



Die Flüchtlingskrise und die territoriale Kohäsion: Eine verbesserte Armutsbekämpfung in Europas östlichen Regionen als Voraussetzung für einen EU-Konsens in der Flüchtlingsverteilung

Von Walter Wolf
Wien, 15. Jänner 2016
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Die Flüchtlingskrise sollte nicht für die Aktivierung alter Feindbilder, sondern vielmehr als Chance für einen neuen europäischen Konsens zum territorialen und sozialen Zusammenhalt genutzt werden.
2. Es braucht deutlich erhöhte Kohäsionszahlungen an die ärmsten Mitgliedstaaten und Regionen der EU28 um in einem Gesamtpaket das aktuell diskutierte Aufteilen der Flüchtlinge und damit verbundene Kosten für alle Mitgliedstaaten konsensfähig zu machen.
3. Gleichzeitig muss die EU wirksamere europäische Anstrengungen zur Bekämpfung extremer Armut, insbesondere zugunsten der Inklusion der Roma, der größten europäischen Minderheit, unternehmen, um zu verhindern, dass die Bedürftigen der EU wegen der Flüchtlingskrise von der europäischen Agenda gestrichen und bei der Neuverteilung der ‚Lasten‘ vergessen werden.

Zusammenfassung

PolitikerInnen und Medien in Österreich und den anderen wohlhabenden EU Ländern beklagen häufig den Mangel an Verständnis und die fehlende Solidarität der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten in der Flüchtlingskrise und drohen diesen sogar mit Sanktionen. Zugrunde liegen Erklärungen aus der in dieser Frage um Rumänien, Bulgarien, Kroatien und die baltischen Staaten erweiterten Visegrad Gruppe (CZ, HU, PL und SK) hinsichtlich ihrer Ablehnung der vorgeschlagenen Quotenregelung.

Im Osten Europas haben viele Menschen den Eindruck, dass ihr Aufholen beim Lebensstandard hinter den Erwartungen zurück geblieben ist und die EU zu wenig unternimmt, um den territorialen und sozialen Zusammenhalt zwischen den 15 reicheren und homogeneren Mitgliedstaaten und den 13 seit 2004 neu hinzu gekommenen Ländern zu stärken.

Auch die Herausforderung der größten europäischen Minderheit, den Roma, bessere Lebensbedingungen und eine Zukunftsperspektive zu eröffnen, betrifft vor allem Osteuropa.

Zusätzlich bereitet die Krise in der Ukraine insbesondere den Polen Sorgen, die, wohl nicht ganz zu Unrecht, befürchten, dass, bei einer Eskalation der Kämpfe und den daraus resultierenden Flüchtlingsströmen nach Westen, Polen die Hauptlast zu tragen hätte. Vorstöße, wie sie auch von Bundeskanzler Faymann in die Diskussion eingebracht wurden, den Mitgliedstaaten, die sich weigern die Quotenregelung zur Flüchtlingskrise umzusetzen, EU-Förderungen zu kürzen, erscheinen nicht zielführend, weil diese in der Union kaum konsensfähig erscheinen. Realistischer wären win-win Ansätze, die dazu beitragen die Ungleichheiten in den EU28 zu verringern.



Die Flüchtlingskrise und die territoriale Kohäsion: Eine verbesserte Armutsbekämpfung in Europas östlichen Regionen als Voraussetzung für einen EU-Konsens in der Flüchtlingsverteilung

Gegen die Mär vom ‚Unsolidarischen Osten‘ Europas

Die Topographie der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in der EU28

Um Möglichkeiten für einen Konsens der notwendigen Entscheidungsträger auszuloten und gemeinsame Prioritäten zwischen verschiedenen Interessenlagen und politischen Lagern aufzuzeigen, erscheint es nützlich, einige Fakten und Diskussionspunkte zur aktuellen sozialen Lage in Europa einzubringen.

Während die Unterschiede in der EU hinsichtlich der Wirtschaftskraft und auch dem BIP per capita¹ in der Wirtschaftspolitik fast zum Allgemeinwissen gehören, finden die sich daraus ergebenden Konsequenzen im Bereich Sozialpolitik und Armutsbekämpfung nur selten die nötige Beachtung.

Hinsichtlich der in diesem Beitrag verfolgten Fragestellungen zum Zusammenhalt der EU bietet sich von den drei im Rahmen der EU2020 Strategie verwendeten Indikatoren zum Risiko von Armut und Sozialer Ausgrenzung der auf den Lebensstandard im unteren Verteilungsbereich bezogene Indikator **severe material deprivation** (Quote der erheblichen materiellen Entbehrung)² als besonders aussagekräftig an.

„Es ist sicher kein ‚Zufall‘, dass die drei Länder mit der höchsten severe material deprivation Betroffenheit die Mitgliedstaaten Ungarn, Rumänien und Bulgarien sind, die nicht nur hohe territoriale Ungleichheiten, sondern auch die höchsten Anteile von Roma an der Gesamtbevölkerung aufweisen.“

Im Jahr 2013, dem letzten Jahr für das offizielle Daten vorliegen, waren 10% der Menschen in der EU28 von *severe material deprivation* betroffen. Dieser **EU weit in gleicher Weise definierte Lebensstandard-Indikator** weist im Vergleich zu den beiden anderen EU-Messreihen zum Armuts- und Ausgrenzungsrisiko die weitaus größte Variationsbreite auf. Diese reicht von einer Betroffenheit von nur 1,3% in Luxemburg und Schweden bis zu 20% in Griechenland, 24% in Lettland, 27% in Ungarn, 30% in Rumänien und 43% in Bulgarien. Es ist sicher kein ‚Zufall‘, dass die drei Länder mit der höchsten *severe material deprivation* Betroffenheit die Mitgliedstaaten Ungarn, Rumänien und Bulgarien sind, die nicht nur hohe territoriale Ungleichheiten, sondern auch die höchsten Anteile von Roma an der Gesamtbevölkerung aufweisen³.

1) Vgl <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1196&newsId=2412&furtherNews=yes>

2) http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion

Allerdings ist methodisch zur bisherigen Operationalisierung dieses Indikators anzumerken, dass einzelne der bei der Datenerhebung verwendeten Items heute kaum mehr zeitgemäß erscheinen und daher kurz- und mittelfristig durch neue Indikatoren und Konzepte ersetzt werden sollen.

3) <http://www.coe.int/de/web/portal/roma>; siehe auch http://fra.europa.eu/sites/default/files/2099-fra-2012-roma-at-a-glance_de_0.pdf sowie http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_communication2015_en.pdf



Wieviel Geld steht der EU zurzeit unter dem Titel der Kohäsion und der Unterstützung der am stärksten benachteiligten Personen zur Verfügung?

Der **Kohäsionsfonds**⁴ wurde für EU-Staaten mit einem Bruttonationaleinkommen pro Einwohner unter 90 % des EU-Durchschnitts eingerichtet. Sein Ziel ist der *Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung*. Für die Jahre 2014-2020 stehen im Kohäsionsfonds 75 Milliarden € (= 8 % des EU Finanzrahmens), oder anders ausgedrückt etwa 0,0008% des BIP der EU28 zur Verfügung⁵. Zum Vergleich, das Sozialbudget für ein einziges Jahr in Österreich betrug allein im Jahr 2012 rund 93 Milliarden €⁶.

Wieviel wenden die EU Mitgliedstaaten für Sozialausgaben auf?

Wenn es um die Frage der Höhe der Sozialausgaben der Mitgliedstaaten geht sind Unterschiede in der Wirtschaftsleistung offenbar entscheidender als ‚politische Lager‘ oder ideologische Präferenzen.

Obwohl sich die zur Zeit des Abfassens dieses Beitrags aktuellsten verfügbaren Daten zu den Sozialausgaben der EU28 auf das Jahr 2012 beziehen, ist davon auszugehen, dass die Eurostat Kernaussagen an Hand der ESSPROS Daten⁷ auch im Jahr 2016 in den wesentlichen Punkten weiterhin Gültigkeit besitzen:

4) http://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/cohesion-fund/

5) http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm

6) https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/6/3/CH2088/CMS1313745345149/social_protection_in_austria.pdf, Seite 18

7) http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics

- Im Durchschnitt wenden die Mitgliedstaaten der **EU28 rund 29% ihres BIP für Soziales** auf. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen große Unterschiede hinsichtlich ihrer Anteile am BIP, die sie für Soziales aufwenden. Diese hängen in erster Linie mit dem Niveau ihres Lebensstandards, aber auch mit den Besonderheiten der Sozialschutzsysteme, demographischen und anderen strukturellen Unterschieden zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zusammen.

- Als generelle Aussage kann festgehalten werden, dass **die reicheren Mitgliedstaaten einen höheren Anteil aufwenden als die Ärmeren**: Während Dänemark, Frankreich und die Niederlande dieses Ranking mit Ausgaben von jeweils rund einem Drittel ihres BIP anführen, liegt der entsprechende BIP Anteil (beginnend mit dem niedrigsten) in Lettland, Estland, Rumänien, Litauen, Bulgarien, der Slowakei, Malta und Polen zwischen 15 und 19%.

- Dass die reicheren Länder gleichzeitig **auch höhere Anteile ihres BIPs** für Soziales aufwenden führt bei den Pro-Kopf Sozialausgaben zu einem drastischen Anstieg der Disparitäten innerhalb der EU28: So waren im Jahr 2012 die **Sozialschutzausgaben pro Kopf** in Kaufkraftstandards, welche Preisniveauunterschiede zwischen den Ländern ausblenden, in Luxemburg fast siebenmal so hoch wie in Rumänien. Nach Luxemburg wurden die höchsten Ausgaben pro Kopf (rund 40% über dem EU28 Durchschnitt) in den Niederlanden und in Dänemark verzeichnet, gefolgt von Österreich, das etwa 30% über dem Durchschnitt lag, sowie Frankreich, Deutschland und Schweden, wo diese rund 25% darüber lagen. Die niedrigsten Ausgaben pro Kopf fanden sich in Rumänien und Bulgarien, wo diese weniger als 30% des EU28 Durchschnitts betragen. Auch die Werte der baltischen Staaten (Lettland 30%, Estland 38% und Litauen 40%), sowie Kroatiens (41%), Polens (46%) und der Slowakei (48%) lagen unter der Hälfte der durchschnittlichen pro-Kopf Ausgaben der EU28. Von den seit 2004 der EU neu beigetretenen zentral- und osteuropäischen Ländern wendeten



nur drei, nämlich Ungarn (53%) die Tschechische Republik (58%) und Slowenien (71%) mehr als die Hälfte der EU28 Durchschnittsausgaben für Soziales auf.

„Nur die Sozialausgaben pro Kopf eines einzigen der neu beigetretenen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländer, diejenigen Sloweniens, erreichen gerade einmal das Niveau Portugals, des alten Mitgliedslands mit den niedrigsten Sozialausgaben (69%).“

Auch hinsichtlich der Debatte (siehe zum Beispiel Tito Boeri⁸) über die *ungerechte Benachteiligung* der ärmeren krisengeschüttelten **südlichen Mitgliedstaaten der alten EU** drängt sich ein Zurechtrücken dieser Wahrnehmung auf: Nur die Sozialausgaben pro Kopf eines einzigen der neu beigetretenen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländer, diejenigen Sloweniens, erreichen gerade einmal das Niveau Portugals, des alten Mitgliedslands mit den niedrigsten Sozialausgaben (69%). Die pro Kopf Sozialausgaben Griechenlands (84%) und Spaniens (83%) liegen deutlich höher; Italiens Wert entspricht recht genau dem EU28 Durchschnitt, gleichauf mit jenem des Vereinigten Königreichs.

„Im Licht dieser Daten erscheint es nachvollziehbar, dass in den neuen Mitgliedstaaten die Zurufe nach ihrer Beteiligung an der Finanzierung von Politiken zur Flüchtlingskrise und zugunsten der südlichen alten Mitgliedstaaten auf wenig Verständnis stoßen.“

Im Licht dieser Daten erscheint es nachvollziehbar, dass in den neuen Mitgliedstaaten die Zurufe nach ihrer Beteiligung an der Finanzierung von Politiken zur Flüchtlingskrise und zugunsten der südlichen alten Mitgliedstaaten auf wenig Verständnis stoßen, weil diese ärmere Länder treffen und zu einer Verstärkung der bestehenden Ungleichheit in der EU28 führen könnten.

Die bestehenden Mindesteinkommensregelungen in der EU

Der Sozialschutzausschuss, das Koordinierungsgremium der Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik⁹, präsentiert eine ungeschminkte Einschätzung zur Mindesteinkommenssicherung (minimum income schemes)¹⁰ in der EU. Langzeitarbeitslose erhalten in vielen Mitgliedstaaten keine ausreichende finanzielle Unterstützung, darüber hinaus hat auch noch ein bedeutender Teil der sonstigen Bevölkerung keinen Zugang zu einer Mindesteinkommenssicherung.

Viele derer, die ein geringes Einkommen und einen sehr niedrigen Lebensstandard aufweisen, sind – wie die Roma und verschiedene Gruppen mit einem Migrationshintergrund – zusätzlich auch mit Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung konfrontiert. Diese prekären Lebensumstände benötigen meist (relativ kosten- und personalintensive) individualisierte Lösungen.

Wieviel Geld steht der EU zur Zeit unter dem Titel der Unterstützung der am stärksten benachteiligten Personen zur Verfügung?

Ähnlich wie der Kohäsionsfonds soll der **Euro-päische Hilfsfonds für die am stärksten**

8) <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/02/11/five-minutes-with-tito-boeri-we-dont-just-need-a-welfare-state-in-europe-we-also-need-a-welfare-union/> und <http://www.lse.ac.uk/newsAndMedia/videoAndAudio/channels/publicLecturesAndEvents/player.aspx?id=2868>

9) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=de>

10) http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/33_poverty_and_social_inclusion_02.pdf



benachteiligten Personen¹¹ die EU-Länder bei der Bereitstellung materieller Hilfen unterstützen. Diese Hilfen umfassen *Nahrungsmittel, Bekleidung und andere für den persönlichen Gebrauch bestimmte Dinge wie Schuhe, Seife und Shampoo*, also eher eine Art der Nothilfe, wie sie – zumindest in den reicheren Ländern Europas – meist nicht vom Staat, sondern durch karitative NGOs erbracht wird.

Auch hier handelt es sich um einen eher überschaubaren Budgetrahmen, der für die Jahre 2014 bis 2020 mit 3,8 Milliarden € angesetzt ist. Ein Vergleich mit den österreichischen Verhältnissen ist wieder hilfreich: Im Jahr 2013 wendete Österreich für die **Bedarfsorientierte Mindestsicherung** 600 Millionen € auf, womit die österreichischen Ausgaben das Jahresbudget dieses EU Hilfsfonds übersteigen. Pointiert ausgedrückt bedeutet das, dass in Österreich für die Armutsbekämpfung in einem Land mit weniger als 2% der EU28 Bevölkerung mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen als im EU Budget für die ganze EU28 und somit für über 500 Millionen Menschen vorgesehen sind.

Die EU sollte daher darüber nachdenken, mittelfristig Finanzierungen im Kampf gegen extreme Armut zumindest im Sinne der **Einhaltung zu vereinbarenden Mindeststandards** (niemand sollte verhungern oder erfrieren müssen, ohne Zugang zu medizinischer Akutversorgung und Impfungen gelassen werden, alle Kinder sollten die Schule besuchen können usw.) durch eine Kofinanzierung zu unterstützen.

Extreme Armut, Flüchtlingskrise, Roma inclusion und die Krisenregionen in der Nachbarschaft der EU

Allerdings ist die Notwendigkeit von EU-weiten Mindeststandards und Mitteln zur Bekämpfung der

extremen Armut noch nicht ‚auf dem Radar‘ der relevanten Entscheidungsträger in der EU angelangt. Auch die bisher erzielten Fortschritte im Rahmen des EU-Politikschwerpunktes zur sozialen Situation der Roma und den **Nationalen Strategien zur Integration der Roma**¹² geben keinen Anlass für Optimismus. Den Roma fehlt eine wirkungsvolle Vertretung ihrer Interessen und sie haben nicht einmal wie die Zuwanderer ein ‚Mutterland‘, das sich für sie einsetzt. Die Regierenden (insbesondere der Länder mit einem hohen Romaanteil) haben bisher kaum Bereitschaft gezeigt, Maßnahmen zur Chancengleichheit der Roma zu beschließen und umzusetzen.

Auch im Fall der **EU-Erweiterungsländer des Westlichen Balkans** (von denen einige stark von der Flüchtlingsmigration betroffen sind) erscheinen die in den letzten Jahren erzielten sozialen Fortschritte sehr begrenzt und viele der sichtbaren Verbesserungen der Lebensverhältnisse eher eine Folge von Auswanderung (Geldtransfers) und Landflucht als von politischen Maßnahmen der Armutsbekämpfung zu sein.

Noch weitaus pessimistischer muss die Einschätzung der Lage in der **Nachbarschaft der EU** ausfallen: Die bewaffneten Auseinandersetzungen in der Ukraine, die eingefrorenen Konflikte in den Ländern des südlichen Kaukasus Georgien, Armenien und Azerbaijan, ganz zu schweigen von den Bürgerkriegen in Syrien, Irak und Libyen und deren Folgen für den ganzen Mittelmeerraum, müssen realistischerweise zu der Einschätzung führen, dass die EU schon allein aus wohlverstandenen Eigeninteressen weitere gemeinsame Maßnahmen, insbesondere zur Linderung der **Flüchtlingstragödien**, setzen muss.

11) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=de>

12) http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_de.htm



Versuch eines Ausblicks

Die bereits im Mai 2015 von der EU-Kommission veröffentlichte **Migrationsagenda** geht hinsichtlich des vorgeschlagenen *Umsiedlungs- und Neuansiedlungssystems* zwar von einer Differenzierung nach der Bevölkerungsgröße, dem BIP, der Zahl der Flüchtlinge und Asylwerber sowie der Arbeitslosenquote aus¹³. Die bisherigen Reaktionen der Mitgliedstaaten legen jedoch nahe, dass dieser Ansatz alleine nicht für eine Einigung ausreichen wird.

Miteinander **konkurrierende Prioritäten der Kohäsion** innerhalb der EU und des gemeinsamen Vorgehens der EU bei der Flüchtlingskrise bergen auch die Gefahr des gegeneinander Ausspielens von verschiedenen Gruppen von Bedürftigen. Zum Beispiel in Malmö schloss die Gemeinde ein Camp für Roma aus Rumänien, *weil dieses jetzt für Flüchtlinge gebraucht werde*; ähnliche Argumente sind auch in der aktuellen ‚Bettlerdebatte‘ Vorarlbergs durchaus präsent¹⁴.

„Für die seit 2004 beigetretenen Länder wären entsprechende Vereinbarungen zur Stärkung der sozialen und territorialen Kohäsion eine Möglichkeit, Schritte in Richtung Maßnahmen zur Entschärfung der Flüchtlingskrise gemeinsam zu machen.“

Ein erprobter EU-Weg Einigungen zu erreichen besteht darin, sicherzustellen, dass in einem **Gesamtpaket** jedes Mitgliedsland einen spezifischen Erfolg vorweisen kann. Für die seit 2004 beigetretenen Länder wären entsprechende Vereinbarungen zur Stärkung der sozialen und territorialen Kohäsion eine Möglichkeit, Schritte in Richtung Maßnahmen zur Entschärfung der Flüchtlingskrise gemeinsam zu machen.

Der politische und soziale Zusammenhalt der EU wird aber auch durch die Ost-West Migration (siehe die Brexit-Debatte) in Frage gestellt. Der sogenannten ‚**Armutsmigration**‘, die insbesondere bei den eher benachteiligten Schichten der reicheren EU Länder zu einem nachteiligen Image der europäischen Integration beiträgt (und in den Medien häufig auch als Bettlerinvasion und Sozialtourismus dargestellt wird), könnte ebenfalls am wirksamsten durch bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Herkunftsländern entgegengetreten werden.

Gemäß dem auch von Nobelpreisträger Joseph Stiglitz diagnostizierten engen **Zusammenhang zwischen Sparpolitik, Ungleichheit und Flüchtlingskrise**¹⁵ könnte durch eine Stärkung der Kohäsionszahlungen und EU-kofinanzierte Schritte in Richtung der Bekämpfung der extremen Armut versucht werden, einen neuen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen.

13) Vgl. ‚Aktueller Stand: Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise‘, 23.12.2015 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6134_de.htm

14) Vgl. zum Beispiel <http://derstandard.at/2000027160902-626/Betteln-als-letzte-Hoffnung-in-der-Armut>

15) <http://derstandard.at/2000026702822/Stiglitz-Nicht-nur-Fluechtlinge-brauchen-Solidaritaet>



Ausgewählte weiterführende Literatur

European Council <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/>

Eurostat http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page

European Commission, DG EMPL, Employment and Social Analyses <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=113>

Beschäftigungsausschuss <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115&langId=en>

Sozialschutzausschuss <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=en>

London School of Economics Public Lectures Podcasts <http://www.lse.ac.uk/newsAndMedia/videoAndAudio/channels/publicLecturesAndEvents/Home.aspx>



Über den Autor

Walter Wolf arbeitete von 1996 bis 2013 als Beamter bei der EU Kommission. Er ist seit 1995 an der JKU Linz und seit 2014 auch an der WU Wien als Lehrbeauftragter tätig. Der vorliegende Beitrag präsentiert seine persönlichen Ansichten.

Kontakt: walter.wolf@jku.at

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Zitation

Wolf, W. (2016). *Die Flüchtlingskrise und die territoriale Kohäsion: Eine verbesserte Armutsbekämpfung in Europas östlichen Regionen als Voraussetzung für einen EU-Konsens in der Flüchtlingsverteilung*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 2'2016

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>