



BEKÄMPFUNG VON ARMUT, SOZIALER AUSGRENZUNG UND DISKRIMINIERUNG

Durch die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung will die Europäische Union die soziale Integration und den Zusammenhalt in der europäischen Gesellschaft stärken und allen ihren Bürgern den gleichberechtigten Zugang zu Chancen und Ressourcen ermöglichen.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 19, 145 bis 150 und 151 bis 161 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

ZIELE

Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zählt zu den konkreten Zielen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik. Im Einklang mit Artikel 153 AEUV soll die soziale Integration ausschließlich auf der Grundlage der nichtlegislativen Zusammenarbeit – der offenen Methode der Koordinierung (OMK) – erreicht werden, während die EU gemäß Artikel 19 AEUV befugt ist, Diskriminierung zu bekämpfen, indem sie potenziellen Opfern Rechtsschutz gewährt und Fördermaßnahmen festlegt.

LEISTUNGEN

A. Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Im Zeitraum zwischen 1975 und 1994 führte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Reihe von Pilotprojekten und Programmen zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung durch. Aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen wurden die gemeinschaftlichen Maßnahmen in diesem Bereich jedoch immer wieder angefochten.

Diese Situation änderte sich 1999 mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam, in dem die Beseitigung sozialer Ausgrenzung als Ziel der Sozialpolitik der Gemeinschaft festgeschrieben wurde. Im Einklang mit Artikel 160 AEUV wurde im Jahr 2000 ein Ausschuss für Sozialschutz eingesetzt, um die Zusammenarbeit mit der Kommission und zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

Die 2000 ins Leben gerufene Strategie von Lissabon begründete einen Überwachungs- und Koordinierungsmechanismus, der die Festlegung von Zielvorgaben, die Ermittlung der Armutsquote anhand von Indikatoren und Benchmarks, Leitlinien für die Mitgliedstaaten und nationale Aktionspläne gegen Armut umfasste. Die offene Methode der Koordinierung (OMK), ein freiwilliger Prozess der politischen Zusammenarbeit,



dessen Grundlage die Vereinbarung von Zielen und die Bewertung der Fortschritte beim Erreichen dieser Ziele unter Verwendung gemeinsamer Indikatoren ist, kam zur Anwendung – in Übereinstimmung mit der Praxis in anderen Bereichen der Sozialpolitik.

Im Jahr 2006 wurde ein neuer politischer Rahmen – die offene Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung (soziale OMK) – festgelegt, in dem drei gesonderte OMK – jene für soziale Eingliederung, jene für Gesundheit und Langzeitpflege und jene für Renten – zusammengefasst und integriert wurden. Zu den übergeordneten Zielen der sozialen OMK zählen der soziale Zusammenhalt, die Gleichberechtigung von Mann und Frau und Chancengleichheit für alle, wobei diese Ziele durch effiziente Sozialschutzsysteme, eine wirksame Verzahnung der in der Strategie von Lissabon erklärten Ziele Wachstum, Beschäftigung und sozialer Zusammenhalt, eine verantwortungsvolle Verwaltung und die Einbeziehung aller Beteiligten erreicht werden sollen.

Mit der [Empfehlung](#) aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen zur vom Oktober 2008 aktualisierte die Kommission die [Empfehlung 92/441/EWG des Rates](#) und empfahl den Mitgliedstaaten „eine integrierte umfassende Strategie zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen zu gestalten und durchzuführen, die angemessene Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen in sich vereint“.

Eine der wichtigsten Neuerungen im Rahmen der 2010 angenommenen Strategie „Europa 2020“ für intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum war eine neue gemeinsame Zielsetzung bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, nämlich die Verringerung der Zahl der unter der nationalen Armutsgrenze lebenden Europäer um 25 %, wodurch mehr als 20 Millionen Menschen aus der Armut befreit würden. Die Zahl der von Armut und Ausgrenzung bedrohten Personen nahm zwischen 2009 und 2012 zu und begann danach zu fallen. Die Zahlen aus dem Jahr 2018 zeigen einen Rückgang um 8,2 Millionen gegenüber den Ausgangswerten aus dem Jahr 2008 (Eurostat).

Um dieses Ziel zu erreichen, begründete die Kommission im Dezember 2010 die Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung, zusammen mit einer Liste von Schlüsselinitiativen – etwa einer Bewertung der aktiven Inklusionsstrategien auf nationaler Ebene und ihrem [Weißbuch zu Renten \(COM\(2012\) 55\)](#). Seit 2011 findet im Rahmen der Plattform ein Jährlicher Konvent statt, der Politiker, zentrale Interessenträger und von Armut betroffene Menschen zusammenführt.

In Anbetracht der aufgrund der Krise steigenden Zahl von armutsgefährdeten Menschen in Europa nahm die Kommission 2013 zwei weitere Initiativen an.

In ihrer Mitteilung vom Februar 2013 mit dem Titel „Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – Sozialinvestitionspaket“ forderte die Kommission die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, sozialen Investitionen in Menschen – unter dem Gesichtspunkt Investitionen in Kinder – Vorrang einzuräumen, damit der Kreislauf der Benachteiligung durchbrochen werden kann.



Im Oktober 2013 legte die Kommission zudem einen [Vorschlag](#) zur Stärkung der sozialen Dimension im Rahmen der Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion vor, womit sie auf Forderungen des Europäischen Rates reagierte. Eine wesentliche Komponente ist der soziale Anzeiger, ein analytisches Instrument zur Erkennung EU-weiter Trends, die eine aufmerksamere Beobachtung erfordern. Er umfasst fünf Schlüsselindikatoren: Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit und der Anteil der jungen Menschen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden (NEET), das verfügbare Haushaltseinkommen, die Armutgefährdungsquote und Einkommensungleichheiten. Seit dem Europäischen Semester 2014 wird der Anzeiger in den gemeinsamen Beschäftigungsbericht des Jahreswachstumsberichts einbezogen, mit dem die strategisch wichtigen politischen Prioritäten vorgegeben werden. Außerdem wurden 2015 drei Beschäftigungsindikatoren (Erwerbsbeteiligungsquote, Langzeitarbeitslosenquote und Jugendarbeitslosenquote) in den Warnmechanismus-Bericht im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht aufgenommen, die aber keine Auslöser für weitere Maßnahmen sind, da die Kommission davon ausgeht, dass diese Indikatoren an sich noch keine Zuspitzung der makrofinanziellen Risiken implizieren. Das Europäische Parlament hat in mehreren Entschlüssen die Einbeziehung weiterer Indikatoren wie Kinderarmut und Obdachlosigkeit gefordert (vgl. seine Entschlüsse vom 11. März 2015 und 25. November 2014).

Im April 2017 führte die Kommission die [europäische Säule sozialer Rechte](#) ein, um mit Blick auf bessere Arbeits- und Lebensbedingungen auf zunehmend flexiblen Arbeitsmärkten auf eine Angleichung hinzuwirken. Alle drei zentralen EU-Organe bekundeten im November 2017 in einer gemeinsamen Erklärung ihre Unterstützung dafür. Mit der Säule werden Sozialschutz und soziale Inklusion zu einem von drei Schlüsselbereichen ([2.3.1. Sozial- und Beschäftigungspolitik: Allgemeine Grundsätze](#)).

Mit der europäischen Säule sozialer Rechte wurde eine Reihe von legislativen und politischen Initiativen auf den Weg gebracht, etwa die [Richtlinie \(EU\) 2019/1152](#) des Europäischen Parlaments und des Rates über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen oder das Paket zu sozialer Gerechtigkeit, das die [Verordnung \(EU\) 2019/1149](#) zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde und die [Empfehlung](#) vom 18. November 2019 zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige einschließt.

B. Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Diskriminierung

1997 kann als Wendepunkt betrachtet werden, da ein neuer Artikel – Artikel 13 (nun Artikel 19 AEUV) – in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) aufgenommen wurde, mit dem der Rat ermächtigt wurde, Maßnahmen zu treffen, um gegen Diskriminierung aus einer Reihe von neuen Gründen vorzugehen, darunter aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung. 2003 wurde dieser Artikel durch den Vertrag von Nizza abgeändert, um die Annahme von Fördermaßnahmen zu ermöglichen.

Anschließend wurden mehrere Richtlinien angenommen:

- die [Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse](#) (2000/43/EG),



- die [Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf](#) (2000/78/EG) und
- die [Gleichbehandlungsrichtlinie](#) (2006/54/EG), mit der mehrere Richtlinien zur Chancengleichheit von Männern und Frauen zusammengefasst wurden.

Aus einer vergleichenden Untersuchung der europäischen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Diskriminierung (2017) geht hervor, dass sich der rechtliche Schutz vor Diskriminierung durch solche Richtlinien europaweit stark verbessert hat, obwohl in einigen wenigen Mitgliedstaaten geringfügige Lücken bei der Umsetzung bestehen.

Bei zwei weiteren Richtlinienvorschlägen der Kommission zur Förderung der Gleichbehandlung konnte im Rat keine Einigung erzielt werden: bei der Richtlinie zur ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern in Gesellschaftergremien aus dem Jahr 2012 und bei der Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung außerhalb von Beschäftigung und Beruf (horizontale Antidiskriminierungsrichtlinie), die 2008 vorgeschlagen wurde. Eine Mutterschutzrichtlinie (von 2008, zur Änderung einer Richtlinie von 1992), die vom Parlament unterstützt wurde, wurde nach jahrelangen Blockaden im Rat schließlich im Juli 2015 zurückgezogen. Stattdessen wurde im Juni 2019 als ein Ergebnis im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte ([2.3.1. Sozial- und Beschäftigungspolitik: Allgemeine Grundsätze](#)) die [Richtlinie \(EU\) 2019/1158](#) zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige angenommen. Mit dieser Richtlinie wird die Verteilung von Fürsorgepflichten zwischen Mann und Frau in einen größeren Zusammenhang gestellt.

C. EU-Finanzierung

Das wichtigste Finanzinstrument ist der Europäische Sozialfonds (ESF), über den EU-Finanzmittel zur Kofinanzierung von Maßnahmen bereitgestellt werden, die dazu beitragen sollen, Diskriminierung zu bekämpfen und den am stärksten Benachteiligten den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern ([2.3.2 Europäischer Sozialfonds](#)).

Das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) wird direkt von der Kommission verwaltet. Mit ihm wird unter anderem die Modernisierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik unterstützt. Mit dem Programm werden Finanzmittel auf EU-Ebene bereitgestellt, um einen angemessenen und fairen Sozialschutz sicherzustellen, hochwertige und nachhaltige Beschäftigung zu fördern und Diskriminierung, soziale Ausgrenzung und Armut zu bekämpfen. Eines der drei Unterprogramme, PROGRESS, bietet finanzielle Unterstützung, damit sozial- und arbeitsmarktpolitische Innovationen getestet werden können, sowie finanzielle Unterstützung von Einrichtungen, damit diese die für Entwicklung, Förderung und Unterstützung von EU-Instrumenten und -Strategien notwendigen Kapazitäten aufbauen können.

Im März 2014 erließen Parlament und Rat die [Verordnung \(EU\) Nr. 223/2014](#) über den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD). Aus dem Fonds werden Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur materiellen Unterstützung besonders benachteiligter Personen sowie Maßnahmen der sozialen Inklusion unterstützt.



Im Mai 2018 legte die Kommission ihren Vorschlag für einen ESF+ (2021-2027) vor, der mit Mitteln in Höhe von 101,2 Mrd. EUR ausgestattet ist. Mit dem ESF+ werden der ESF, der FEAD, das EaSI, die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI) und das Gesundheitsprogramm zusammengefasst.

D. Strategien der EU für spezifische Gruppen

Die Kommission nahm im November 2010 die [Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020](#) (KOM(2010) 636) an, die sich auf den Aktionsplan für Menschen mit Behinderungen 2004-2010 stützte und in der Umsetzung eines Pilotprojekts für einen EU-Behindertenausweis sowie in legislativen Maßnahmen – wie dem Rechtsakt zur Barrierefreiheit im Internet ([Richtlinie \(EU\) 2016/2102](#)) und dem Rechtsakt zur Barrierefreiheit ([Richtlinie \(EU\) 2019/882](#)) – mündete. Im Bereich Gleichstellungspolitik wird die Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015 der Kommission, in der Schlüsselprioritäten festgelegt sind, durch das neue Programm mit dem Titel „[Strategisches Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter 2016-2019](#)“ fortgesetzt. Angesichts einer ständig zunehmenden Zahl arbeitsloser junger Menschen schlug die Kommission 2012 ein Jugendbeschäftigungspaket vor, auf das 2013 die Jugendgarantie folgte. Außerdem nahm der Rat im Februar 2016 auf Vorschlag der Kommission eine Empfehlung zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt an. Darüber hinaus startete die Kommission im Dezember 2016 das Europäische Solidaritätskorps, mit dem jungen Menschen neue Chancen eröffnet werden sollen ([2.3.3. Beschäftigungspolitik](#)).

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Durch den Vertrag von Lissabon (Artikel 19 Absatz 1 AEUV) erhielt das Parlament eine Zustimmungsbefugnis in Bezug auf die Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung. Das Parlament hat sich aktiv an der Debatte beteiligt, die zur Aufnahme dieses Artikels in den Vertrag geführt hat, und hat die Kommission und die Mitgliedstaaten wiederholt dazu aufgerufen, die vollständige und fristgerechte Umsetzung der entsprechenden Richtlinien sicherzustellen. In seiner [Entschließung vom 7. Februar 2018](#) zum Schutz und zur Nichtdiskriminierung von Minderheiten in den Mitgliedstaaten der EU brachte das Parlament Bedauern über fehlende Fortschritte bei der horizontalen Antidiskriminierungsrichtlinie zum Ausdruck und forderte die Kommission und den Rat auf, die Verhandlungen wieder aufzunehmen. Es wiederholte diese Forderungen in Entschlüssen von März 2018 und Januar sowie Februar 2019 und hielt im Oktober 2019 eine Debatte im Plenum zu diesem Thema ab. Das Parlament betonte, dass Ungleichheiten abgebaut werden müssen, weil damit zur Ankurbelung von Beschäftigung und Wachstum beigetragen werden kann, und forderte, dass Gleichstellungsaspekte bei haushaltstechnischen und strategischen Entscheidungen in allen Bereichen berücksichtigt werden und im Vorfeld neuer Strategien die geschlechtsspezifischen Auswirkungen bewertet werden. Außerdem hat es sich in seinen Entschlüssen besorgt über die geschlechtsspezifische Dimension von Armut und das geschlechtsbedingte Rentengefälle geäußert (z. B. in den [Entschlüssen vom 14. Juni 2017](#) und vom [16. November 2017](#)). Die



Entschließung vom [17. April 2018](#) hat die Stärkung der Rolle von Frauen und Mädchen durch die Digitalwirtschaft zum Gegenstand.

Es hat wiederholt Entschließungen angenommen, mit denen die Maßnahmen der EU zur Verbesserung der Bedingungen und Aussichten für sozial benachteiligte Menschen und zur Verringerung der Armut verstärkt werden sollen (z. B. die [Entschließung](#) vom 14. März 2018 zu beschäftigungspolitischen und sozialen Aspekten im Jahreswachstumsbericht).

In seiner Entschließung vom [19. Januar 2017](#) zu einer europäischen Säule sozialer Rechte hat das Parlament eine Reihe von Initiativen zur Stärkung der sozialen Dimension vorgeschlagen, z. B.:

- eine Rahmenrichtlinie über menschenwürdige Arbeitsbedingungen in allen Beschäftigungsformen,
- Koordinierung und Qualitätsbenchmarking auf europäischer Ebene im Bereich der nationalen Mindestlöhne,
- nationale Mindesteinkommenssysteme (vgl. auch die Entschließung vom 20. Oktober 2010),
- eine Kindergarantie,
- den verpflichtenden Abschluss der Sekundarstufe,
- ehrgeizigere sozialpolitische Zielsetzungen mit dem Ziel einer ausgewogeneren Wirtschaftspolitik der Union.

Die Kommission prüft derzeit die Durchführbarkeit von Maßnahmen zur Kindergarantie. Die neue von der Leyen-Kommission hat ihre Absicht bekundet, eine Kindergarantie sowie eine Reihe sonstiger Maßnahmen wie einen Aktionsplan zur vollständigen Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, ein Rechtsinstrument für ein gerechtes Arbeitsentgelt für alle Arbeitnehmer, eine europäische Arbeitslosenrückversicherung und neue Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung, einschließlich einer neuen Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern, vorzuschlagen.

[Aoife Kennedy](#)
11/2019

