Politikmaßnahmen mit Querverbindungen zu den EU-Kernzielen auf den Gebieten Beschäftigung und Bildung.

Finnland: Zum Zeitpunkt der Peer Review standen die endgültigen Entscheidungen über die Armutsziele noch aus, da im April eine neue Regierung gewählt werden

Tabelle 3 Armutsziele in Bulgarien (Armutgefährdungsrate, Einkommen)

| Armutsbetroffene Zielgruppe | Anzahl | Beitrag zum nationalen Ziel (%) | Anzahl als Prozentanteil der armutsbetroffenen Gruppe (2008) |
|-----------------------------|---------|---------------------------------|--|
| Kinder 0-18 Jahre | 78.000 | 30 | 25 |
| ab 65 Jahre | 52.000 | 20 | 10 |
| Arbeitslose 18-64 Jahre | 78.000 | 30 | 25 |
| Erwerbstätige 18-64 Jahre | 52.000 | 20 | 22 |
| Gesamt | 260.000 | 100 | |



sollte und haushaltspolitische Weichenstellungen für den Herbst geplant waren. Anzunehmen war, dass die finnischen Zielgrößen an die drei EU-Kernziele anknüpfen, ergänzt durch eine zeitlich verankerte Messung der Armutsgefährdung. Hinsichtlich der Politikinitiativen war davon auszugehen, dass die Maßnahmen in erster Linie auf eine Anhebung der Erwerbstätigenquote, die Verbesserung der Kompetenzniveaus und der Vermittelbarkeit, eine Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen und die Entwicklung der öffentlichen Versorgungsdienste abzielen. Ein Gutteil der Initiativen dürfte auf bestimmte Risikogruppen zugeschnitten werden.

Lettland: Die lettische Regierung hat beschlossen, für die Festsetzung seiner Armutsziele zwei Kriterien des EU-Kernziels heranzuziehen, „Armutsgefährdung“ und „Haushalte mit niedriger Erwerbsbeteiligung“. Die Entscheidung, den Index der materiellen Deprivation außer Acht zu lassen, verdeutlichte die enge Verbindung zwischen diesem Maß und dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand. Im Falle Lettlands lautete die Überlegung, dass dies die unüberwindbare Schwierigkeit mit sich bringen würde, den Konsum auf das erforderliche Niveau anheben zu müssen; erschwert würde die Herausforderung durch den zu erwartenden schleppenden Konjunkturaufschwung und die Notwendigkeit weiterer Haushaltskonsolidierungen, die eine eventuelle Aufbesserung der Sozialleistungen vereiteln. Darüber hinaus ist in Lettland der Zusammenhang zwischen materieller Deprivation und niedrigem Einkommen aufgrund des Schattenwirtschaftssektors verzerrt. Die Ausarbeitung der Armutsziele wurde im Ministerium für Wohlfahrt durchgeführt, unter Mitwirkung externer Fachleute. Andere Interessengruppen waren an der Entwicklung von Politikstrategien beteiligt, u. a. für die Verringerung der Einkommensunterschiede, einen verbesserten Sozialschutz für Familien mit Kindern, die Förderung der Arbeitsmarktteilnahme und Maßnahmen zum Abbau von Diskrimination.

Malta: Die maltesische Regierung hat sich offensichtlich mit einem Konzept ausgestattet, das dem irischen über weite Strecken ähnelt. Wie in Irland geht es darum, die Schnittmenge (Überlappung) aus materieller Deprivation und Armutsgefährdung zu erfassen. Während nach EU-Kriterien insgesamt 79.289 Menschen als armutsbetroffen gelten (19,5 % der Bevölkerung), leiden lediglich 6.560 Personen sowohl unter Armut als auch unter materieller Entbehrung — das sind 8,3 % der insgesamt von Armut und sozialer Ausgrenzung Bedrohten. Hätte Malta die Schnittmenge aus allen drei EU-Kriterien herangezogen, wäre die Zielgruppengröße noch kleiner: 4.185 Betroffene oder 5,3 % der insgesamt von Armut und sozialer Ausgrenzung Bedrohten bzw. 1,0 % der Gesamtbevölkerung. Malta tritt an, das Hauptaugenmerk auf „schutzwürdige Schlüsselgruppen“ zu legen: Kinder, Ältere und Menschen in erwerbslosen Haushalten.



Rumänien: In Rumänien waren 2009 32 % von materieller Verarmung betroffen, an die 8 % lebten in Haushalten mit niedriger Erwerbsbeteiligung; die Armutsgefährdungsquote lag bei 18,5 %. Die rumänische Regierung setzte sich das Armutsziel, die Zahl der Betroffenen um 580.000 zu vermindern, basierend ausschließlich auf dem Indikator der Armutsgefährdung, wobei jedoch auch Berichte zu den beiden übrigen Kriterien vorgelegt werden. An den Entscheidungen über die Zielgestaltung haben offenbar keine Interessenvertretungen mitgewirkt. Neue Politikmaßnahmen werden wahrscheinlich eine Sozialhilfeform, eine Verstärkung der Aktivierungspolitik sowie eine Reform des Gesundheitswesens und der Sozialinfrastruktur beinhalten.

Slowakei: Die slowakische Regierung hat die drei Kriterien des EU-Ziels übernommen, die sich aus slowakischer Sicht mit dem nationalen Politikziel decken, Armut und soziale Ausgrenzung durch eine Untermauerung der Erwerbstätigkeit und Verminderung der Langzeitarbeitslosigkeit einzudämmen. Die angepeilte Zielgröße — minus 170.000 — wurde weitgehend von den Statistikorganen der Regierung konzipiert, unter Mitwirkung anderer Interessengruppen, die zur Teilnahme an der Debatte eingeladen waren. Die erstrangige Politikstrategie zielt darauf ab, Erwerbsanreize zu verstärken und die aktivierungspolitischen Mechanismen für SozialhilfeempfängerInnen zu verbessern, ergänzt durch spezielle Maßnahmen für Randgruppen und die Einführung einer neuen Wohnbeihilfe für Einkommensschwache.

Großbritannien: Wie bereits erwähnt, legte das Vereinigte Königreich 1999 ein erstes Ziel zur Verminderung der Kinderarmut fest. Auf Beschluss der Regierung wurde als Antwort auf die 2020-Ziele der Europäischen Union weder ein neues Ziel fixiert, noch ein Alternativinstrument vorgeschlagen (wie in Irland), das den Erwartungen der Kommission gerecht werden würde. Vielmehr hält das Vereinigte Königreich am Kinderarmutsziel fest, das seit 2010 in einem eigenen Gesetzeswerk verankert ist. Dieses sieht vor, den Anteil der von relativer Armut betroffenen Kinder bis 2020/21 um zumindest 10 % zu verringern; gleichzeitig soll der Anteil der von absoluter Armut Betroffenen (ausgehend von einer bei 2010/11 „verankerten“ Messung) auf unter 5 % gedrückt werden. Bezüglich des Anteils der von ständiger Armut Betroffenen (Armutssituation während drei von vier Jahren) wird ein Zielwert angepeilt, der bis 2015 fixiert werden soll; und der Anteil der Menschen, die mit weniger als 70 % des Medianeinkommens leben und unter materieller Entbehrung leiden (kombinierte Messgröße aus zwei Indikatoren), soll weniger als 5 % betragen. Der Politikfokus der aktuellen Koalitionsregierung unterscheidet sich von dem der vorangegangenen Labour-Regierung. Besonders ins Auge gefasst werden Familienförderung, Stärkung des individuellen Verantwortungsbewusstseins, Erwerbsanreize, Gewährleistung von Gerechtigkeit und Unterstützung für die am meisten Gefährdeten.



Kroatien: Kroatien, bislang noch kein vollwertiger Mitgliedstaat der Europäischen Union, verwendet eine Armutsgefährdungsmessung zur Überwachung der Armutsquoten. Im Gemeinsamen Memorandum zur sozialen Eingliederung, dem eine breite Konsultation der Interessenvertretungen vorausging, wird indes ein mehrdimensionales, umfassendes Konzept gewählt, um gegen Armut und soziale Ausgrenzung anzugehen. Die 18 % der Bevölkerung, deren Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle liegt (Einpersonenhaushalt, 2009: 26.703 Kuna = € 3.658), gelten nicht in jedem Fall als von Deprivation betroffen. Angesichts des Krisenkontexts der letzten beiden Jahre werden beträchtliche Anstrengungen unternommen, um in der Vergangenheit erworbene soziale Rechte zu bewahren und Politikmaßnahmen besser zu kanalisieren, mit dem Ziel, einen Mindestlebensstandard für die am meisten Gefährdeten zu gewährleisten.

Norwegen: Norwegen ist zwar nicht Mitglied der Europäischen Union, doch gilt sein Aktionsplan gegen Armut als konform mit den armutspolitischen Vorgaben im EU-Kernziel. Als Schlüsselprobleme werden Einkommensarmut und die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt gesehen. Es wird davon ausgegangen, dass in einem wohlhabenden Land wie Norwegen einige Menschen trotz einer gut entwickelten Einkommensumverteilung unter einer relativen materiellen Entbehrung leiden, obgleich ihr Lebensstandard in anderen Staaten als durchaus annehmbar gelten würde. Norwegens Politikstrategie ist hauptsächlich auf die Arbeitsmarktteilnahme, die Kompetenzförderung und Aktivierung fokussiert. Ein übergeordnetes Armutsziel als solches gibt es nicht.

Es erweist sich, dass die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten aktive Schritte gesetzt hat, um die Erfordernis, sich mit einem zahlenmäßig fixierten Armutsziel auszustatten, zu erfüllen. Die einzige Ausnahme bildet Luxemburg, und sowohl Großbritannien als auch Schweden haben es unterlassen, ihre Ziele in eine zweckmäßig vergleichbare Form zu bringen. Nach den für die Peer Review gesammelten Daten zu schließen (vgl. Anhang 2), haben offenbar jedoch nur fünf oder sechs Mitgliedstaaten Zielgrößen festgesetzt, die eine weitreichende Übereinstimmung mit der Verpflichtung des Europäischen Rats, zumindest 20 Mio. Menschen aus der Armut herauszuführen, aufweisen. Wie sich zeigt, liegt das Armutsziel in neun Mitgliedstaaten nicht einmal bei der Hälfte der Vorgabe. Darüber hinaus bestehen auch in Fällen, in denen konkrete Zahlenvorgaben gemacht wurden, nicht immer exakte Begriffsbestimmungen, selbst in den Nationalen Reformprogrammen (Ginnell, 2011). Mehr noch: Es bleibt allgemein unklar, auf welcher Grundlage die Entscheidung getroffen wurde, die Kernziel-Kriterien zu übernehmen bzw. abzulehnen, und auf welchem Weg die konkrete Zielvorgabe bestimmt wurde. Entscheidungen sind nur



dann realisierbar und können nur dann eine dynamische Politikantwort anstoßen, wenn sie sich auf Daten aus gründlichen, komplexen Politikanalysen stützen. Dazu zählen Studien zu jüngeren Trendentwicklungen und Politikresultaten, Analysen der politischen Problemstellungen und Ressourcenzwänge, Einblicke in das Potential zuständiger Institutionen, eine Bewertung der Umsetzungslogik, die angedachten Politikmaßnahmen zugrunde gelegt wird, und aussagekräftige Einschätzungen zur voraussichtlichen, anzustrebenden Wirksamkeit neuer Politikentscheidungen (Walker, 2009). Es ist zu bezweifeln, ob die für die Zielgestaltung aufgewendete Zeit diese analytische Tiefe ermöglichen konnte.



D. Erfüllung von Zielvorgaben

Irland macht seit knapp 15 Jahren wirksamen Gebrauch von Armutszielen und liefert damit ein lehrreiches Modell für andere Mitgliedstaaten, die nach den besten Möglichkeiten suchen, das Potential von Politikzielen zur Geltung zu bringen, um einen positiven Politikwandel herbeizuführen.

Klar und transparent

Wie bereits erläutert, hat die irische Regierung ihre Ziele und Politikmittel an veränderte Rahmenbedingungen angepasst und ist dabei im Allgemeinen transparent vorgegangen. Ein Kernbestandteil ihrer Strategie ist die Einbindung der Zivilgesellschaft und unabhängiger Mitglieder der Wissenschaftsgemeinde. Die irische Regierung richtete bereits 1986 ein eigenes Amt für Armutsbekämpfung (*Combat Poverty Agency — CPA*) ein, ein nahezu unabhängiges Organ, das nicht nur eine beratende Funktion für die Politikgestaltung ausübt, sondern auch Projekt- und Innovationsförderung sowie Forschung und öffentliche Aufklärung zu armutspolitischen Fragen betreibt⁴. Das CPA hatte eine zentrale Rolle in der Nationalen Strategie für Armutsbekämpfung inne, welche in der Einführung von Zielen mündete. Der heute geltende Ziel- und Maßnahmenkatalog stützte sich wiederum massiv auf Arbeiten des Dubliner Instituts für Wirtschafts- und Sozialforschung (*Economic and Social Research Institute*); die einzelnen Grundprinzipien wurden dabei ausführlich debattiert. Diese Transparenz trug dazu bei, die anhaltende Unterstützung für die Politik zu festigen, sie war sowohl dem Verständnis als auch der Nachprüfbarkeit zuträglich. Während in Irland bis dato keine Abwertung der Ziele erforderlich war, waren die jeweiligen Regierungen im Vereinigten Königreich — das seine Ziele verfehlt hat — im Stande, die Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Organisationen aufrecht zu erhalten. Diese hatten aktiv an der Zielgestaltung mitgewirkt und konnten daher die Gründe für das Verfehlen der Vorgaben nachvollziehen (Walker, 2009).

Die EU-Kernziele und auch viele einzelstaatliche Zielvorgaben lassen bislang eine derartige Transparenz vermissen (Ginnell, 2011). Die Grundprinzipien werden nur selten ausführlich dargelegt, und vielfach werden die Machbarkeit oder die Ambition kaum ausgelotet. Die irische Regierung hatte klar vorangestellt, dass mit der „ständige Armut“ — die am stärksten benachteiligten BürgerInnen erreicht werden sollen. Häufig ist allerdings nicht ersichtlich, ob bzw. wie Regierungen Prioritäten zwischen

4 2009 wurde das CAP dem Amt für soziale Eingliederung (Ministerium für Soziales und Familien) eingliedert, das die Gesamtkoordination der Eingliederungsagenda innehat.



den drei Kernziel-Kriterien abwägen. Bislang haben sich nur wenige Mitgliedstaaten mit Zwischenzielen ausgestattet; dass folglich ein linearer Rückgang als Perspektive gilt, widerspricht der empirischen Feststellung, dass marginale Verbesserungen immer schwieriger zu erreichen sind, je weiter die Armutsquoten schon gefallen sind. Auch wurden bisher von den wenigsten Regierungen separate Ziele für einzelne als vorrangig eingestufte Teilgruppen fixiert. Implizit dürfte damit die Annahme von einer äquivalenten Wirkungsweise der Politikmaßnahmen vorliegen, unabhängig von Ausmaß und Art der Benachteiligungen, denen Angehörige der verschiedenen Zielgruppen ausgesetzt sind.

Die Aspekte der Umsetzungslogik auf europäischer Ebene weisen ein ähnliches Manko an Klarheit auf. Wie erwähnt, hat nur eine Minderheit der Mitgliedstaaten Ziele aufgestellt, die mit dem globalen Ziel, die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen um mindestens 20 Millionen zu senken, vereinbar sind. Ferner hat nicht einmal die Hälfte der Mitgliedstaaten die drei Zielkriterien übernommen, obwohl damit (wie oben ausgeführt) die Gefahr, dass die betreffenden einzelstaatlichen Ziele verfehlt werden, nicht ab-, sondern zunimmt. Auch ist es keinesfalls erwiesen, dass alle Mitgliedstaaten die gleichen Anstrengungen auf sich nehmen, um zur Verwirklichung des gemeinsamen Ziels beizutragen. Von daher sind Fragen nach der Gerechtigkeit und nach einer geeigneten Antwort seitens der Europäischen Kommission verständlich. Seit langem offen ist die Frage, welche Sanktionen ergriffen werden sollen, wenn Ziele verfehlt werden; in die gleiche Richtung stößt auch die zunehmend aufgeworfene Frage, welche Sanktionen es geben soll, wenn Mitgliedstaaten Zielgrößen zu niedrig ansetzen. Zwar können Anreize im Vergleich zu Sanktionen als wirksamer gelten, doch ist noch nicht sicher, welche Anreize geschaffen werden sollen, um den EU-Kernzielen Vorschub zu leisten.

Trotz reger Zustimmung zu einer auf die Einführung von Zielen ausgerichteten Politik gibt es eine anhaltende Debatte über die Angemessenheit der Indikatoren im EU-Kernziel und über die Grundsätze bzw. die Rechtfertigung des übergeordneten Armutsziels (20 Millionen). Eine anhaltende Kritik lautet, dass die Anhebung der Schwelle für materielle Deprivation von drei auf vier von neuen Elementen/Gütern nicht nur willkürlich, sondern auch abträglich war. Laut einem weiteren Einwand ist der Index der Deprivation nicht nur als staatenübergreifende Vergleichsgröße, sondern auch als Politikinstrument ungeeignet — so wird er von drei der am wenigsten wohlhabenden Mitgliedstaaten abgelehnt. Der Indikator der Armutsgefährdung ist für seinen anormalen Verlauf im Falle von Konjunkturabschwung und sinkender Lohnentwicklung bekannt; es wird mitunter sogar befürchtet, dass Regierungen sich dieses Phänomen zunutze machen wollen, um Scheinerfolge vorzuweisen (Gin-



nell, 2011). Zwar ist das mangelnde Arbeitsangebot anerkanntermaßen eine zentrale Armutsursache, dessen ungeachtet besteht massive Kritik am Index der „niedrigen Erwerbsbeteiligung“: Es handle sich um ein empirisch nicht abgesichertes, ungeeignetes Armutsmaß (vgl. den Bericht des Gastgeberlands — IDSP, 2011), das zudem den Faktor „Armut trotz Arbeit“ außer Acht lasse. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die additive Handhabung der drei Indikatoren: Damit werde eine übergroße und heterogene Zielbevölkerung geschaffen. Die Konsequenz: Während laut dem Subsidiaritätsgrundsatz geltend gemacht werde, dass die Mitgliedstaaten über einen möglichst großen Freiraum bei der Festsetzung von Prioritäten verfügen sollen, würden die Regierungen zu divergierenden Politikweichenstellungen angehalten. Das Konzept scheitert außerdem daran, Mehrfachbenachteiligten in den Vordergrund zu rücken, wie es von einigen zivilgesellschaftlichen Organisationen — mit Verweis auf das irische Beispiel — gefordert wird (Ginnell, 2011; Tomalak / Barnett, 2011). Es gibt weitere Befürchtungen, dass die Armutskriterien der Union die Regierungen nicht dazu anregen, Lebenszyklengruppen, die Dauer von Armut und die Gefahr der intergenerationalen Übertragung von Armut in den Nachdenkprozess aufzunehmen (Tomalak / Barnett, 2011).

Die Ziele angesichts der Wirtschaftskrise

Es stellen sich kolossale Herausforderungen, um die Politikziele zu verwirklichen, umso mehr noch angesichts der Wirtschafts- und Währungs Krise, von der Europa und die Weltwirtschaft gegenwärtig betroffen sind. Während reale Befürchtungen bestehen, dass es zu einer Aufweichung der Ziele kommen könnte, gibt es nur wenig Unterstützung für eine derartige Vorgehensweise. Die Ziele drücken eine Ambition aus, indem sie auf ein gewünschtes Gesellschaftsmodell für Europa verweisen, gleichzeitig rufen sie permanent in Erinnerung, dass die Rechte der am stärksten Benachteiligten und politisch Schwächsten im Falle drastischer Wirtschaftsentscheidungen geschützt werden müssen.

Die Finanzkrise wirkt sich nicht auf alle Volkswirtschaften gleich aus. Sind die Folgen beispielsweise für Malta bislang sehr beschränkt geblieben, hat sich in Lettland die Zahl jener, die mit dem gesetzlichen Mindesteinkommen leben, seit 2009 verdreifacht. Es gibt aus diesem Land auch Berichte, dass BewohnerInnen von Langzeitbetreuungseinrichtungen für Ältere und Pflegebedürftige von ihren Angehörigen nach Hause geholt werden, um die Familieneinkünfte mit bedarfsabhängigen Sozialleistungen aufzubessern. Parallel dazu untersteht die lettische Regierung einem immensen äußeren Druck, Konsolidierungspläne umzusetzen und die Sozialausgaben zu drosseln. In Rumänien gibt es Berichten zufolge Fälle, in denen Pflegekinder in



Institutionen zurückgebracht werden, da Pflegefamilien nicht genügend Ressourcen haben, sie zu ernähren. Eine neues Sozialdienstleistungsgesetz steht in Debatte — das dritte in nur zehn Jahren, und jedes Mal kam es zu Leistungskürzungen. In Kroatien besteht aufgrund der Krise die Gefahr, dass die Regierung die in der Sozialfürsorge-Entwicklungsstrategie 2011–2016 aufgestellten Ziele verfehlt. Die in Irland laufende, umfassende Überarbeitung des nationalen Armutsziels wurde zum einen von der Finanzkrise angestoßen, zum anderen durch die Erkenntnis, dass die Armutseindämmung zwar überwiegend durch höhere Transferleistungen erreicht wird, durch die Krise jedoch „jeglicher Spielraum für weitere Wohlfahrtszahlungen beeinträchtigt“ ist (IDSP, 2011, S. 15).

Die Auswirkungen der Rezession auf die Armutsraten ist nach wie vor ungewiss. Die neuesten Eurostat-Zahlen weisen für die 27 Mitgliedstaaten stabile oder gar verbesserte Armutsgefährdungsquoten aus; so lag die Armutsrate 2009 bei insgesamt 16,3 % der Gesamtbevölkerung, gegenüber 16,4 % im Jahr 2008 und 16,6 % im Jahr 2007. Die registrierte Armut ist im Zeitraum 2008/2009 lediglich in 13 der 27 Mitgliedstaaten gestiegen (Eurostat, 2011). Dies könnte allerdings auch mit einigen der Schwächen im Messverfahren zusammenhängen, wie weiter oben bereits ausgeführt. Außerdem gibt es vereinzelte Anzeichen auf neue Ausprägungen von Armut. In Irland beispielsweise liegt eines der größten Probleme im Anstieg der privaten Verschuldung, ausgelöst in erster Linie durch hohe Immobilienkreditraten; in Kombination mit Beschäftigungsverlust gerät so eine gänzlich neue Gruppe in Armutsgefahr. Die Armutsgefährdung hat in Irland zwischen 2008 und 2009 zwar nicht zugenommen, doch kam es zu einem dramatischen Anstieg sowohl der materiellen Deprivation als auch der ständigen Armut.

Es gibt zusätzliche technische Faktoren, die die Möglichkeiten der Regierungen, auf veränderte Wirtschaftsverhältnisse rasch zu reagieren, beeinträchtigen. Während Wirtschaftsindikatoren vielfach im Monatsrhythmus verfügbar sind, fehlt es im Allgemeinen an zeitnahen Sozialdaten. Außerdem beziehen sich die Indizes auf traditionelle Notlagen und lassen eventuelle neue, von der anhaltenden Wirtschaftskrise hervorgerufene Formen von Deprivationen unberücksichtigt. Solche Daten, wie beispielsweise das KlientInnenaufkommen in Beratungsstellen, stammen ggf. aus sekundären Quellen. Es wäre möglich, diese systematischer zu erfassen. Die Kommission könnte hier die Funktion übernehmen, für die Nutzung von Sozialdaten einen Rahmen einzurichten und Empfehlungen zu erteilen. Wie erwähnt, läuft der Funktionsmechanismus mancher Armutsindizes rationalen Erwartungen zuwider. Ein Beispiel liefert Lettland, wo das durchschnittliche verfügbare Einkommen zwischen 2008 und 2009 gesunken ist, laut dem Indikator der „Armutsgefährdung“



aber auch die Armutsbetroffenheit abgenommen hat. Dies lässt sich der Öffentlichkeit schwer vermitteln und macht die Notwendigkeit deutlich, die Zivilgesellschaft mit Analysemöglichkeiten auszustatten, um Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen. Nur so können Ziele die Politikagenda voranbringen. Auch hier könnte die Europäische Kommission Stellung beziehen, zumal die Sparpläne der Regierungen wahrscheinlich einen Rückgang der Mittel für zivilgesellschaftliche Organisationen bewirken werden — erste Anzeichen dafür sind Berichten zufolge in Irland bereits festzustellen.

Falls die Krise den Armutsdruck weiter verstärkt, könnten Regierungen durchaus versucht sein, Statistiken zu manipulieren. Die gegenwärtige Struktur der Kernziele begünstigt nicht nur eine Bevorzugung der Individuen mit den besten Erfolgsaussichten und der Ressourcen mit maximalem Ergebnispotential („Creaming-Effekt“), sondern auch den Rückgriff auf Verfahren für eine vorsätzliche Überbewertung tatsächlicher Erfolge („Gaming“). Wird die Betreuung beispielsweise auf KlientInnen knapp unterhalb der Armutsgrenze fokussiert, lassen sich mit minimalem Aufwand armutspolitische Erfolge erzielen — ein typischer Fall von „Creaming“. Im Vergleich zur Schwerpunktsetzung auf Personen in gravierenden, dauerhaften Armutslagen lässt sich mit dieser Strategie wohl nur wenig sozialer Nutzen erzielen. Die Komponente der materiellen Deprivation in der EU-Messgröße ähnelt einer zeitlich verankerten Armutsbeobachtung: Regierungen könnten darauf setzen, dass Betroffene aus der Armut „gleiten“, sobald das Wirtschaftswachstum zurückkehrt, und bräuchten kein aktives Politikengagement aufzubringen.

Auch dem sog. „Gaming“ wird Vorschub geleistet, da das Kernziel auf der additiven Nutzung mehrerer Indikatoren beruht, die implizit gleich gewichtet sind. Die scheinbar größten Erfolge in der Armutsreduktion lassen sich ohne Weiteres mit minimalen Politikanstrengungen herbeiführen, wenn die größten Teilgruppen von Armutsbetroffenen anhand nur eines Kriteriums anvisiert werden (für kleine Gruppen mit Mehrfachbenachteiligungen ist bereits eine marginale Armutslinderung überaus schwierig). Damit soll die Sinnhaftigkeit von Zielgruppenabstimmungen (und mitunter auch des „Creamings“) nicht in Abrede gestellt werden, doch Entscheidungen sollten danach getroffen werden, wie der meiste soziale Nutzen zu erreichen ist, und nicht danach, wie sich mit der Erfüllung einfacher Ziele das politische Ansehen verbessern lässt. Die Europäische Kommission hat vor den beiden genannten Risiken („Creaming“ und „Gaming“) gewarnt. Sie empfiehlt eine fortgesetzte Leistungsüberwachung der Mitgliedstaaten anhand einer breiten Palette von Sozial- und Wirtschaftsindikatoren (Frazer / Marlier, 2010).



In dem Maße wie Regierungen aufgrund der anhaltenden Wirtschafts- und Finanzkrise zunehmend unter Druck geraten — in manchen Fällen durch Auflagen zum Schuldenabbau und zu Strukturreformen —, ist es von größter Wichtigkeit, dass die 2020-Strategie sozialen und wirtschaftlichen Zielen und insbesondere der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung nachhaltigen Vorrang einräumt. Es besteht die große Befürchtung, dass die Kommission zusehends von „Armut oder sozialer Ausgrenzung“ (anstatt „Armut und sozialer Ausgrenzung“) spricht. Dies deutet eventuell auf einen verminderten Ehrgeiz hin und missachtet außerdem den wissenschaftlich belegten Kausalzusammenhang zwischen beiden Faktoren (Ginnell, 2011). Es gilt nicht nur dafür zu sorgen, dass die Armutsverringerung im nächsten Planungszeitraum vorrangig behandelt wird, sondern es ist aus proaktiver Sicht auch von wesentlicher Bedeutung, Armuts- und andere Ziele enger zu verknüpfen und sicherzustellen, dass Wachstum Armutsbetroffene begünstigt (anstatt sie zu benachteiligen), dass Erwerbsteilnahme tatsächlich mit einem höheren Haushaltseinkommen einhergeht und dass der Zugang zu Hochschulausbildung verbessert wird und zum Abbau sozialer Ungleichheit beiträgt. Wenn Armutsziele erreicht werden sollen, ist es analog dazu auch erforderlich, dass die Strukturfonds bzw. deren Vergabe explizit den Armutszielen der 2020-Strategie Vorschub leisten. Die Vorgabe, mindestens 20 Millionen von Armut zu befreien, hat kollektive Gültigkeit. Es ist unwahrscheinlich, dass sämtliche Mitgliedstaaten ihre nationalen Ziele erreichen, wenn keine kollektive Unterstützung vorhanden ist, wie sie nur von der Europäischen Kommission und anderen staatenübergreifenden Institutionen kommen kann.



E. Schlussfolgerungen

Die Einführung eines armutspolitischen Kernziels im Rahmen der Strategie Europa 2020 war eine Politikinitiative von einzigartiger Bedeutung, die sich vor dem Hintergrund der anhaltenden Weltwirtschaftskrise nicht genug betonen lässt. In Zeiten, in denen PolitikerInnen und Politikverantwortliche nach Möglichkeiten für eine Wiederherstellung wirtschaftlicher Stabilität suchen, mahnen diese Ziele den Stellenwert des europäischen Sozialmodells ein. Dieses Modell untermauert die duale Bedeutung und positive Wechselwirkung von Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Nahezu alle Mitgliedstaaten haben als Antwort auf das Armutsziel der Union nationale Vorgaben aufgestellt. Allerdings hat mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten auf die Übernahme der drei von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Maßzahlen verzichtet und die nationalen Ziele mit eigenen Indikatoren versehen. Die betreffenden Regierungen haben damit vielleicht nationale Besonderheiten und Prioritäten ins Auge gefasst — was sehr wohl in ihrem Handlungsspielraum liegt —, doch ruft diese Situation eine Reihe von Schwierigkeiten für die Europäische Kommission hervor. Die obige Analyse des irischen Modells, welches in manchen Punkten eine von der Kommission grundlegend verschiedene Auffassung von der Beschaffenheit von Armut aufweist, verdeutlicht viele der Konsequenzen abweichender Armutsdefinitionen. Unterschiedliche Definitionen führen zu Abweichungen in der Armutsrate, der soziodemografischen Verteilung, der Abstufung von Notlagen, Benachteiligungen und Problemintensitäten, in den Politikantworten sowie auch den Politikzielen und dem dahinter stehenden Ehrgeiz. Dies steht nicht nur dem direkten Vergleich von Politikergebnissen entgegen, sondern bedeutet auch, dass Regierungen wahrscheinlich abweichende Politikstrategien beschließen, in denen jene Armutsdimensionen zum Ausdruck kommen, die von der benutzten Armutsdefinition vorgezeichnet sind.

Auch die Vielfalt der Definitionen, die in den Mitgliedstaaten als Rahmen für nationale Armutsziele zur Anwendung kommen, verkompliziert die Datenaufbereitung, mit deren Hilfe sich bestimmen lässt, ob Europa als Ganzes beim 2020-Ziel — mindestens 20 Millionen weniger Armutsbetroffene — den Kurs hält. Diese Vielfalt vereitelt ferner Versuche zu ermitteln, ob alle Mitgliedstaaten einen gleichen Beitrag zu diesem globalen Armutsziel leisten. Sofern die für die Peer Review verfügbar gemachten Daten zur angepeilten Reichweite der nationalen Ziele zutreffen, nimmt die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten einen Beitrag zu den EU-Zielen in Aussicht, der hinter den Erfordernissen zurückbleibt. Bei einigen lässt sich das Engagement zugunsten des gemeinsamen Vorhabens überhaupt in Frage stellen.



Die Schwerpunktausrichtung des irischen Modells hat sich als lehrreich erwiesen. Es stößt Überlegungen zur Angemessenheit der für die europäischen Armutsziele eingesetzten Definitionen an und zur Frage, ob der tatsächlich mehrdimensionale Armutsbegriff, der in Irland zum Tragen kommt, dem auf multiplen Indikatoren beruhenden Konzept der Kernziel-Indikatoren wirklich vorzuziehen ist. Aus irischer Sicht würde ferner argumentiert werden, dass sich mit einer — im EU-Ziel nicht angelegten — Politikfokussierung auf die am stärksten Benachteiligten der größte Nutzen für das Sozialwesen freisetzen lässt. Am Rande ist auch anzumerken, dass das Hauptaugenmerk der europäischen Politikdebatte darauf gerichtet ist, Menschen aus der Armut herauszuführen, anstatt zu verhindern, dass sie in Armutssituationen geraten oder sich ihre Lage weiter verschlechtert. Nicht aufwarten kann das irische Beispiel mit einem Modell, das ohne Überarbeitung der den Kernziel-Kriterien zugrunde liegenden Annahmen europaweit übernommen werden könnte.

Die irische Erfahrung ist als Fallstudie in der Politikgestaltung von Bedeutung und belegt, dass das Engagement für Armutsziele im Staat über einen langen Zeitraum aufrecht bleiben kann. Eine Schlussfolgerung lautet, dass das integrative Herangehen an die Vereinbarung von Definitionen und die Festsetzung von Zielen — unter Berücksichtigung unabhängiger wissenschaftlicher Analysen — maßgeblich zur Beibehaltung dieses Engagements beiträgt. Das Tempo, mit dem Mitgliedstaaten ihre Armutsziele aufzustellen hatten, machte es in vielen Fällen offensichtlich unmöglich, auf Transparenz und die Einbeziehung aller Parteien zu achten; wie das irische Beispiel belegt, sind es gerade diese Faktoren, die eine nachhaltige Zielverpflichtung sichern. Es entsteht die Gefahr, dass Politikverantwortliche die Ziele nicht als die „eigenen“, sondern als aufoktroiert wahrnehmen, als Taktikelement in bilateralen Verhandlungen mit der Kommission anstatt als wichtiges Strategiemittel und Werkzeug für die nationale Politikentwicklung. Infolgedessen wächst wiederum die Wahrscheinlichkeit, dass Regierungen auf „Creaming“ und „Gaming“ zurückgreifen, um sich einen politischen Vorteil zu verschaffen.

Die erfolgreiche Umsetzung von Armutszielen durch die aufeinander folgenden Regierungen Irlands fiel mit einer Periode des stetigen Wirtschaftswachstums zusammen; es ist in diesem Zusammenhang aufschlussreich, dass die Ziele derzeit umfassend überprüft werden, wobei die Regierung möglicherweise „nach Maßgabe wirtschaftlicher Gegebenheiten armutspolitische Ziele in verschiedenen Abstufungen“ beschließen wird (IDSP, 2011, S. 13). Es bleibt abzuwarten, ob die Unterstützung für die spezifischen Ziele, die dem Konzept an sich widersprechen, solide genug sein wird, um einem verminderten Ehrgeiz Stand zu halten. Falls nicht, ist es kein gutes Omen für die langfristige Wirksamkeit der europäischen Strategie einer zielo-



orientierten, positiven Politikentwicklung. Eine Fortdauer der Krise wird gewiss neue Bedürfnisse und einen Anstieg des Armutsniveaus hervorrufen. Um dieser Entwicklung zu begegnen, ist nicht passives Warten auf die helfende Kraft des Wirtschaftswachstums angezeigt, sondern proaktive Politikgestaltung. Es bleibt zu wünschen, dass die gesetzten Ziele ihre Gültigkeit beibehalten und nicht zu rhetorischen Mitteln der politischen Imagepflege oder reinen Kennzahlen verkommen, die das Manko an politischer Courage kaschieren. Aus diesem Grund ist es dringend angebracht, dass europäische Institutionen gemeinsam unterstützend auf die Nationalregierungen einwirken, indem sie dafür Sorge tragen, dass Politikrichtlinien, Strukturfonds und andere Ressourcen derart eingesetzt werden, dass Wirtschaftswachstum, Umstrukturierungen und ggf. Sparmaßnahmen den armutspolitischen Bemühungen zuträglich sind.



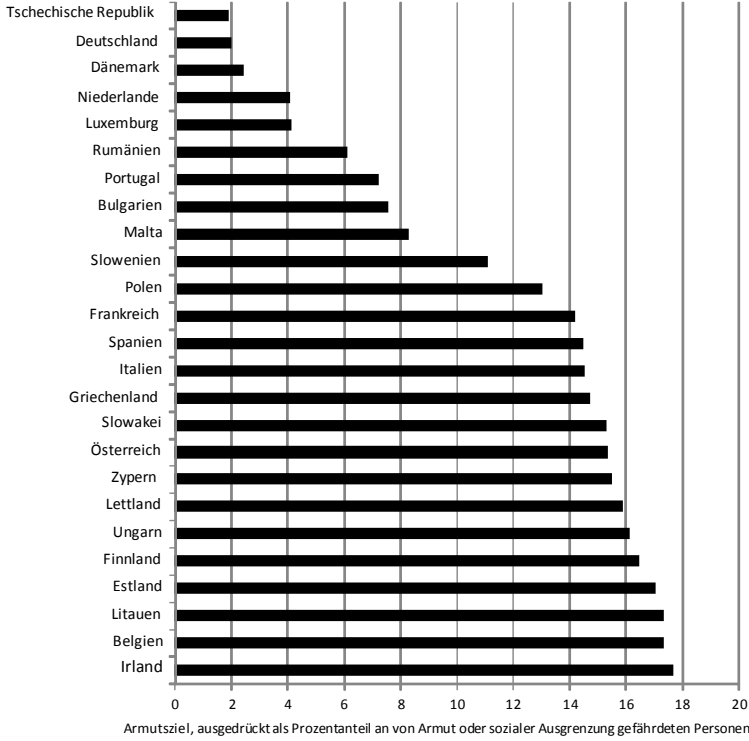
Anhang

Anhang 1: Materielle Deprivation gemäß irischer Definition

Materielle Deprivation — Definitionsvergleich zwischen Irland und der EU

| | |
|---|---|
| „Deprivation“ liegt vor, wenn von den folgenden 11 Elementen zumindest 2 fehlen (kursiv: Element in EU-Messgröße enthalten) | EU-Vergleich |
| 1 Zwei Paar feste Schuhe | |
| 2 Ein warmer, regenfester Mantel | |
| 3 Kauf neuer Kleidung (nicht aus zweiter Hand) | Beibehaltene |
| 4 <i>Jeden 2. Tag Mahlzeit mit Fleisch, Huhn oder Fisch (bzw. vegetarischem Äquivalent))</i> | Elemente aus Zeit vor Einführung von EU-SILC |
| 5 Einmal wöchentlich Rostbraten (oder Gleichwertiges) | |
| 6 Aus finanziellen Gründen ohne Heizung in den letzten 12 Monaten | |
| 7 <i>Wohnung angemessen warm halten</i> | |
| 8 Geschenk für Verwandte/Freunde zumindest einmal jährlich | |
| 9 Erneuerung abgenutzter Einrichtungsgegenstände | |
| 10 Einmal monatlich Einladung von Verwandten/Freunden auf ein Getränk oder Essen | Mit EU-SILC hinzugefügte Elemente |
| 11 Ausgehen zu Vergnügungszwecken: ein Vormittag, Nachmittag oder Abend in den letzten 2 Wochen | |
| Wegen Geldmangels ohne nahrhafte Mahlzeit Verschuldung, um gewöhnliche Lebenshaltungskosten zu bestreiten | Seit EU-SILC entfernte Elemente |
| <i>Bezahlung von Miete oder Wasser-, Gas- und Stromrechnungen</i> <i>Begleichung unerwarteter Ausgaben</i> <i>Eine Woche Urlaubsreise</i> <i>Ein Auto</i> <i>Eine Waschmaschine</i> <i>Ein Farbfernseher</i> <i>Ein Telefon</i> | Aus der Messgröße im EU-Kernziel nicht übernommen |

Anhang 2: Nationale Armutsziele, ausgedrückt als Prozentanteil an von Armut oder sozialer Ausgrenzung gefährdeten Personen (2008)



Angepasst aus Rat der Europäischen Union (2011) und Europäische Kommission (2011)

Literatur

Atkinson, T. / Cantillon, B. / Marlier, E. / Nolan, B., (2002) *Social indicators — the EU and social inclusion*, Oxford, Oxford University Press

Barnett, S. und Tomalak, D., (2011) *The Setting of National Poverty Targets*, Europäisches Soziales Netzwerk, Beitrag zur EU Peer Review über nationale Armutsziele, 16.-17. Juni. http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2011/the-setting-of-national-poverty-targets/sth_esn_ie11

CSO (2010) *Survey on Incomes and Living Standards (SILC) 2009*, Dublin: Stationary Office, Central Statistics Office.

Daly, M. (2010) "Assessing the EU approach to combating poverty and social exclusion in the last decade", S. 201-223 in Marlier, E. / Natali, D. / Van Dam, R. (Hg.) *Europe 2020: Towards a More Social EU?* Brüssel: Peter Lang.

DOT (2011) *National Reform Programme For Ireland under the Europe 2020 Strategy*, Dublin: Department of the Taoiseach, http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Department_of_the_Taoiseach/Policy_Sections/Economic_and_Social_Policy/Economic_Policy/National_Reform_Programme/National_Reform_Programme.pdf

Europäische Kommission (1989) *Beschluss des Rates vom 18. Juli 1989 über ein mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht benachteiligten Personengruppen*, Brüssel: 89/457/EWG. ABL., L 224.

EU-Kommission (1994) *Europäische Sozialpolitik — Ein zukunftsweisender Weg für die Union. Weißbuch*. Brüssel: Europäische Kommission, KOM (94) 333, 27. Juli.

Europäische Kommission (2007) *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Brüssel: Europäisches Parlament, Rat, Kommission (2007/C 303/01)

Europäische Kommission (2010), *Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, Mitteilung KOM(2010) 2020, Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar auf: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF>

Europäische Kommission (2011) *Europe 2020 targets*, Brüssel: Mimeo der Europäischen Kommission, bereitgestellt bei der EU Peer Review über nationale Armutsziele, 16.-17. Juni.

Eurostat (2011) http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02&lang=de, Seite aufgerufen am 27. September.

Frazer, H. / Marlier, E. mit Natali, D. / Van Dam, R. / Vanhercke, B. (2010) *Europe 2020 Towards a More Social EU?*, S. 11-40 in Marlier, E. / Natali, D. / Van Dam, R. (Hg.) *Europe 2020: Towards a More Social EU?* Brüssel: Peter Lang.

Frazer, H. / Marlier, E. (2010) *Strengthening social inclusion in the Europe 2020 strategy by learning from the past*, S. 225-252 in Marlier, E. / Natali, D. / Van Dam, R. (Hg.) *Europe 2020: Towards a More Social EU?* Brüssel: Peter Lang.

Ginnell, P. (2011) *The Setting of National Poverty Targets: Ireland's consistent poverty measure*, European Anti-Poverty Network, Beitrag zur EU Peer Review über nationale Armutsziele, 16.-17. Juni. http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2011/the-setting-of-national-poverty-targets/sth_eapn_ie11

IDSP (2011) *The Irish Experience of National Poverty Targets*, Dublin: Bericht des Gastgeberlands zur EU Peer Review über nationale Armutsziele, 16.-17. Juni.

Marlier, E. / Atkinson, A. / Cantillon, B. / Nolan, B. (2007) *The EU and social inclusion*, Bristol: Policy Press.

Nolan, B. (2010) *Targets and Indicators for Poverty and Social Inclusion*, Presentation at the ESRI Research seminar on the use of indicators and targets in social inclusion policy: national and European perspectives, Dublin, 3rd November, 2010.

ÖSB (2011) *The Setting of National Poverty Targets: Minutes of the Peer Review held Dublin on 16-17 June 2011*. Wien: ÖSB Consulting

OSI (2011) *What is Poverty?* Dublin: Office for Social Inclusion, Department of Community, Equality and Gaeltacht Affairs, <http://www.socialinclusion.ie/poverty.html>

OSI (2007) *National Action Plan for Social Inclusion 2007–2016*, Dublin: Office for Social Inclusion, Department of Community, Equality and Gaeltacht Affairs <http://www.socialinclusion.ie/documents/NAPinclusionReportPDF.pdf>

Rat der Europäischen Union (2010), *Europäischer Rat 17. Juni 2010, Schlussfolgerungen*, Brüssel: Rat der Europäischen Union.

Rat der Europäischen Union (2011) *Bewertung der sozialen Dimension der Strategie Europa 2020*, Bericht des Ausschusses für Sozialschutz Brüssel: Rat der Europäischen Union, Europäische Union, 6624/11 ADD 1 18. Februar,

Walker, R. (2011) *The Setting of National Poverty Targets: Ireland's consistent poverty measure*, Dublin: Diskussionspapier zur EU Peer Review über nationale Armutsziele, 16.-17. Juni.

Walker, R. (2010) "The Potential of Eurotargets: Reflecting on French Experience", S. 201-223 in Marlier, E. / Natali, D. / Van Dam, R. (Hg.) *Europe 2020: Towards a More Social EU?* Brüssel: Peter Lang.

Walker, R. (2009) *Peer Review: Wirkungsmessung aktiver Eingliederungsmaßnahmen und verwandter Politikinstrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung*, Wien: ÖSB Consulting für Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, 2009. <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/measuring-the-impact-of-active-inclusion>

Walsh, J. (2010) *The Irish approach to poverty targets*, Presentation at the ESRI Research seminar on the use of indicators and targets in social inclusion policy: national and European perspectives, Dublin, 3rd November.

Whelan, C. / Maitre, B. / Nolan, B. (2007) *Multiple Deprivation and Multiple Disadvantage in Ireland: An analysis of EU SILC*, Dublin: ESRI Policy Research Series, 61.





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Festlegung nationaler Armutsziele

Gastgeberland : **Irland**

Peer-Länder : **Belgien, Bulgarien, Finnland, Kroatien, Lettland, Malta, Norwegen, Rumänien, Slowakei, Vereinigtes Königreich**

Interessenvertreter : **EAPN, ESN**

Eines der Hauptziele der Strategie „Europa 2020“ ist es, 20 Millionen Menschen aus der Armut zu befreien und die Zahl derjenigen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, um 25% zu verringern. Um dies zu erreichen, sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, auf der Grundlage geeigneter Indikatoren nationale Ziele festzulegen.

Im Rahmen dieser Peer Review wird behandelt, wie verschiedene Länder die Komponenten ihrer Indikatoren auswählen, welchen Bezug diese zu den EU-Indikatoren haben, welche Monitoring-Instrumente eingesetzt werden, wie sie in andere Politiken integriert werden usw. Ziel ist es, die unterschiedlichen Ursachen von Armut besser zu verstehen, die Methoden zur Ermittlung der am stärksten gefährdeten Menschen zu verbessern und wirksamere Formen der Armutsbekämpfung zu finden, was angesichts der krisenbedingten Haushaltszwänge besonders wichtig ist. Abgesehen davon, dass sie die auf nationaler Ebene stattfindende Reform unterstützt, wird diese Peer Review auch die auf EU-Ebene laufenden Arbeiten zu Armutsindikatoren und -zielen fördern.

Was die Definition von Armutszielen betrifft, so bietet die nationale irische Armutsbekämpfungsstrategie Beispiele für bewährte Verfahren. Speziell fasste Irland 1997 zwei separate Indikatoren zusammen und schuf einen innovativen Indikator zur Messung von Armut für die bedürftigsten Menschen; 2002 und 2007 teilte es die Zielgruppe auf und setzte für gefährdete Gruppen individuelle, über den gesamten Lebenszyklus geltende Ziele fest.