

Erwartungen der Nationalen Armutskonferenz (nak) an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020

Deutschland übernimmt in der zweiten Jahreshälfte 2020 die Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (EU). Die Bundesregierung übernimmt diese Rolle in einer Krisensituation, in der die Bewältigung der Corona-Pandemie und die damit eingehenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen eine hohe Priorität einnehmen werden. Gleichzeitig werden die Prioritäten der europäischen Politik neu gesetzt. Die Bundesregierung erhält mit der EU-Ratspräsidentschaft eine besondere Gestaltungsmöglichkeit, die mit einer großen Verantwortung einhergeht. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung verspricht einen „neuen Aufbruch für Europa“.¹ Die Nationale Armutskonferenz begrüßt insbesondere das angekündigte Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag „einen Rahmen für Mindestlohnregelungen sowie für nationale Grundsicherungssysteme in der EU-Staaten“ zu entwickeln. Die Ratspräsidentschaft bietet den Anlass, mit verbindlichen und konstruktiven Initiativen diesen Ideen Substanz zu verschaffen.

Die EU steht vor erheblichen Herausforderungen. Die Corona-Krise verschärft die wirtschaftliche und soziale Situation in der EU. Der Austritt Großbritanniens aus der EU steht für eine bedrohlich nachlassende Attraktivität des europäischen Integrationsprozesses. Die Europa 2020 Strategie läuft aus. Eine neue mittelfristige Finanzplanung der EU ist zu verabschieden. Für die nationale Armutskonferenz steht die soziale Frage im Vordergrund: Armut und Ausgrenzung sowie regionale und soziale Spaltungstendenzen müssen bekämpft werden. Dafür bedarf es einer substanziellen Stärkung der sozialen Dimension Europas. Die EU muss ihren sozialen Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger stärken und erkennbar machen, das gilt gerade in Krisenzeiten.

Die sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen der Corona-Krise erfordern ein gemeinsames und umfangreiches Handeln der EU. Die nak begrüßt daher ausdrücklich den Vorschlag der EU-Kommission, ein Wiederaufbauinstrument („Next Generation EU“) in Höhe von 750 Mrd. Euro zur Bewältigung der Corona-Pandemie neben einem angepassten Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 (MFR) zu schaffen. Eine Anpassung des MFR darf jedoch nicht dazu führen, dass die Mittel für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds gekürzt werden.

Die sozialen Herausforderungen müssen zudem als zentrale Bestandteile des „europäischen grünen Deals“ anerkannt und mit politischen Maßnahmen verknüpft werden. Die Ankündigung der neuen Kommissionspräsidentin, Ursula von der Leyen, einen „grünen Deal“ – als „unsere neue Wachstumsstrategie für das nächste Jahrzehnt“ – zu initiieren und Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent

¹Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, 7. Februar 2018.

zu machen, ist im Grundsatz zu begrüßen.² Ein sozial-ökologischer Umbau muss aber mit sozialer Sicherheit und sozialem Ausgleich einhergehen. Ziel einer sozial-ökologischen Wende muss es gleichermaßen sein, allen Menschen ein klimakompatibles Leben zu ermöglichen sowie Armut und soziale Ungleichheit abzubauen. Soweit bisher erkennbar, droht der „europäische grüne Deal“ soziale Ziele im Kern auf eine „faire“ Verteilung der Anpassungskosten einer ökologischen Transformation („fair transition“) zu begrenzen.³ Derartige Maßnahmen sind sinnvoll, denn „Niemand darf zurückgelassen werden“ muss auch beim Klimaschutz gelten und soziale Härten müssen dabei ausgeglichen werden. Gleichwohl reichen diese Maßnahmen nicht aus. Der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung muss ein prioritäres und eigenständiges Ziel der EU sein.

Die UN-Agenda 2030 mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen ist in diesem Zusammenhang ein wesentlicher Bezugspunkt. In der Europäischen Säule sozialer Rechte sind ebenfalls programmatische Ziele formuliert. Diese gilt es, in verbindliche Rechte der Bürgerinnen und Bürger zu übersetzen.

Die Armut und soziale Ausgrenzung in Europa wird durch die Corona-Krise verschärft

Nach Zahlen von Eurostat waren im Jahr 2018 mehr als 109 Mio. Personen (21,8 %) in der EU-27 von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht.⁴ Besonders stark betroffen sind Jugendliche und Kinder. So sind in der EU 22,8 Millionen Kinder und Jugendliche (24,2 %) unter 18 Jahren und mehr als 10 Mio. junge Erwachsene (28,5 %) zwischen 18 und 24 Jahren von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht oder betroffen.⁵ Es ist zu beobachten, dass sich diese Situation durch die Corona-Krise weiter verschärft. Dabei sind benachteiligte Personengruppen besonders von der Krise und ihren Folgen betroffen und werden in existenzielle Notlagen gedrängt.

Seit der Finanzkrise im Jahr 2008 hat sich die Arbeitslosenquote wieder erholt und lag 2018 mit 6,8 % unterhalb des Vorkrisenniveaus. Die regionalen Unterschiede sind jedoch sehr groß. Mit der Corona-Krise dreht sich dieser positive Trend um. Viele Bürgerinnen und Bürger in der EU sind erneut von Arbeitslosigkeit bedroht oder haben ihre Arbeit verloren. Hinzu kommt, dass in der EU immer mehr Menschen so wenig verdienen, dass sie von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind. In 2018 war fast jede*r zehnte Erwerbstätige davon betroffen, im Jahr 2010 war es jede*r zwölfte. Die Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise dürfen nicht dazu führen,

²Ursula von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024. Brüssel 2019.

³Vgl. jüngst die Mitteilung der Kommission (2020): Ein starkes soziales *Europa für einen gerechten Übergang*, KOM (2020) 14 endg. vom 14. Januar

⁴Eurostat (2020): Europa 2020 Indikatoren. <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/main-tables>

⁵ Eurostat (2020): <https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>

dass sich diese Entwicklung weiter fortsetzt. Stattdessen müssen Instrumente eingeführt werden, welche die Einkommensarmut reduzieren.

Die derzeitigen europäischen Maßnahmen reichen nicht

Auf europäischer Ebene gibt es eine Vielzahl von Bekenntnissen zur Bekämpfung der Armut und zur Absicherung der Menschen in existenziellen Notlagen. Besonders hervorzuheben ist die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GR-Charta), die im Jahr 2000 in Nizza verabschiedet wurde und mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 ihre Rechtsverbindlichkeit erhielt. In dieser Charta werden soziale Grundrechte verankert, u.a. das Recht auf soziale Unterstützung für alle Menschen, die nicht über ausreichende Mittel für ein menschenwürdiges Leben verfügen. Die Rechte der Grundrechtecharta müssen auch über ihre Verbindlichkeit für EU-Maßnahmen hinaus als eine klare Richtschnur für nationales Handeln wahrgenommen werden.

Über das Primärrecht der EU hinaus gibt es verschiedene „weiche“ Maßnahmen und Instrumente zur Armutsreduzierung und zur Stärkung der sozialen Dimension wie unverbindliche Empfehlungen oder die Europa-2020-Strategie. Diese Strategie für „intelligentes, nachhaltiges und inklusives“ Wachstum hat u.a. die Zielsetzung, die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen bis 2020 um 20 Millionen gegenüber 2008 zu reduzieren. Von der Zielerreichung ist die EU jedoch noch weit entfernt. Umgesetzt wird die Europa-2020-Strategie über das Europäische Semester mit länderspezifischen Empfehlungen sowie über die Offene Methode der Koordinierung (OMK). Mit dem letztgenannten Instrument werden die Fortschritte bei der Umsetzung gemeinsam gesetzter Ziele in den Ländern statistisch transparent und vergleichbar gemacht. Die Verantwortung für die konkreten Aktivitäten verbleibt vollständig bei den Mitgliedsländern.

Mit der im November 2017 proklamierten Europäischen Säule Sozialer Rechte (im Folgenden „die Säule“) wurden Grundsätze für gut funktionierende Arbeitsmärkte und stabile Sozialsysteme festgeschrieben. Die Säule umfasst insgesamt 20 Grundsätze in den drei Dimensionen „Chancengleichheit, Arbeitsmarktzugang und faire Arbeitsbedingungen“, „Sozialschutz“ und „soziale Inklusion“. Zwar sind die Grundsätze der Säule nicht rechtlich verbindlich und nicht einklagbar, jedoch haben sich die Mitgliedsstaaten und die EU-Organe dazu verpflichtet, diese umzusetzen. In der Säule wird etwa mit Grundsatz 6 allen Beschäftigten das Recht auf angemessene Löhne und Gehälter anerkannt. Mit Grundsatz 11 wird jedem Kind das Recht auf Schutz vor Armut garantiert und durch Grundsatz 14 wird jeder hilfebedürftigen Person eine Grundsicherung zugesprochen.

Mit den genannten Initiativen der EU konnten bislang weder substanzielle Fortschritte bei der Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung erreicht werden, noch wurden EU-weit verbindliche Rechtsansprüche auf sozialen Schutz vor Armut etabliert. Mittlerweile haben zwar alle Mitgliedstaaten Grundsicherungssysteme, die

von ihrem Ansatz geeignet sind gegen Armut zu schützen. Die Leistungen dieser Systeme in der EU sind aber vielfach nur schwer zugänglich und fast flächendeckend zu niedrig, um effektiv gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu schützen.

Die europäischen Strukturfonds leisten einen wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung

Mit der Kohäsionspolitik leistet die EU einen wichtigen finanziellen Beitrag gegen regionale und soziale Ungleichgewichte in Europa. Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds helfen dabei, die Armut vor Ort zu bekämpfen und die soziale Integration zu fördern. Damit können sie auch einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der Corona-Krise leisten. Zum Beispiel werden über den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) armutsgefährdete und von sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen mit Nahrungsmittelhilfe und grundlegender materieller Hilfe sowie Maßnahmen zur sozialen Integration unterstützt. Auch der Europäische Sozialfonds (ESF) fördert mit Projekten die soziale Integration und Arbeitsmarktintegration von benachteiligten Personen.

Forderungen der Nationalen Armutskonferenz

Die Nationale Armutskonferenz in Deutschland nimmt die deutsche EU-Ratspräsidentschaft zum Anlass, zentrale politische Forderungen an die europäische Politik zu stellen. Notwendig ist die Schaffung eines sozialen und ökologisch nachhaltigen Europas. Die europäische Politik muss neben dem ökologischen Umbau die Verbesserung der sozialen Situation der Menschen in Europa ganz oben auf die Reformagenda setzen und darf beide Ziele nicht durch eine bloße Umverteilung von Mitteln gegeneinander ausspielen. Denn letztlich gibt es keine europäische Integration ohne soziale Gerechtigkeit in und zwischen den Mitgliedsländern und keine soziale Gerechtigkeit ohne europäische Integration.

Mit der UN-Agenda 2030 und der Europäischen Säule sozialer Rechte liegen Konzepte und Selbstverpflichtungen vor, die es gilt umzusetzen. Die Nationale Armutskonferenz fordert daher eine Nachfolge für die EU-2020-Strategie, die Armutsbekämpfung, sozialen Zusammenhalt und sozialökologischen Umbau in das Zentrum stellt.⁶ Es sind konkrete und ehrgeizige soziale Ziele festzulegen. Der von der EU-Kommission vorgeschlagene „Grüne Deal“ ist zu begrüßen, insofern er die Ausrichtung auf einen klimaneutralen Kontinent bis 2050 als Ziel formuliert.

Darüber hinaus gilt es, die Programmsätze der Europäischen Säule der sozialen Rechte auch weiterhin in rechtlich verbindliche Regelungen umzusetzen und mit einem konkreten Maßnahmenpaket mit Leben zu füllen. Mit Interesse erwartet die NAK den von der Kommissionpräsidentin für 2021 angekündigten Aktionsplan für die

⁶Vgl. auch: European Anti-Poverty Network (EAPN): Delivering Agenda 2030 for People and Planet. EAPN Proposals for a Post European 2020 Strategy. 2019

vollständige Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte. Angesichts der hohen Zahl von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffener Menschen in Europa ist es dringend notwendig, geeignete Maßnahmen zu verabschieden. Dazu gehören auch Initiativen zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung. In diesem Zusammenhang ist ein „Rückschrittsverbot“ zu verankern: die Verständigung auf europäische Standards darf nicht dazu führen, dass höhere Leistungen in einzelnen Ländern gekürzt werden. Ein besonderes Augenmerk legt die nak auf die folgenden Maßnahmen:

- Eine **Nachfolgestrategie für die EU-2020-Strategie** muss konkrete und ehrgeizige soziale Ziele setzen. Dazu müssen sich die EU und ihre Mitgliedsländer explizit bekennen. Die **Nachhaltigkeitsziele (SDGs)** der UN-Agenda 2030 sind hier richtungweisend. So fordert die UN-Agenda 2030 als grundlegendes Prinzip, dass niemand zurückgelassen werden darf (LNOB, „leave no-one behind“). Das LNOB-Prinzip verlangt eine Politik der Armutsbekämpfung und der gerechten Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums. An prominenter Stelle fordert die UN-Agenda 2030 (Ziel 1) die Bekämpfung der Armut – global wie national. Konkret soll bis 2030 die Anzahl der Menschen in Armut halbiert werden. Extreme Armut soll bis 2030 komplett abgeschafft werden. Beide Ziele müssen für die EU operationalisiert werden. Eine Form von extremer Armut ist Wohnungslosigkeit. Es ist daher ein sinnvolles Ziel bis 2030 Wohnungslosigkeit als soziales Problem abzuschaffen. Ziel 10 fordert die Bekämpfung von sozialer Ungleichheit. Ziel 8 fordert „menschenwürdige Arbeit“ und somit die Bekämpfung von Erwerbsarmut. Auch diese sozialen Ziele müssen durch eine den „grünen Deal“ erweiternde „Agenda 2030“ für die Europäische Union verbindlich und damit sowohl für die Organe der EU als auch für die Mitgliedsländer handlungsleitend gemacht werden.
- Die nak begrüßt die Ankündigung der Kommissionspräsidentin mit einem „Rechtsinstrument“ sicherzustellen, „dass jeder Arbeitnehmer in unserer Union einen gerechten **Mindestlohn** erhält“. Die Verabschiedung eines verbindlichen europäischen Rahmens muss europaweit Armut für Erwerbstätige vermeiden helfen. Als Grundsatz muss gelten, dass kein*e Erwerbstätige*r in Vollzeit in Einkommensarmut leben muss. Der Mindestlohn und das Rentenrecht müssen derart auf einander abgestimmt sein, dass Erwerbstätigkeit auch eine auskömmliche Rente im Alter garantiert. Gleichzeitig trägt ein gerechter Mindestlohn dazu bei, systemrelevante Berufe aufzuwerten, welche eine geringe gesellschaftliche Anerkennung genießen.
- Die nak begrüßt im Grundsatz ebenso die Idee einer europäischen **Arbeitslosen(rück)versicherung** und weist darauf hin, dass in diesem Zusammenhang auch über verbindliche qualitative soziale Mindeststandards bei den nationalen Sicherungssystemen gegen die Arbeitslosigkeit zu reden sein wird. Die nak fordert in diesem Zusammenhang, dass die Leistungen der

Arbeitslosenversicherung Armut vermeiden und einen positiven Beitrag zur beruflichen und sozialen Eingliederung der Erwerbslosen leisten.

- Die nak begrüßt das Bekenntnis der Kommissionspräsidentin, „Armut stärker zu bekämpfen“. Die nak bemängelt aber, dass die Potenziale der **Grundsicherung** in diesem Zusammenhang nicht hinreichend gewürdigt werden. Von der Bundesregierung erwartet die nak, dass sie in Ausführung des Koalitionsvertrags dieses Thema auf die europäische Agenda setzt. Die Grundsicherung kann eine wichtige Rolle zur Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Europa spielen. Leistungsfähige Grundsicherungssysteme können darüber hinaus ein wichtiger Stabilitätsfaktor sein, um konjunktur- und krisenbedingte Ungleichgewichte sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in der EU insgesamt besser abzufedern. Notwendig ist daher eine verbindliche europäische Richtlinie, die qualitative Mindeststandards für die Grundsicherungssysteme in den Mitgliedsstaaten definiert. Die Leistungen müssen zugänglich, auf der Grundlage der Menschenwürde angemessen und befähigend sein.⁷
- Die nak begrüßt die Position der neuen EU-Kommission, die vom EU-Parlament vorgeschlagene „European Child Guarantee“ umzusetzen. Die Einschätzung der Kommission, dass Kinder in armen Familien keinen fairen Start ins Leben haben, teilt die nak. Möglichst kostenfreie und zugängliche soziale Dienste können – ergänzend zu erhöhten finanziellen Leistungen - einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen leisten. In diesem Sinne sollten im Rahmen der „European Child Guarantee“ klare Handlungsempfehlungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Erziehung und Betreuung sowie Wohnen vereinbart werden, die durch nationale Aktionspläne konkretisiert werden. ESF+-Mittel können ergänzend unterstützen.
- Die nak betont die Bedeutung der EU-Kohäsionspolitik für die Armutsbekämpfung und die soziale Integration von benachteiligten Personen. Laut Kommissionsvorschlag zum MFR 2021-2027 vom Mai 2020 ist für den ESF+ im Bereich der geteilten Mittelverwaltung ein Budget von 96,571 Mrd. Euro in lfd. Preisen vorgesehen. Das würde eine Kürzung von rd. 3,43 Mrd. Euro in lfd. Preisen (= rd. 3,4 Prozent) gegenüber dem Kommissionsvorschlag vom Mai 2018 darstellen. Eine derartige zusätzliche Kürzung des ESF, der soziale Probleme abfangen, Beschäftigungsfähigkeit sichern und einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten soll, ist auch angesichts des Strukturwandels parallel zu den Folgen der COVID-19-Pandemie nicht zu rechtfertigen. Der ESF+ darf daher unter keinen Umständen in der neuen

⁷Vgl. Benjamin Benz (2019): Gutachten im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und der Nationalen Armutskonferenz (nak) zur Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung, online: <https://www.nationale-armutskonferenz.de/wp-content/uploads/2019/05/Gutachten-Benz-EU-Mindestsicherung-190318.pdf>.

Förderperiode gekürzt werden. Zudem sollten die Mitgliedsstaaten mindestens 4 % der Gelder zur Bekämpfung von materieller Unterversorgung und für die Inklusion der am stärksten benachteiligten Personen investieren. Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich für einen schnellen Abschluss der Verhandlungen MFR 2021-2027 mit auskömmlichen Haushalten einzusetzen.

- Die nak begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, die Arbeits- und Lebensbedingungen von mobilen Beschäftigten aus der Europäischen Union und insbesondere von europäischen Saisonarbeiter*innen zum Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft zu machen. Die katastrophalen Arbeits- und Lebensbedingungen in „systemrelevanten“ Branchen wie beispielsweise die Fleischindustrie oder die Landwirtschaft gibt es schon längst. In der Corona-Krise wurde auch der breiten Öffentlichkeit klar, wie abhängig diese Branchen und der deutsche Arbeitsmarkt als Ganzes von Bürgerinnen und Bürger der EU sind ist und wie wenig Wertschätzung diesen im Gegenzug entgegengebracht wird. Aufgrund der prekären Löhne, schlechten Arbeitsbedingungen, des immer eingeschränkteren Zugangs zu Sozial- und Familienleistungen und den damit verbundenen fehlenden Alternativen für angemessene Unterkünfte, bleiben Bürgerinnen und Bürger der EU teilweise jahrelang in Armut und Abhängigkeitsverhältnissen von Arbeitgeber oder Vermieter. Vielen bleibt jegliche Möglichkeit einer gleichberechtigten Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft verwehrt. Die Bundesregierung hat aufgrund dieser Realität eine besondere Verantwortung europäische Lösungen für diese mobilen Beschäftigten zu suchen und zu koordinieren.

Die nak erwartet von der Bundesregierung, dass sie die erhöhten Gestaltungsmöglichkeiten rund um die Ratspräsidentschaft mit Nachdruck nutzt, um die soziale Dimension in Europa in den beschriebenen Handlungsfeldern maßgeblich zu stärken. Menschen mit Armutserfahrung sind dabei systematisch in die politische Entscheidungsfindung einzubinden.

Die Nationale Armutskonferenz (nak)

Die nak ist ein Zusammenschluss aus Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege, dem Deutschen Gewerkschaftsbund und deutschlandweit tätigen Fachverbänden und Betroffeneninitiativen. Die nak hat sich 1991 gegründet und ist die deutsche Sektion des European Anti Poverty Network (EAPN).

Berlin, 29.06.2020