

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)

Für eine ambitionierte EU-Strategie zur Bekämpfung von Armut

1. Einleitung

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) ist der Zusammenschluss der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland und vereint unter ihrem Dach rund 125.000 soziale Träger und Einrichtungen mit 2 Millionen Beschäftigten. Die Freie Wohlfahrtspflege ist somit eine wesentliche Säule des deutschen Sozialstaats und trägt mit ihren sozialen Diensten zu einer qualitativ hochwertigen Versorgungssicherheit der Menschen in Deutschland bei.

Die Europäische Union (EU) ist ein einzigartiges Friedens- und Solidaritätsprojekt. Doch Armut und soziale Ungleichheit gefährden den Zusammenhalt. Im Jahr 2024 waren über 93 Millionen Menschen in der EU von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht bzw. betroffen – das entspricht fast jedem fünften Menschen.¹ Diese Realität steht im drastischen Widerspruch zu den europäischen Grundwerten, die Würde, Gleichheit und Solidarität ins Zentrum stellen.

Die BAGFW setzt sich daher entschieden für eine ambitionierte EU-Strategie zur Bekämpfung der Armut (im Folgenden „Anti-Armutsstrategie“) ein, die nicht nur auf die Reduzierung von Armut abzielt, sondern ihre Überwindung zum Ziel hat. Eine solche Strategie muss verbindlich, gerecht und solidarisch sein – und sie muss die strukturellen Ursachen von Armut beseitigen.

Armut bedeutet zu wenig Ressourcen zu haben, um gleichberechtigt am Leben in der Gesellschaft teilzuhaben. Armut ist daher primär ein Mangel an Einkommen. Armut bedeutet aber darüber hinaus auch fehlenden Zugang zu guter Bildung, zu sicherem und bezahlbarem Wohnen, zu Gesundheit, zu sozialer Teilhabe und zu einem Leben in Würde. Armut raubt Menschen Chancen, verschärft Ungleichheiten und schwächt den sozialen Zusammenhalt. Sie untergräbt das Vertrauen in Demokratie und die EU selbst.

Die Krisen der letzten Jahre – z. B. die Corona-Pandemie, die Folgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine, die hohen Energiepreise und Inflation sowie die Klimakrise – haben gezeigt, wie wichtig europaweite soziale Grundlagen in der EU sind. Besonders Menschen in prekären Lebenslagen waren und sind am härtesten

¹ Vgl. Eurostat, [\[ilc_peps01n\] Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex](#).

betroffen. Gleichzeitig wird deutlich: Soziale Sicherheit ist eine Voraussetzung für Resilienz, Demokratie und Stabilität.

Deutschland trägt als größtes Mitgliedsland der EU eine besondere Verantwortung. Es muss Motor einer sozialeren EU sein, die ihre Bürger:innen nicht nur vor ökonomischen Risiken schützt, sondern ihnen echte Teilhabe ermöglicht. Wir erwarten, dass die Bundesregierung diese Verantwortung ernst nimmt und sich auf EU-Ebene für eine ambitionierte Anti-Armutsstrategie einsetzt.

1. Voraussetzungen und Grundlagen für die Anti-Armutsstrategie

1.1 Armutsmessung muss an Armutsrealitäten angepasst werden

Armut ist in Europa keine Randerscheinung, sondern betrifft Millionen Menschen unmittelbar. Nach den aktuellen Zahlen der EU-Statistikbehörde (Eurostat), die im Rahmen des AROPE-Indikators erfasst werden, waren im Jahr 2024 über 93 Millionen Menschen in der EU von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht oder betroffen.² Trotz des politischen Ziels, Armut bis 2030 deutlich zu reduzieren, ist die Bilanz ernüchternd: Seit 2019 konnten lediglich 1,6 Millionen Menschen aus dem Risiko der Armutsbedrohung befreit werden – weit entfernt vom EU-Ziel des Aktionsplans zur Umsetzung der Europäischen Säule Sozialer Rechte, der eine Reduktion um 15 Millionen, darunter 5 Millionen Kinder, bis 2030 vorsieht.^{3 4}

Für eine ambitionierte Anti-Armutsstrategie braucht es auch verlässliche und vergleichbare Daten. Deswegen ist es grundsätzlich nachvollziehbar, dass die EU seit vielen Jahren den AROPE-Indikator für den länderübergreifenden Vergleich der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung nutzt. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der AROPE Indikator drei Indikatoren (monetäre Einkommensarmut, materielle Deprivation und Erwerbsintensität) zusammenführt, wodurch länderübergreifende Vergleiche ungenau sind. Das bedeutet, dass daraus nicht hervorgeht, ob die betroffene Person beispielsweise einkommensarm oder materiell depriviert sind.

Die für AROPE zugrundeliegenden Datenquellen, EU-SILC, wurde in der Vergangenheit in Deutschland kritisch gesehen, da die regelmäßigen

² AROPE steht für "At risk of poverty or social exclusion". AROPE ist eine Kombination aus drei Teilindikatoren: der Armutsgefährdungsquote, einem Indikator für schwere materielle und soziale Benachteiligung und einem Indikator für geringe Erwerbsintensität der Haushalte. Die Armutsgefährdungsquote (AROP) wird als Prozentsatz der Haushalte berechnet, deren verfügbares Äquivalenzeinkommen nach Sozialtransfers weniger als 60 % des nationalen Medianeinkommens beträgt. Die Quote der „schweren materiellen und sozialen Benachteiligung“ ist definiert als der Anteil der Bevölkerung, der einen erzwungenen Mangel an mindestens sieben von 13 Benachteiligungsmerkmalen (sechs auf individueller Ebene und sieben auf Haushaltsebene) erlebt. Zu diesen Punkten gehören beispielsweise die Fähigkeit, die Miete zu bezahlen, die Wohnung angemessen zu heizen, unerwartete Ausgaben zu bewältigen, abgenutzte Möbel zu ersetzen oder eine Internetverbindung zu nutzen. Eine sehr geringe Erwerbsintensität als letzter Teilindikator ist definiert als eine kombinierte Erwerbsintensität von weniger als 20 % aller erwerbsfähigen Erwachsenen in den Haushalten, die jünger als 60 Jahre sind.. Die neuesten Zahlen sind hier zu finden: Eurostat, [\[ilc_peps01n\] Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex](#).

³ [European Pillar of Social Rights Action Plan - Employment, Social Affairs and Inclusion](#).

⁴ Zur Armutsreduktion siehe EAPN „Towards the eradication of poverty“: <https://www.eapn.eu/position-paper-towards-the-eradication-of-poverty/>

Armuterhebungen in Deutschland (z.B. MZ-KERN) anderen Grundsätzen und Regeln folgen. Durch die methodischen Verbesserungen bei EU-SILC, wie z.B. die inzwischen verpflichtende Teilnahme an der Befragung und die differenziertere und damit validere Einkommenserfassung, liegt eine anerkannte Datengrundlage vor, sodass länderübergreifende Vergleiche möglich sind.

Gleichzeitig sollten zusätzlich auch qualitative Daten aus der Praxis in eine evidenzbasierte Anti-Armutsstrategie miteinfließen. EU-SILC hat beispielsweise den Nachteil, dass ausschließlich Menschen ab 16 Jahren, die in privaten Haushalten leben, befragt werden. Das bedeutet, dass Menschen, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, nicht gezählt werden. Dadurch werden viele Gruppen nicht mitgezählt, z.B. wohnungslose Menschen, Menschen in Pflegeeinrichtungen, Wohnheimen der Behindertenhilfe oder in Studierendenwohnheimen, Strafgefangene oder Geflüchtete in Gemeinschaftsunterkünften. Diese Menschen zählen zu den mit den üblichen statistischen Umfragen „schwer-erreichbaren“ Gruppen. Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege haben jedoch Zugang zu diesen Menschen und kennen die Lebenslagen und Armutsgefährdungsquote aus erster Hand. Diese Erfahrungen sollten in qualitativen Studien von der EU erhoben und genutzt werden.

Zudem erhebt EU-SILC keine Daten zur ethnischen Herkunft, Migrationshintergrund oder Hautfarbe. In diesem Zusammenhang hat allerdings die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) Erfahrungen mit der Durchführung repräsentativer Erhebungen von statistisch schwer zu erreichenden Gruppen gesammelt. Diese Bemühungen sollten ausgeweitet, auskömmlich finanziert und systematisch von der EU in die EU-Anti-Armutsstrategie miteinbezogen werden. Damit die Strategie wirksam sein kann, muss sich die EU dazu verpflichten, u.a. der Expertise der FRA und den Organisationen von und für von Armut betroffenen Menschen eine weitaus größere Rolle einzuräumen, angemessene Finanzmittel bereitzustellen und sicherzustellen, dass solche „bottom-up“ Erhebungen regelmäßig und in möglichst vielen EU-Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

Die BAGFW fordert:

- Zusätzlich zur statistischen Datenerhebung in Privathaushalten durch EU-SILC müssen auch schwer erreichbare Gruppen zu ihrer Lebenssituation befragt werden. Die Expertise von Menschen mit Armutserfahrung, der Wohlfahrtsverbände und der FRA sollte in EU-weite „bottom-up“-Armuterhebungen einfließen. Diese Erhebungen müssen in regelmäßigen Abständen stattfinden und auskömmlich finanziert werden.

1.2 Rechtliche und politische Verpflichtungen für eine europäische Anti-Armutsstrategie

Die EU versteht sich nicht nur als Wirtschafts- und Währungsunion, sondern auch als Wertegemeinschaft. Ihre rechtlichen und politischen Grundlagen verpflichten sie dazu, soziale Gerechtigkeit, Solidarität und die Bekämpfung von Armut zu fördern.

Eine ambitionierte Anti-Armutsstrategie auf EU-Ebene sollte sich daher auf das Primärrecht der EU, internationale Menschenrechtsverpflichtungen, die Revidierte Sozialcharta, sowie die Europäische Säule Sozialer Rechte (ESSR) stützen.

Die Förderung von sozialer Gerechtigkeit und die Bekämpfung von Ausgrenzung ist im EU-Primärrecht, insbesondere in Artikel 2 und 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sowie in den Artikeln 9 und 151 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) fest verankert.

Gleichzeitig muss die EU im Kampf gegen Armut alle relevanten Rechtsinstrumente der Vereinten Nationen (UN) und des Europarats einhalten, die die EU-Mitgliedstaaten ratifiziert haben, insbesondere den Sozialpakt (ICESCR), die Kinderrechts-Konvention (CRC), die Behindertenrechtskonvention (CRPD), die Frauenrechtskonvention (CEDAW) und die revidierte Europäische Sozialcharta (RESC). Alle EU-Mitgliedstaaten haben zumindest einige dieser UN-Völkerrechtsverträge unterzeichnet. Als Vertragspartei der Behindertenrechtskonvention, hat die EU bereits bewährte Verfahren etabliert, wie die Rechte der Menschen mit Behinderung in allen Politikbereichen der EU mitgedacht werden müssen. Gleiches muss auch für die anderen UN-Menschenrechtsverträge umgesetzt werden, insbesondere für den Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte, zu denen u.a. auch das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard oder das Recht auf soziale Sicherheit gehört.

Eine besondere Stärke des internationalen Menschenrechtssystems ist seine Fokussierung auf die Rechte von Menschen in marginalisierten und benachteiligten Situationen. Gleichheit und Nichtdiskriminierung sind wichtige Leitprinzipien im Kampf gegen Armut. Gemäß Artikel 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind „alle vor dem Gesetz gleich“. Gemäß Artikel 21 „ist jede Diskriminierung aus Gründen wie Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, ethnischer oder sozialer Herkunft, genetischen Merkmalen, Sprache, Religion oder Weltanschauung, politischer oder sonstiger Anschauung, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Vermögen, Geburt, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung verboten“. Nichtdiskriminierung ist eng mit der Bekämpfung der Armut verbunden, da Diskriminierungserfahrungen Menschen in benachteiligten Situationen oft daran hindern, ihr Recht auf einen angemessenen Lebensstandard zu verwirklichen. Zugewanderte sind von finanzieller Armut regelmäßig überproportional betroffen. Die Menschenrechtskonventionen verbieten in unterschiedlichem Umfang die Ungleichbehandlung auf Grund der Staatsangehörigkeit oder des ausländerrechtlichen Status. Insbesondere die UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention könnten noch bessere Wirkung auch im Rahmen der Armutsbekämpfung entfalten, wenn deren Diskriminierungsverbote bei der Umsetzung konsequent berücksichtigt würden.

Laut der Roma-Strategie der EU 2020–2030 sollen Roma besser unterstützt und ihre Inklusion in der EU gefördert werden, einschließlich der Inklusion in den Bereichen Wohnen, Bildung und Arbeitsmarkt. Roma gehören, unabhängig davon, ob sie

eigene Staatsangehörige oder Migrant:innen sind, nach wie vor in allen Mitgliedstaaten zu den am stärksten von Armut und Ausgrenzung betroffenen Gruppen. Daher muss die Anti-Armutsstrategie ein besonderes Augenmerk darauflegen, hinderliche Strukturen sowie staatliche und alltägliche Diskriminierung abzubauen und die Lebenssituation der Roma zu verbessern.

Mit der Verabschiedung der Anti-Armutsstrategie sollte die EU den Prozess für den Beitritt der EU zur Revidierten Europäischen Sozialcharta (RESC) einleiten.⁵ Außerdem sollte die EU die Mitgliedstaaten dazu ermutigen, die RESC und alle ihre Bestimmungen zu ratifizieren, die für den Kampf gegen Armut relevant sind.⁶ In diesem Zusammenhang und im Rahmen der Vereinbarung zwischen dem Europarat und der EU sollte die Europäische Kommission eine engere Zusammenarbeit mit der Abteilung für die Sozialcharta des Europarates aufbauen. Zudem sollte die EU-Kommission eine formelle Partnerschaft mit dem Europarat im Bereich der sozialen Rechte eingehen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Abstimmung der Bemühungen im Zusammenhang mit der RESC, der EU-Strategie zur Bekämpfung der Armut und der Europäischen Säule sozialer Rechte liegen sollte. Diese Partnerschaft sollte auf dem Modell bestehender Partnerschaften in den Bereichen gute Regierungsführung und Jugend aufbauen, mit dem Ziel, die Kohärenz der Politik, die gegenseitige Stärkung von Standards und koordinierte Umsetzungsmechanismen zu verbessern.

Mit der 2017 proklamierten Europäischen Säule sozialer Rechte haben die EU-Institutionen 20 Grundsätze formuliert, die als sozialpolitisches Leitbild der Union dienen. Obwohl die Europäische Säule sozialer Rechte rechtlich nicht verbindlich ist, setzt sie doch einen klaren Rahmen, der die Bekämpfung von Armut, die Gewährleistung sozialer Sicherheit und den Zugang zu sozialen Rechten für alle fest schreibt. So deckt die Europäische Säule sozialer Rechte u.a. Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion ab.⁷ Diese Grundsätze sind zwar rechtlich weder verbindlich noch einklagbar, verpflichten aber die EU und die Mitgliedstaaten dazu, politisch aktiv zu werden. Mit dem Aktionsplan zur Umsetzung der ESSR aus dem Jahr 2021 wurden drei Kernziele bis 2030 definiert:

- **Mindestens 78 % der Menschen im Alter von 20–64 Jahren** sollen in Beschäftigung sein.

⁵ Das Europäische Parlament fordert in seiner Entschließung vom 18.04.23 zu den institutionellen Beziehungen zwischen der EU und dem Europarat die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, Fortschritte hinsichtlich des Beitritts der Europäischen Union zur revidierten Europäischen Sozialcharta zu erzielen und einen klaren Zeitplan für die Verwirklichung dieses Ziels vorzuschlagen, Rz. 15.

⁶ Insbesondere Artikel 13 (Recht auf soziale und medizinische Hilfe), 14 (Recht auf Sozialleistungen), 16 (Recht der Familie auf angemessenen sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Schutz zur Gewährleistung ihrer uneingeschränkten Entfaltung), 23 (Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz), 30 (Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung) und 31 (Recht auf Wohnung) sowie das kollektive Beschwerdeverfahren. Die Artikel 30 und 31 der RESC dienen als Zugangsrechte für die Wahrnehmung anderer Menschenrechte.

⁷ Besonders hervorzuheben sind Grundsätze 11 (Betreuung und Unterstützung von Kindern), 12 (Sozialschutz), 14 (Grundsicherung) und 19 (Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose).

- Mindestens **60 % der Erwachsenen** sollen jedes Jahr an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen.
- Die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen soll um **mindestens 15 Millionen**, darunter **5 Millionen Kinder**, reduziert werden.

Diese Ziele sind wichtige Meilensteine, die politischen Druck ausüben können. Gleichzeitig zeigt die Erfahrung, dass die Umsetzung der Maßnahmen aus dem ersten Aktionsplan teils mangelhaft ist, insbesondere dort, wo keine Rechtsverbindlichkeit vorgesehen ist.

Für die Anti-Armutsstrategie ist daher abzuleiten: Ohne verbindliche Maßnahmen im Bereich der Armutsbekämpfung ist das Armutsreduktionsziel kaum erreichbar. Sozialpolitik ist kein Annex, sondern Kernbestand der europäischen Integration. Eine ambitionierte Anti-Armutsstrategie ist nicht nur politisch geboten, sondern auch rechtlich legitimiert. Bisher fehlt es jedoch an Verbindlichkeit. Empfehlungen, Aktionspläne und „weiche“ Koordinierung reichen nicht aus, um die unhaltbare Armuts- und Ungleichheitssituation in Europa wirksam zu verändern.

Die BAGFW fordert:

- Es braucht einen Paradigmenwechsel: Weg von unverbindlichen Empfehlungen und Zielmarken, hin zu verbindlichen rechtlichen Instrumenten, die Mindeststandards setzen und die Mitgliedstaaten verpflichten, Armut konsequent zu bekämpfen.

1.3 EU-Folgenabschätzungen müssen Auswirkungen auf Armutsrisiko einbeziehen

Gemäß den Leitlinien für bessere Rechtsetzung sollten Folgenabschätzungen „wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte“ berücksichtigen.⁸ Obwohl die „Toolbox“ für bessere Rechtsetzung über 600 Seiten lang ist, fehlt hier die ausdrückliche Berücksichtigung von internationalen Menschenrechtsnormen und insbesondere von wirtschaftlichen und sozialen Rechten. Obwohl die EU sogenannte Verteilungswirkungsanalysen („distributional impact assessments“) inzwischen öfter verwendet,⁹ sieht die einzige in der Toolbox enthaltene Frage zur Wirkung von geplanten Gesetzen auf die Armutsgefährdungsquote (AROPE) vor, dass eine Folgenabschätzung zu der Wahrscheinlichkeit von Arbeitsplatzverlusten durchgeführt werden soll.¹⁰ Dies greift aber viel zu kurz, da Armutsgefährdung nicht nur auf den Arbeitsplatzverlust beschränkt werden kann.

Stattdessen sollten insbesondere die menschenrechtlichen Verpflichtungen bei der Durchführung von Folgenabschätzungen berücksichtigt werden. Als Vertragspartei

⁸ European Commission, 2023, 'Better regulation' toolbox – July 2023 edition, [9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en](#).

⁹ European Commission, 2022, Better assessing the distributional impact of Member States' policies, [EUR-Lex - 52022DC0494 - EN - EUR-Lex](#).

¹⁰ European Commission, 2023, 'Better regulation' toolbox – July 2023 edition, [9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en](#), vgl. S. 259.

der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) ist die EU direkt an dessen Bestimmungen gebunden. Die Allgemeinen Bemerkungen (*general comments*) und Schlussbestimmungen (*concluding observations*) des BRK-Expertengremiums zu Armut sollten deswegen systematisch in EU-Folgenabschätzungen mitaufgenommen werden. In einem nächsten Schritt sollten auch die anderen Expertengremien der UN-Menschenrechtsverträge berücksichtigt werden, da die überwiegende Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten Vertragsstaaten völkerrechtlich an diese Bestimmungen gebunden ist.

Die BAGFW fordert:

- Bei der Durchführung von Folgenabschätzungen muss die EU-Kommission eine Abschätzung der Auswirkungen auf die Armutssituation in der EU aufnehmen. Die Toolbox der EU-Kommission muss entsprechend überarbeitet werden.
- Menschenrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere der BRK, müssen bei der Durchführung von Folgenabschätzungen berücksichtigt werden.

1.4 Notwendigkeit einer ambitionierten Anti-Armutsstrategie

Die bisherigen Bemühungen der EU zur Armutsbekämpfung greifen zu kurz. Trotz klarer Zielsetzungen ist die Zahl der armuts- oder ausgrenzungsgefährdeten Menschen nur marginal gesunken. Diese Entwicklung macht deutlich, dass eine Politik, die allein auf die Reduktion von Armut setzt, unzureichend bleibt. Erforderlich ist eine ambitionierte Strategie, die Armut systematisch und dauerhaft überwindet.

Die bisherige Zielmarke, die Zahl der Betroffenen bis 2030 um 15 Millionen zu verringern, ist zwar symbolisch wichtig, reicht jedoch nicht aus. Aus Sicht der BAGFW darf sich Europa nicht mit einer Teilreduktion zufriedengeben. Armut muss vollständig überwunden werden. Sie stellt eine Verletzung sozialer Rechte und einen Angriff auf die Menschenwürde dar und darf in der EU keinen Platz haben. Eine wirksame Strategie muss deshalb verbindlichen Rechtsgrundlagen beinhalten und darf nicht auf unverbindlichen Empfehlungen beruhen.

Armut liegt nicht an den individuellen Eigenschaften des Betroffenen, sondern hat weitreichende negative Folgen für die Individuen. Armut entzieht Millionen Menschen Chancen auf Teilhabe, vertieft soziale Spaltungen und untergräbt das Vertrauen in Institutionen. Damit gefährdet sie den sozialen Zusammenhalt und die Stabilität der EU – ein Risiko, das populistische und antieuropäische Kräfte gezielt ausnutzen. Die Bekämpfung von Armut ist daher nicht allein sozialpolitisch, sondern auch demokratie- und sicherheitspolitisch notwendig.

Exekutiv-Vizepräsidentin der EU-Kommission Mînzatu wurde in ihrem Mandatsschreiben insbesondere dazu beauftragt, in der Anti-Armutsstrategie auf die Ursachen von Armut einzugehen. Auf EU-Ebene wird Armut allerdings allzu oft mit (vermuteten) unerwünschten individuellen Eigenschaften der von Armut betroffenen Person in Verbindung gebracht, wie z. B. Arbeitsunwilligkeit, mangelnder Ehrgeiz

oder schlechte Lebensentscheidungen. Diese Stereotypen übersehen die strukturellen und systemischen Faktoren – wie ungleicher Zugang zu hochwertiger Bildung, Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, unzureichender Sozialschutz und generationenübergreifende Benachteiligung –, die eine weitaus bedeutendere Rolle bei der Entstehung von Armut spielen. Werden die Gründe für Armut vor allem bei den Betroffenen gesucht, wird so z.B. übergangen, dass es für Ausländer:innen je nach Status Arbeitsverbote und Ausschlüsse aus einer Vielzahl an staatlichen Leistungen gibt. Hier gibt es also Armut kraft Gesetzes, die von den Betroffenen nicht durch eigenes Tun überwunden werden kann. Ebenso wenig sind Folgen der digitalen Transformation wie ein Menschen ersetzender Einzug von KI in zahlreiche Arbeitsabläufe im Blick, wenn es um die Gestaltung von Sozialschutz und Armutsbekämpfung geht.

Die Krisen der vergangenen Jahre – von der Corona-Pandemie über die hohen Energiepreise und Inflation bis hin zu den Folgen der Klimakrise – haben gezeigt, dass Gesellschaften besonders dann widerstandsfähig sind, wenn sie sozial gerecht gestaltet sind. Daraus folgt die Notwendigkeit, eine starke soziale Dimension als zentrales politisches Ziel zu begreifen. Dazu gehören armutsfeste Mindestsicherungssysteme, eine starke öffentliche Daseinsvorsorge und faire Arbeitsmärkte mit existenzsichernden Löhnen.

Eine ambitionierte Anti-Armutsstrategie muss sich an den Grundrechten der Menschen orientieren. Jeder Mensch in Europa hat Anspruch auf ein Leben in Würde. Rechte wie Wohnen, Gesundheit, Bildung und soziale Sicherheit sind keine bloßen Absichtserklärungen, sondern verbindliche Ansprüche. Die Umsetzung der Europäischen Säule Sozialer Rechte darf daher nicht bei unverbindlichen Grundsätzen stehenbleiben, sondern muss durch verbindliche europäische Rechtsakte mit Leben gefüllt werden.

Die BAGFW fordert:

- Eine ambitionierte europäische Anti-Armutsstrategie ist unerlässlich, um die sozialen Grundlagen der EU zu sichern, die Demokratie zu stärken und allen Menschen in Europa ein Leben in Würde zu ermöglichen.
- Die Anti-Armutsstrategie muss auf die vollständige Überwindung von Armut zielen, verbindliche Instrumente schaffen und die Mitgliedstaaten konsequent in die Pflicht nehmen.

2. Zentrale Handlungsfelder für eine europäische Anti-Armutsstrategie

Eine ambitionierte Anti-Armutsstrategie auf EU-Ebene braucht eine klare politische Agenda, die alle Dimensionen sozialer Ungleichheit berücksichtigt. Aufbauend auf den sozialpolitischen Forderungen der BAGFW ergeben sich folgende zentrale Handlungsfelder.

2.1 Armutsfeste Mindestsicherungssysteme

Ein zentrales Instrument zur Armutsbekämpfung sind gut ausgestaltet Mindestsicherungssysteme. Aus Sicht der BAGFW braucht es Mindestsicherungssysteme, die armutsfest, aktivierend und befähigend sowie zugänglich sind, um Armut und soziale Ausgrenzung in der EU wirksam zu bekämpfen. Dies kann allein über die Ratsempfehlung zu einem angemessenen Mindesteinkommen¹¹ von 2023 aufgrund dessen rechtlich unverbindlichen Charakters nicht erreicht werden. In der Praxis hat diese Empfehlung kaum positive Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Mindestsicherungssysteme der Mitgliedstaaten gezeigt.

Deswegen muss die EU in der Anti-Armutsstrategie zumindest die Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismen der Ratsempfehlung stärken. Momentan sieht Ziffer 16 Buchstabe e der Empfehlung lediglich vor, dass die Kommission dem Rat bis 2030 eine „Bestandsaufnahme der Maßnahmen“ vorlegen soll. Angesichts dessen, dass die EU bei der Erreichung der Anti-Armutsziele bis 2030 sehr weit hinterherhinkt, greift diese Berichterstattungspflicht viel zu kurz.

Um die Ratsempfehlung zu evaluieren, ist die Beteiligung von Menschen mit Armutserfahrung oder Erfahrung von Langzeitarbeitslosigkeit – neben weiteren Stakeholdern der Zivilgesellschaft - ein wesentliches Element. Denn um eine Ausgestaltung der Mindestsicherungsregelungen zu haben, die sich auf reale Bedingungen und Situationsbeschreibungen bezieht, ist es der BAGFW wichtig, dass diese Expert:innen aus Erfahrung an der Gestaltung, Umsetzung, Überwachung, Weiterentwicklung und Bewertung von Mindestsicherungsregelungen wirksam beteiligt und gegebenenfalls dazu befähigt werden.

Außerdem sollte eine rechtlich verbindliche EU-Rahmenrichtlinie für nationale Mindestsicherungssysteme eingeführt werden, um europaweite Mindeststandards an die nationalen Systeme zu definieren und monetäre Armut besser bekämpfen zu können. Das EU-Parlament hat bereits am 15. März 2023 eine Entschließung veröffentlicht, in der es die EU-Kommission dazu auffordert, die Forderung nach einer Rahmenrichtlinie für angemessene Mindestsicherungssysteme zu prüfen.¹² Da dies bis jetzt noch nicht geschehen ist, sollte die EU-Kommission dieses Versäumnis in der Anti-Armutsstrategie nachholen.

In den Verträgen gibt es tatsächlich eine Rechtsgrundlage für eine EU-Rahmenrichtlinie für nationale Mindestsicherungssysteme und weder Art. 153 (2) (a) noch Art. 153 Abs. 4 AEUV stehen einer solchen Richtlinie entgegen, solange keine Harmonisierung angestrebt wird und solange die „Grundprinzipien“ der Sozialversicherungssysteme der Mitgliedstaaten nicht berührt werden. Entscheidend ist, dass die Inhalte als Ziele für jeden Mitgliedstaat rechtsverbindlich werden und in die Rechtsform einer Richtlinie gem. Art. 292 AEUV in Verbindung mit Art. 153 (Abs.

¹¹ [C_2023041DE.01000101.xml](#).

¹² [Angenommene Texte - Angemessenes Mindesteinkommen zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion - Mittwoch, 15. März 2023](#).

1 h) AEUV gefasst werden. Es liegen wissenschaftliche Gutachten vor, die im bestehenden Primärrecht der EU Rechtsgrundlagen für die Einführung einer EU-Rahmenrichtlinie erkennen.¹³ Bestärkt werden diese Stimmen z. B. durch den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), der schon 2019 eine EU-Rahmenrichtlinie als konkrete Initiative für die Stärkung der Mindestsicherung empfohlen hat.¹⁴

Die BAGFW fordert:

- Die Einführung einer EU-Rahmenrichtlinie für nationale Mindestsicherungssysteme
- Die Richtlinie muss für die Ausgestaltung der Mindestsicherungsleistungen einige zentrale Kriterien erfüllen.¹⁵ Sie muss:
 - ein einklagbares, armutsfestes Leistungsniveau garantieren,
 - zugängliche und erschwingliche unterstützende sowie essenzielle Dienstleistungen beinhalten,
 - einen universellen und stigmatisierungsfreien Zugang zu den Mindestsicherungsleistungen fördern und
 - aktivierende und befähigende Arbeitsmarktmaßnahmen für erwerbsfähige Personen enthalten.

2.2 Bekämpfung von Kinder- und Jugendarmut

Kinder sind in der EU mit am stärksten von Armut betroffen.¹⁶ Darauf hat auch Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union hingewiesen.¹⁷ Auch der 7. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung macht deutlich, dass Kinder- und Jugendarmut in Deutschland weiterhin ein strukturelles und vielschichtiges Problem darstellt. Die Armutsrisikoquote von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren lag 2023 bei 20,7 Prozent (Mikrozensus) bzw. 15,2 Prozent (EU-SILC) und damit stabil deutlich über dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung.¹⁸ Besonders betroffen sind Kinder in Haushalten von Alleinerziehenden, Mehrkindfamilien, Familien mit Migrationshintergrund sowie Familien, in denen Kinder mit Beeinträchtigungen aufwachsen.¹⁹

Kinder- und Jugendarmut wirkt sich auf die psychische und körperliche Gesundheit, Wohnqualität, Bildung und Teilhabe aus: Armutsgefährdete Kinder leben häufiger

¹³ Benz, Benjamin, Gutachten: Ausgestaltung eines europäischen Rechtsrahmens für Mindestsicherung, 2019; vgl. Kingreen, Thorsten, Gutachten: Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten, 2017.

¹⁴ Vgl. Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme: Für eine europäische Rahmenrichtlinie zum Mindesteinkommen, SOC/584, 2019, verfügbar hier: [For a European Framework directive on a Minimum Income \(own initiative opinion\) | EESC](#).

¹⁵ Weiterführende Informationen können der BAGFW Stellungnahme zum "Entwurf einer Ratsempfehlung für ein angemessenes Mindesteinkommen zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion, vom 28.09.2022" eingesehen werden. Online abrufbar hier: [2022_11_BAGFW_Stellungnahme_E_Mindestsicherung.pdf](#).

¹⁶ Eurostat: [\[ilc_peps01n\] Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex](#).

¹⁷ [Lage der Union 2025 - Europäische Kommission](#).

¹⁸ [Entwurf](#) für den 7. ARB, S. 158-159.

¹⁹ Entwurf für den 7. ARB, S. 158f., 344.

beengt,²⁰ besuchen seltener frühkindliche Betreuung,²¹ und haben weniger Zugang zu non-formaler Bildung.²² Die Lage Alleinerziehender ist besonders kritisch: In Deutschland stieg ihre Zahl von 527.000 (2019) auf 541.000 (2024), was 18,4 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften entspricht.²³ Kinder in diesen Haushalten haben eine Armutsgefährdungsquote von 43,2 Prozent.²⁴ Trotz hoher Erwerbsbeteiligung (73 Prozent; Mütter 70 Prozent, Väter 86 Prozent) reicht das Einkommen oft nicht aus. 2024 erhielten 34,3 Prozent der Alleinerziehenden Leistungen nach SGB II (Partnerhaushalte mit Kindern: 6,5 Prozent)²⁵, ihr Anteil am Kinderzuschlag lag bei 23,4 Prozent.²⁶ Hauptursachen sind Teilzeitbeschäftigung, fehlende Betreuung, unzureichender Unterhalt und hohe Wohnkosten.

Durch frühe Intervention kann die langfristige Verfestigung von Armut am besten verhindert werden. Frühzeitige Unterstützung gerade für Kinder aus benachteiligten Lebenslagen durch niedrigschwellige und bedarfsgerechte Hilfe-, Unterstützungs-, Bildungs-, Gesundheits- und Betreuungsangebote trägt dazu bei, langfristige Folgekosten zu vermeiden. Frühkindliche Bildung, Ganztagschulen, Schulsozialarbeit und Übergangsunterstützung in Ausbildung und Beruf sind entscheidend, um Chancenungleichheiten zu verringern. Jedoch werden gerade Kinder aus benachteiligten Lebenslagen immer noch nicht hinreichend durch diese Angebote erreicht. Entscheidend ist es, junge Menschen in benachteiligten Lebenslagen frühzeitig, niedrigschwellig und bedarfsgerecht über soziale Infrastrukturangebote und Bildungsangebote zu erreichen.

Chancengerechtigkeit ist angesichts sozialer Disparitäten insbesondere auch im Übergang Schule und Beruf zu stärken. Nach jüngster Datenlage im Entwurf des 7. ARB ist ein steigender Anteil früher Schulabgänger:innen und Schulabgänger und junger Menschen ohne Berufsabschluss zu beobachten. Für junge Menschen ist eine gute Bildungsbasis der Grundstein für soziale Teilhabe und wirtschaftliche Eigenständigkeit im Lebensverlauf. Das Übergangssystem muss übersichtlicher gestaltet, verschlankt sowie auf seine Wirksamkeit hin überprüft werden. Benötigt werden weniger standardisierte Förderangebote, sondern vielmehr individuell ausgerichtete Hilfeangebote, die sich an den Kompetenzen und Bedarfen der jungen Menschen orientieren.

Die Europäischen Kindergarantie und der Europäischen Jugendgarantie setzen hier an.²⁷ Bei beiden Initiativen handelt es sich jedoch um rechtlich unverbindliche

²⁰ Entwurf für den 7. ARB, S. 158.

²¹ Nur 23 % der unter Drei-jährigen, vgl. Entwurf für den 7. ARB, S. 422.

²² Entwurf für den 7. ARB, S. 431f.

²³ Entwurf für den 7. ARB, S. 172.

²⁴ Entwurf für den 7. ARB, S. 158.

²⁵ Entwurf für den 7. ARB, S. 172.

²⁶ Entwurf für den 7. ARB, S. 183.

²⁷ EU-Kindergarantie, siehe hier: [Die EU-Kinderrechtsstrategie und die Europäische Kindergarantie - Europäische Kommission](#); EU-Jugendgarantie, siehe hier: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Aus-und-Weiterbildung/Berufliche-Ausbildung/Jugendgarantie/jugendgarantie.html>

Empfehlungen. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die Empfehlungen umzusetzen.

Die BAGFW fordert:

- Eine ambitionierte Umsetzung der EU-Kindergarantie und der EU-Jugendgarantie in allen EU-Mitgliedstaaten. Insbesondere braucht es einen Zugang zu kostenloser und hochwertiger frühkindlicher Bildung, Ganztagsbetreuung und schulischer Förderung sowie die Sicherstellung gesunder Ernährung, bezahlbaren Wohnraums und sozialer Teilhabe für alle Kinder und Jugendliche.
- Die EU-Kindergarantie und EU-Jugendgarantie müssen mit europäischen Geldern hinterlegt werden. Im Rahmen des EU-Haushaltes ab 2028 muss in den Nationalen und Regionalen Partnerschaftsplänen (NRPP) eine Mindestquote von jeweils 5 % für die Umsetzung verankert werden.
- Gewährleistung gesundheitlicher Versorgung mit Fokus auf Prävention, Versorgungssicherheit und frühzeitige, auch präventive psychosoziale Unterstützung für vulnerable Gruppen wie psychisch belastete Kinder, beispielsweise Kinder, deren Eltern psychisch erkrankt sind.

2.3 Armutsbekämpfung durch gute und fair entlohnte Arbeit

Gute Arbeit ist ein Schlüssel zur Armutsvermeidung, aber nur, wenn sie fair entlohnt wird. Im Jahr 2024 lebten 8,2 % aller Erwerbstätigen in Haushalten, deren Einkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle lag.²⁸ Arbeit allein schützt also häufig nicht zuverlässig vor Armut. Auch in Deutschland sind weiterhin viele Menschen prekär beschäftigt. Dabei handelt es sich um Menschen in Minijobs, Teilzeitbeschäftigte, Leiharbeiter:innen, Solo-Selbstständige und befristet Beschäftigte. Bei allen ist ein ähnliches Muster erkennbar: Niedrige Einkommen, geringer sozialer Schutz und weniger Mitbestimmungsrechte.

Erwerbsarbeit und die Arbeitsmarktintegration ist einer der wirksamsten Hebel zur Senkung des Armutsrisikos. Menschen mit stabiler Beschäftigung sind deutlich seltener armutsgefährdet als Erwerbslose oder Personen mit prekären Beschäftigungsverhältnissen. Besonders entscheidend ist der Zugang zu dauerhafter und existenzsichernder Beschäftigung, da nur sie langfristig Aufstiegschancen eröffnet und den Bezug von Transferleistungen verringert.

Die BAGFW fordert:

- Unterstützung der Mitgliedstaaten für eine ambitionierte Umsetzung der EU-Mindestlohnrichtlinie, damit die Zielsetzung einer hohen Tarifbindung und/oder armutsfester Mindestlöhne erreicht werden.
- Die Bekämpfung prekärer Beschäftigung und Scheinselbstständigkeit, u.a. durch ein verstärktes Mandat der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA).

²⁸ Eurostat: [\[ilc_iw01\] In-work at-risk-of-poverty rate by age and sex](#)

2.4 Wohnen als soziale Krise

Das Recht auf Wohnen ist ein Grundrecht, welches u.a. auch durch internationale Menschenrechtsabkommen geschützt ist. Dennoch wird bezahlbarer Wohnraum immer knapper und die Wohnungsnot in Europa ist in den letzten Jahren stark angestiegen.²⁹ Gleichzeitig ist der Bestand an Sozialwohnungen in den EU-Mitgliedstaaten in den letzten 30 Jahren erheblich zurückgegangen, sodass die Wartelisten an manchen Orten mehr als zehn Jahre lang sind.³⁰

In ihrer Rede zur Lage der Europäischen Union hat Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen die Tatsache, dass immer weniger erschwinglicher Wohnraum zur Verfügung steht, als „soziale Krise“ bezeichnet, die dringend angegangen werden muss.³¹ Auch im Entwurf des 7. ARB der Bundesregierung wird deutlich, dass die finanzielle Belastung durch Wohnkosten in Deutschland angestiegen ist: knapp jeder achte Haushalt in Deutschland gilt als überlastet, da er mehr als 40 Prozent seines Einkommens für Wohnen aufwenden muss. Der Erwerb von Eigentum ist aufgrund gestiegener Preise für Bevölkerungsgruppen mit geringen Einkommen nicht möglich.³²

Bei den Bestrebungen der EU-Kommission, die wachsende Wohnungskrise in der EU zu bekämpfen, weist die BAGFW darauf hin, dass sozialer Wohnungsbau von den Mitgliedstaaten priorisiert werden muss und deswegen anders behandelt werden sollte als „erschwinglicher“ Wohnungsbau. Gleichzeitig muss die besondere wirtschaftliche Situation von Einrichtungen ohne Erwerbszweck im gesamten EU-Beihilferecht anerkannt werden. Insbesondere sollte der DAWI-Freistellungsbeschluss so angepasst werden, dass Einrichtungen ohne Erwerbszweck wie Genossenschaften oder gemeinnützige Bauträger von den Mitgliedstaaten unbürokratisch gefördert werden können. Der Mangel an Sozialwohnungen liegt nämlich u.a. daran, dass der DAWI-Freistellungsbeschluss so kompliziert ist, dass alternative Wohnungsbaurechtsträger nicht so leicht gefördert werden können und große Wohnungsbaugesellschaften lieber in profitablere Marktsegmente investieren. Wenn in der laufenden Reform des DAWI-Freistellungsbeschlusses nun nicht mehr nur „sozialer“, sondern auch „erschwinglicher“ Wohnungsbau unter bestimmten Bedingungen vom EU-Beihilfeverbot freigestellt werden kann, wird das nicht automatisch das Grundproblem von zu wenigen Sozialwohnungen lösen. Hier braucht es stattdessen mutige Schritte, um den DAWI-Freistellungsbeschluss so zu reformieren, dass er in der Praxis anwendbar wird.

Die BAGFW fordert:

²⁹ Eurostat: [Living conditions in Europe - housing - Statistics Explained - Eurostat](#)

³⁰ Eurostat 2023, Unaffordable and inadequate housing in Europe, Publications Office of the European Union, Unaffordable and inadequate housing in Europe, verfügbar hier: [Unaffordable and inadequate housing in Europe | Eurofound](#).

³¹ [Lage der Union 2025 - Europäische Kommission](#).

³² Entwurf für den 7. ARB, S. 465.

- Die Einführung eines ambitionierten EU-Aktionsplans für Wohnraum, der soziale Wohnraumförderung in den Mitgliedstaaten verbindlich unterstützt und den Zugang zu bezahlbarem, sozialem und auch barrierefreiem Wohnraum erleichtert.
- Die EU muss die Mitgliedstaaten dazu anhalten, dass die mangelnde Verfügbarkeit von Sozialwohnungen für Menschen in besonders benachteiligten Situationen, wie Obdachlose, Migranten oder Opfer häuslicher Gewalt, dringend angesprochen werden muss.
- Die Mitgliedstaaten brauchen finanzielle Anreize und Unterstützung, um z.B. den Bau und die Renovierung von Sozialwohnungen voranzubringen.
- EU-Beihilferegeln müssen so angepasst werden, dass sie die besondere wirtschaftliche Situation von Einrichtungen ohne Erwerbszweck anerkennen.
- Sozialer Wohnungsbau muss aus der wirtschaftlichen Regulierung der EU ausgenommen werden.

2.5 Altersarmut

In allen EU-Mitgliedstaaten herrscht Altersarmut, sie lag im Jahr 2024 im EU-Durchschnitt bei 16,6 Prozent.³³ In Deutschland sind Armutsrisiken nach wie vor generationenabhängig ausgeprägt: Ältere Menschen mit unvollständigen Erwerbsbiografien erhalten kraft Gesetzes niedrigere Renten. Allerdings darf dies nicht dazu führen, dass sich Altersarmut so verfestigt, dass soziale Teilhabe unmöglich wird. Aus diesem Grund müssen die Alterssicherungssysteme so ausgestaltet werden, dass sie ihre Schutzfunktion zur Verhinderung von Altersarmut erfüllen können.

Grundsätzlich liegt die Regelungskompetenz im Bereich der Alterssicherungssysteme bei den Mitgliedstaaten. Dennoch hat die EU-Kommission über das Europäische Semester die Möglichkeit, Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung der Systeme zu geben. In diesem Themenfeld zeigt sich jedoch ein Zielkonflikt innerhalb der EU-Politik zwischen Armutsbekämpfung und der Sicherung der Haushalts- und Überschuldungslage des jeweiligen Mitgliedstaats. So hat die EU in ihren länderspezifischen Empfehlung an Deutschland darauf hingewiesen, dass die Haushaltslage „durch Eindämmung der Bundeszuschüsse für die Rentenversicherung“ verbessert werden sollte.³⁴ Dies soll laut Empfehlung der Kommission u.a. durch „Förderung eines längeren Erwerbslebens und Verringerung der Anreize für einen vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand“ erreicht werden. Diese Empfehlung verkennt jedoch die Realität, dass bereits heute viele Renten nicht armutsfest sind, wodurch die Erwerbstätigkeit zunehmend eine größere Bedeutung als Einnahmequelle im Alter spielt: Waren es in

³³ Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02_custom_18457470/default/table

³⁴ Vgl. erste länderspezifische Empfehlung an Deutschland, S. 13, verfügbar hier: [d66b96e5-94ce-4804-9555-e909994ab679_de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02_custom_18457470/default/table)

Deutschland im Jahr 2010 noch 7,2 Prozent, so ist der Anteil des Erwerbseinkommens 2020 auf 11,5 Prozent gestiegen.³⁵

In der Rente spiegeln sich zudem auch die Unterschiede der Erwerbsbiographien von Frauen und Männern. Frauen sind finanziell oft schlechter gestellt als Männer, was sich primär auf die vorherrschende ungleiche Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern zurückzuführen lässt.³⁶ Der 7. ARB zeigt auf, dass sich in Deutschland der Abstand der Erwerbstätigenquoten von Männern und Frauen zwar generell verringert hat, jedoch die Teilzeitquote bei Frauen gleichzeitig gestiegen ist und sich somit weiterhin eine große Differenz zwischen den Geschlechtern zeigt – auch im Erwerbseinkommen.

Ein weiterer wichtiger Schritt ist, pflegende Angehörige rentenrechtlich besserzustellen. Pflege hat häufig eine Reduzierung der Erwerbstätigkeit zur Folge, die zu Lücken in der Rentenbiographie und damit zu einem erhöhten Risiko der Altersarmut führen. Eine punktuelle Entlastung durch den Pflegedienst darf nicht länger zu Rentenabschlägen führen.

Die BAGFW fordert:

- Eine **wirksame Politik gegen Altersarmut**, die darauf abzielt, die sozialen Sicherungs- und Transfersysteme so zu gestalten, dass sie generationenübergreifend wirksam gegen Armut schützen und faire Teilhabechancen für alle Altersgruppen sichern. Dies erfordert eine Stabilisierung der beitragsbasierten sozialen Sicherungssysteme, um Armut zu vermeiden, sowie gezielte Maßnahmen zur Armutsprävention und Unterstützungsmechanismen für besonders benachteiligte Gruppen.
- Eine Anerkennung des Zielkonflikts zwischen Haushaltskonsolidierung, wirtschaftlicher Steuerung und Armutsbekämpfung im Rahmen des Europäischen Semesters.

2.6 Pflege darf nicht zum Armutsrisiko werden

In den kommenden Jahren wird Pflege absehbar eine der größten gesellschaftlichen Herausforderungen. Die finanziellen, aber auch psychosozialen Situation von pflegenden An- und Zugehörigen muss beachtet werden, um keine neuen Armuts- und Gesundheitsrisiken zu schaffen. Im Einklang mit der Europäischen Pflegestrategie der EU-Kommission aus 2022³⁷ sollte durch angemessene Finanzierung aus öffentlichen Mitteln zugängliche und erschwingliche Pflege gewährleistet werden.

Im Hinblick auf die Situation von **ausländischen Pflegekräften in Privathaushalten** besteht dringender Handlungsbedarf. Das bisherige Leitbild einer im Wesentlichen durch Familienangehörige getragenen Altenpflege entspricht nicht mehr der

³⁵ Entwurf des 7. ARB, S. 162.

³⁶ Entwurf des 7. ARB, S. 162.

³⁷ [Eine auf alle Beteiligten ausgerichtete Europäische Strategie für Pflege und Betreuung - Employment, Social Affairs and Inclusion.](#)

gesellschaftlichen Wirklichkeit in Deutschland. Der Betreuungs- und Pflegebedarf in privaten Haushalten wird in erheblichem Umfang durch legale, aber auch irreguläre Migration gedeckt und kompensiert Lücken der Pflegesysteme. Eine rechtskonforme, den arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen entsprechende 24-stündige Betreuung in der eigenen Wohnung ist nur durch mehrere Kräfte oder in einem Pflegemix mit professionellen Pflegediensten/Einrichtungen sowie pflegenden Angehörigen möglich und damit sehr viel teurer als Angebote, die heute auf dem Markt zur Verfügung stehen. Die große Inanspruchnahme von Live-in-Care ist ein Zeichen dafür, dass die Leistungen der Pflegeversicherung und der kommunalen Altenhilfe den Bedarf vieler älterer pflegebedürftiger Menschen nicht entsprechen.³⁸

Die BAGFW fordert:

- Das Berufsfeld Pflege muss innerhalb der EU attraktiver gestaltet werden und die Zielsetzungen der Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung müssen umgesetzt werden.
- In der Pflege müssen verbindlich gute Arbeitsbedingungen sichergestellt werden, insbesondere durch faire Löhne und Einhaltung von Schutzstandards.
- Die Mitgliedstaaten müssen dabei unterstützt werden, den Zugang zu hochwertigen und erschwinglichen Betreuungs- und Pflegeangeboten sowie die Arbeitsbedingungen und die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben in diesem Sektor zu verbessern.
- Live-in-Betreuungskräfte und Wanderpflegekräfte, befinden sich heute zum Teil in ausbeuterischen und illegalen Arbeitsverhältnissen. Es bedarf hier regulatorischer Anstrengungen, die die Betreuung pflegebedürftiger Menschen durch Live-in-Kräfte für alle Beteiligten rechtssicher und fair gestalten.

2.7 Notfallversorgung für mobile EU-Bürger:innen in prekären Lebensverhältnissen ermöglichen

Der AEUV legt die erwerbsbezogene Freizügigkeit als eine der Grundfreiheiten des Binnenmarktes fest. Er enthält auch das Verbot EU-Bürger:innen auf Grund der Staatsangehörigkeit zu diskriminieren, sowie das allgemeine Freizügigkeitsrecht, das allerdings unter Bedingungen gestellt werden darf. Die Richtlinie 2004/38/EG beschreibt diese Bedingungen und ist somit eine wichtige Rechtsgrundlage, wenn es um die Rechte mobiler EU-Bürger:innen geht.

Die Befürchtung, dass mobile EU-Bürger:innen Zugang zum Sozialhilfesystem des Aufnahmemitgliedstaats erhalten könnten, hat das Freizügigkeitsrecht von Anfang an begleitet. Gemäß Artikel 7 Abs. 1 lit. a der Richtlinie 2004/38/EG hängt das Recht auf Aufenthalt über die ersten drei Monate hinaus davon ab, ob EU-Bürger:innen

³⁸ <https://www.diakonie.de/informieren/infothek/aktuelles/themen/24-stunden-pflege-zu-hause>
https://www.diakonie.de/diakonie_de/user_upload/diakonie.de/PDFs/Publikationen/2024-07-19_Brosch%C3%BCre_Diakonie_Live_in_Care.pdf

wirtschaftlich aktiv sind (erwerbstätig oder arbeitssuchend). Wenn dies gewährleistet ist, dürfen diese laut Art. 24 Abs. 1 auch nicht mit Bezug auf Sozialleistungsbezug diskriminiert werden. Leider sieht aber die Lebenswirklichkeit von mobilen EU-Bürger:innen anders aus: Prekäre Arbeitsbedingungen und Ausbeutung sind an der Tagesordnung, mit wenig Verständnis für die zentrale Wirkkraft des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes.

Wenn EU-Bürger:innen wirtschaftlich nicht aktiv sind, müssen sie „für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen“ (Art. 7 Abs. 1 lit. b). Dieser Passus, dass nämlich „keine Sozialhilfeleistungen“ in Anspruch genommen werden müssen, ist im englischen Text der Richtlinie weniger absolut formuliert. Statt „keiner“ Sozialleistungen heißt es hier, dass sie dem Sozialhilfesystem des Aufnahmemitgliedstaats nicht zur Last fallen dürfen (*„not to become a burden“*). Es geht also aus diesem Artikel der Richtlinie nicht hervor, dass überhaupt keine Sozialhilfeleistungen in Anspruch genommen werden dürfen.

Gleichzeitig enthält Artikel 24 Absatz 2 eine Ausnahme vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung, so dass die EU-Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind arbeitssuchenden und nicht erwerbstätigen mobilen EU-Bürger Zugang zu ihrem Sozialhilfesystem zu gewähren. Hier ist der Text auch im Englischen so deutlich formuliert, dass es tatsächlich um die Anspruchsgrundlage geht (*„entitlement to social assistance“*). Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung verpflichtet Aufnahmemitgliedstaaten somit nicht, dass ein Rechtsanspruch auf den Zugang zum Sozialhilfesystem in den ersten drei Monaten des Aufenthalts oder für Arbeitssuchende bestehen muss.

Leider findet man in fast allen großen europäischen Städten wohnungslose mobile EU-Bürger:innen, die keinerlei Zugang zum Sozialhilfesystem des Aufnahmemitgliedstaats haben. Es scheint, dass Artikel 7 zunehmend so ausgelegt wird, dass mobile EU-Bürger:innen überhaupt keinen Zugang zur Sozialhilfe erhalten sollen, selbst wenn sie z.B. als Arbeitnehmende nicht ausgeschlossen werden dürfen. Keinen Zugang zum Sozialhilfesystem des Aufnahmemitgliedstaats bedeutet nicht nur keinen Zugang zu finanziellen Leistungen, sondern oft auch keinen Zugang zu Notunterkünften, Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt oder Sprachkursen.

Die BAGFW fordert:

- Die Europäische Kommission sollte eine Reform der Richtlinie 2004/38/EG einleiten, damit mobile EU-Bürger unabhängig von ihrer Erwerbstätigkeit zumindest Zugang zu Notunterkünften, medizinischer Notfallversorgung (einschließlich Geburtshilfe), Bildung für ihre Kinder und Kursen und Fortbildungen haben, die ihnen bei der Arbeitssuche helfen, wie z. B. Sprachkurse.

- Die Anforderung, „keine Last“ für das Sozialhilfesystem darzustellen, sollte nicht als „Freifahrtschein“ verstanden werden, der es den EU-Mitgliedstaaten erlaubt, mobile EU-Bürger vollständig vom Sozialhilfesystem des Aufnahmemitgliedstaats auszuschließen. Dies muss die EU-Kommission im Rahmen der Anti-Armutsstrategie klarstellen.
- Ungleichbehandlung im Sozialleistungsbezug muss die Ausnahme sein, d.h. sie muss eng interpretiert werden und darf nicht bedeuten, dass Menschen gänzlich von Nothilfe und überlebensnotwendigen Hilfeleistungen ausgeschlossen werden

3. Armutsbekämpfung muss von der EU auch in anderen Politikfeldern mitgedacht werden – „Mainstreaming“ von Armutsbekämpfung

Da Armut ein vielschichtiges Phänomen ist, muss sie auch auf vielfältige Weise bekämpft werden. Die EU-Strategie zur Armutsbekämpfung sollte daher sicherstellen, dass Maßnahmen zur Armutsbekämpfung in andere Politikbereiche auf EU-Ebene integriert werden.

3.1 Die soziale Dimension im EU-Haushalt 2028-2034 stärken

Eine ambitionierte Anti-Armutsstrategie muss mit finanziellen Ressourcen hinterlegt werden. Der Kommissionsvorschlag für den EU-Haushalt 2028–2034 vom 16.7.2025 geht nicht weit genug.

Die BAGFW fordert:

- Mitgliedstaaten sollten verpflichtet werden, mind. 25 % ihrer Mittel in den verschiedenen thematischen Kapiteln ihres Nationalen und Regionalen Partnerschaftsplänen (NRPP) dafür einzusetzen, die Europäischen Säule sozialer Rechte zu implementieren. Zusätzlich zu den Maßnahmen des ESF sollen somit Investitionen in soziale Infrastruktur und bezahlbaren Wohnraum oder die Stärkung des ländlichen Raums angeregt werden.
- Der Europäische Sozialfonds benötigt eine eigenständige Budget-Linie. Die vorgeschlagenen 14 % der Mittel ihrer NRPP (abzüglich landwirtschaftlicher Direktzahlungen und des Klima-Sozialfonds) müssen für den ESF, nicht für die „sozialen Ziele der Union“ vorgesehen werden (Art. 10, 5 der NRPP-VO). In Annex VI der NRPP-Verordnung müssen verpflichtende Mindestquoten eingeführt werden: Mindestens 30 % der ESF-Mittel sollen für soziale Inklusion eingesetzt werden, jeweils mindestens 5 % für die Bekämpfung materieller Deprivation/begleitende Maßnahmen sozialer Inklusion, für die Umsetzung der EU-Kindergarantie und der EU-Jugendgarantie.
- Die Interventionssätze im ESF müssen unabhängig von der Regionen-Kategorie auf mindestens 70 % für unternehmensbezogene Projekte, und mindestens 90 % für Projekte, die sich an benachteiligte Zielgruppen richten, angehoben werden. Zudem sollten wieder Ausnahmen in die ESF-Verordnung aufgenommen werden, z.B. eine Ko-Finanzierung von 95 % für sozial-

innovative Projekte oder für die Arbeit mit besonders benachteiligten Zielgruppen, wie z.B. wohnungslosen Menschen und armutsgefährdeten Personengruppen.

- Die regionale Steuerung der kohäsionspolitischen Fonds darf nicht zugunsten eines zentralisierten Ansatzes aufgegeben werden. Administrative Vereinfachungen für die Projektträger sind dringend notwendig.

3.2 EU-Fiskalpolitik

Die EU-Strategie zur Bekämpfung der Armut sollte praktische Änderungen der Haushaltsregeln und des Europäischen Semesters vorschlagen, damit die notwendigen Finanzmittel und Investitionen in Maßnahmen zur Armutsbekämpfung nicht durch übermäßig strenge und unflexible Finanzvorschriften blockiert werden. Damit die EU-Strategie zur Bekämpfung der Armut wirksam sein kann, müssen die EU-Mitgliedstaaten eine ganze Reihe von Maßnahmen finanzieren, um einen nachhaltigen Ausweg aus der Armut für diejenigen zu gewährleisten, die am stärksten benachteiligten Menschen zu gewährleisten. Sie sollten daher nachdrücklich aufgefordert werden, mehr in Sozialpolitik zu investieren, anstatt durch die Fiskalregeln daran gehindert zu werden.

Die Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung trat am 30. April 2024 in Kraft. Anstatt den EU-Mitgliedstaaten mehr fiskalischen Spielraum zu gewähren, kehrte sie zum Status quo vor der Aussetzung der Fiskalregeln zurück und verlangt von den Mitgliedstaaten die Erreichung willkürlicher Ziele, wie beispielsweise einer Schuldenquote von 60 % und eines Defizits von 3 % des BIP. Diese Quoten schränken ihre Investitionsmöglichkeiten und ihre Fortschritte bei der Armutsbekämpfung erheblich ein. So sind Mitgliedstaaten gezwungen, erhebliche Ausgabenkürzungen vorzunehmen, um den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) der EU einzuhalten. Es ist sehr besorgniserregend, dass die EU seit 2024 nun wieder strengen Haushaltsregeln Vorrang vor Investitionsmaßnahmen einräumt, die es den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen würden, ihre Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu finanzieren.

Darüber hinaus zeigt sich in den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters ein Ungleichgewicht zwischen wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten. Während wirtschaftliche Empfehlungen weit verbreitet sind, gibt es nur sehr selten Empfehlungen zur Armutsbekämpfung.

Die BAGFW fordert:

- Investitionen in die Bekämpfung von Armut aus den fiskalpolitischen Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts der EU herauszurechnen.
- Armutsbekämpfung in den länderspezifischen Empfehlungen der EU im Rahmen des Europäischen Semesters als Priorität aufzugreifen.

3.3 Klimapolitik sozial gestalten

Die Folgen der Klimakrise haben weltweite Auswirkungen. Während Haushalte mit hohem Einkommen einen deutlich größeren CO₂-Fußabdruck haben als Haushalte mit niedrigem Einkommen, sind Menschen mit geringerem Einkommen unverhältnismäßig stark von den gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Klimakrise betroffen. Die Bekämpfung von Armut und Klimaschutz gehen Hand in Hand

Die im Europäischen Grünen Deal vorgeschlagenen Maßnahmen, darunter die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, die Energieeffizienzrichtlinie und die Richtlinie über erneuerbare Energien, sind notwendig, um die Klimakrise zu bekämpfen und die Lebensgrundlage von Millionen von Menschen zu schützen. Die Wärmedämmung muss beschleunigt umgesetzt und deren Finanzierung so organisiert werden, dass einkommensschwache Haushalte nicht durch Mietsteigerungen aufgrund von Sanierungskosten verdrängt werden.

Das Emissionshandelssystem ist das Herz der europäischen Klimapolitik und muss konsequent umgesetzt werden. Die Wende in der Sanierungs- und Verkehrspolitik muss vor der Einführung des Emissionshandelssystems für den im Verkehrs- und Gebäudesektor (ETS II) im Jahr 2027 spürbar sein, damit die Menschen eine klimafreundliche Alternative haben.³⁹ Die BAGFW betont, dass die mit dem „ETS II“ einhergehenden erhöhte CO₂-Preise nicht ohne sozialen Ausgleich auf die Konsument:innen umgewälzt werden dürfen und somit zu weiteren finanziellen Hürden für Armutsgefährdete in Deutschland und ganz Europa führen.

Der Klimasozial-Fonds ist ein wichtiges Instrument, Haushalte in prekären Situationen und Verkehrsteilnehmende finanziell zu unterstützen. Dieser verfügt jedoch nicht über ausreichende Mittel. Die EU-Strategie zur Bekämpfung der Armut sollte daher eine Aufstockung der Mittel für den Klima-Sozialfonds und eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten enthalten, Menschen in prekären Verhältnissen in ihren nationalen Klimasozialplänen Vorrang einzuräumen.

Die BAGFW fordert:

- Der **Europäische Green Deal** muss soziale Ausgleichsmechanismen enthalten. Der Emissionshandel im Verkehrs- und Gebäudesektor (ETS II) muss konsequent umgesetzt werden und mit starken und finanziell aufgestockten sozialen Ausgleichsmechanismen über den Klima-Sozialfonds hinaus flankiert werden.
- Die EU muss die Mobilitätswende gezielt finanziell unterstützen und klimaschädliche Subventionen der Mitgliedstaaten kritisieren.
- Den Mitgliedstaaten sollten für Haushalte in prekären Situationen zusätzliche EU-Mittel zur Verfügung gestellt werden, um die Renovierung von Wohnungen

³⁹ Mit dem ETS II sollen der CO₂-Ausstoß in den Sektoren Verkehr und Gebäude verteuert und somit der Druck zur energetischen Sanierung erhöht, der klimaneutrale Um- und Neubau vorangetrieben sowie alle Menschen zu CO₂-Einsparungen motiviert werden.

mit den schlechtesten Energieeffizienzklassen für Haushalte mit niedrigem Einkommen vorrangig zu behandeln.

- Der EU-Haushalt ab 2028 muss zusätzliche EU-Mittel zur Erreichung der Energieeffizienzziele bereitstellen, insbesondere für gemeinnützige Organisationen und Einrichtungen.

3.4 Digitale Transformation sozial gestalten

Je weiter die Digitalisierung beinahe aller Lebens- und Gesellschaftsbereiche voranschreitet, desto wichtiger wird die digitale Teilhabe aller Menschen. Digitale Ausgrenzung und Ungleichheit müssen daher eine Rolle in der Armutsbekämpfung der EU spielen. Es gibt einen nachweislichen Zusammenhang zwischen „traditioneller“ oder „analoger“ Benachteiligung, d.h. mangelnden Ressourcen im weiteren Sinn, und Benachteiligungen und Diskriminierung online.⁴⁰

Laut Eurostat waren 2024 4,89 Prozent aller Menschen zwischen 16 und 74 Jahren in der EU noch *nie* online⁴¹ – also mehr als 20 Millionen Menschen. Die Gründe mögen vielfältig sein, die Konsequenzen sind jedoch, dass dutzende Millionen Menschen immer stärker ausgegrenzt werden und absehbarer Zeit kaum noch eine Banküberweisung tätigen, einen Arzttermin buchen, oder eine berufliche Anstellung finden können. Um sicherzustellen, dass niemand in der digitalen Transformation zurückgelassen wird,⁴² muss überall moderne digitale Infrastruktur verfügbar sein, müssen sich alle Menschen einen Internetzugang, Hard- und Software leisten können, müssen alle Menschen über digitale Kompetenzen verfügen, und muss die Digitalisierung von Anbietern sozialer Dienstleistungen (social service provider) gefördert werden.

Denn die Digitalisierung bietet gleichzeitig zahlreiche Chancen Benachteiligungen und Armutsgefährdung abzubauen. Die oft erschreckend niedrige Quote der Inanspruchnahmen (take-up-rate) von staatlichen Leistungen wie der Grundsicherung,⁴³ aber auch Zugang zu essenziellen Dienstleistungen und sozialen Angeboten kann durch standardisierte, zentralisierte, nutzendenzentrierte barrierefreie digitale Zugänge stark verbessert werden. Für viele Menschen, die aus Scham, aufgrund einer Behinderung, Mobilitätsarmut, oder sprachlichen Hürden keine Leistungen in Anspruch nehmen, die ihnen zustehen, wären entsprechende Zugänge eine massive Hilfe. Einfache und effiziente, digitalisierte Verwaltungsprozesse müssen zudem dafür sorgen, dass Bearbeitungszeiten für oben genannte Leistungen drastisch reduziert werden. In der Folge würden deutlich

⁴⁰ Siehe Van Deursen, Alexander J.A.M.; Helsper, Ellen; Eynon, Rebecca; van Dijk Jan A.G.M (2017): The compoundness and sequentiality of digital inequality. *International Journal of Communication*, 11. S. 452-473.; oder Helsper, Ellen (2017): The social relativity of digital exclusion: applying relative deprivation theory to digital inequalities. *Communication Theory*.

⁴¹ Eurostat: [\[isoc_ci_ifp_iu\] Individuals - internet use](#)

⁴² Siehe z.B. President von der Leyen's [speech at the high-level opening session of the 2021 Digital Assembly](#), "Leading the Digital Decade".

⁴³ Die Inanspruchnahme von Mindesteinkommensleistungen in Deutschland, Belgien, Finnland und Frankreich liegt schätzungsweise zwischen 29% und 62%, siehe Marc, Portela et al. (2022): Non-take-up of minimum social benefits: quantification in Europe. A salient phenomenon still not making public policy headlines. DREES Reports, No. 94.

mehr Menschen als bisher schneller die ihnen zustehenden Unterstützungen und Gelder bekommen und Armutsrisiken verringert werden. Begleitend muss es vor Ort persönliche Unterstützung für alle geben, die die Online-Zugänge nicht nutzen können.

Die BAGFW fordert:

- Die Stärkung digitaler Teilhabe aller Menschen durch einen unverzüglichen, flächendeckenden Ausbau digitaler Infrastruktur überall in der EU; finanzielle Unterstützung für die Anschaffung und den Unterhalt notwendiger Hard- und Software sowie sicherer Internetzugänge für Haushalte mit geringem Einkommen durch die Mitgliedstaaten; sowie Zielgruppenspezifische und umfassende Angebote zum Erlernen digitaler Kompetenzen, auch mit Hilfe einer stärkeren Ausrichtung des EU-Haushaltes ab 2028
- Nutzendenzentrierte, barrierefreie Zugänge zu staatlichen Leistungen, essenziellen Dienstleistungen und sozialen Angeboten; sowie persönliche Hilfestellungen vor Ort, für alle, die digitale Zugänge nicht nutzen können
- Förderung der Digitalisierung von Anbietern sozialer Dienstleistungen durch europäische Förderprogramme wie Digitales Europa, sowie im kommenden EU-Haushalt ab 2028

3.5 EU-Beihilferecht darf die Erbringung von sozialen Dienstleistungen nicht verhindern

Das EU-Beihilfenrecht als Teil des EU-Wettbewerbsrechts dient der Verwirklichung und dem Schutz des gemeinsamen Binnenmarkts in der EU. Dieser ist durch einen freien und fairen Wettbewerb der Marktteilnehmenden geprägt. Die Regelungskompetenz hierfür liegt ausschließlich bei der EU. Zwischen dem EU-Wettbewerbsrecht und der grundsätzlich auf Ebene der Mitgliedstaaten geregelten Sozialpolitik kann sich ein „Spannungsverhältnis“ ergeben, wenn die Erbringung sozialer Dienstleistungen als Teil des gemeinsamen Binnenmarkts angesehen wird.

Die soziale Fürsorge wird in Deutschland durch einen verfassungsmäßigen staatlichen Auftrag im Wesentlichen von der Freien Wohlfahrtspflege erfüllt. Diese stellt eine wichtige Säule im deutschen Sozialstaat dar. Die Anbieter von sozialen Dienstleistungen üben gemeinnützige Tätigkeiten aus, die als Dienstleistungen von Allgemeinem Wirtschaftlichen Interesse (DAWI) anzusehen sind. Damit stärken und garantieren sie eine funktionierende, allgemein zugängliche und qualitativ hochwertige soziale Infrastruktur. Ihre Funktionsfähigkeit gewährleistet die substanzielle Deckung der Bedarfe der Menschen u. a. auf den Gebieten der Kinder, Jugend- und Altenhilfe, der Krankenpflege sowie der Sozialberatung und Unterstützung vulnerabler Menschen. Zudem arbeiten die Verbände konkret an der eigenen Klimaneutralität. Die soziale Daseinsvorsorge in Deutschland ist auf öffentliche Förderung angewiesen, da die Akteure der Freien Wohlfahrtspflege als gemeinnützige Träger und Einrichtungen kaum finanzielle Rücklagen bilden können. Sie sind dem Prinzip der zeitnahen Verwendung der Mittel für den sozialen Zweck

unterworfen, und insbesondere Investitionen für die ökologische und digitale Transformation werden nicht durch sozialgesetzliche Entgelte refinanziert. Daher braucht es gute strukturelle Rahmenbedingungen u.a. auf dem Gebiet des EU-Beihilfenrechts.

In der Praxis werden in Förderrichtlinien zu oft die Allgemeine De-Minimis-Verordnung angewandt. Deswegen muss die besondere Situation von Einrichtungen ohne Erwerbszweck in den anstehenden Reformen berücksichtigt werden. In der DAWI-De-minimis-Verordnung ([2023/2832](#)) gelten seit 2023 Einrichtungen ohne Erwerbszweck, die als Dachverbände fungieren, nicht mehr als Verbindungselement für untergeordnete Einheiten. Leider wurde diese Klarstellung bisher noch nicht in die Allgemeine De-minimis-Verordnung ([2023/2831](#)), in die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO, 651/2014, letztmalig geändert durch Verordnung (EU) 2023/1315, siehe [konsolidierte Version](#)) oder in den DAWI-Freistellungsbeschluss ([2012/21/EU](#)) übernommen. Um Rechtssicherheit zu schaffen und bürokratische Hindernisse abzubauen, die in der Praxis Förderanträge unnötig in die Länge zu ziehen oder sogar scheitern lassen, setzt sich die BAGFW deswegen für eine Vereinheitlichung der Verbundunternehmensdefinition in allen Rechtsakten ein, sodass Einrichtungen ohne Erwerbszweck, die als Dachverbände fungieren, nicht mehr als Verbindungselement für untergeordnete Einheiten zählen

Das Hauptproblem bei der Anwendung des DAWI-Freistellungsbeschlusses besteht darin, dass dieser als zu komplex angesehen wird. Deswegen fordert die BAGFW hier radikale Vereinfachungen für Einrichtungen ohne Erwerbszweck. Bei der AGVO sind die hohen Eigenanteile das Hauptproblem bei der Anwendung, die für Einrichtungen ohne Erwerbszweck nicht stemmbar sind. Deswegen setzt sich die BAGFW für eine Erhöhung der Beihilfenintensitäten für Einrichtungen ohne Erwerbszweck ein. Investitionen, die dafür nötig sind, dass soziale Dienstleistungen auch in Zukunft erbracht werden können (z.B. Klimaschutz, Klimaanpassung, Digitales) müssen ermöglicht werden.

Die BAGFW fordert:

- Eine Vereinheitlichung der Verbundunternehmensdefinition in allen Rechtsakten, sodass Einrichtungen ohne Erwerbszweck, die als Dachverbände fungieren, nicht mehr als Verbindungselement für untergeordnete Einheiten zählen.
- Die radikale Vereinfachung des DAWI-Freistellungsbeschlusses für Einrichtungen ohne Erwerbszweck.
- Eine Erhöhung der Beihilfenintensitäten für Einrichtungen ohne Erwerbszweck in der AGVO.

4. Partizipation und Demokratie stärken

Eine ambitionierte Anti-Armutsstrategie auf europäischer Ebene darf nicht auf technokratische Verfahren reduziert werden. Sie muss demokratisch legitimiert,

inklusiv und beteiligungsorientiert sein. Entscheidend ist, dass Menschen mit Armutserfahrung sowie die Zivilgesellschaft aktiv in Entwicklung, Umsetzung und Kontrolle einbezogen werden. Nur wenn ihre Stimmen gehört werden, können Maßnahmen den tatsächlichen Bedürfnissen entsprechen und nachhaltige Wirkung entfalten. Partizipation ist dabei kein Zusatz, sondern ein Grundpfeiler einer glaubwürdigen Anti-Armutsstrategie.

4.1 Beteiligung von Menschen mit Armutserfahrung

Menschen, die selbst Armut erleben, verfügen über unverzichtbares Erfahrungswissen. Ihre Beteiligung macht Politik lebensnah und realistisch, stärkt ihre Legitimation und schafft Vertrauen in demokratische Institutionen. Damit Beteiligung nicht symbolisch bleibt, muss sie strukturell verankert werden, etwa durch beratende Gremien auf EU-Ebene mit verbindlicher Rolle im Entscheidungsprozess.

Das Zugehörigkeitsgefühl zur Gesellschaft von Menschen mit Armutserfahrung ist deutlich geringer als bei Menschen ohne aktuelle Armutserfahrung. Die Möglichkeiten zur politischen Beteiligung und Interessenvertretung werden als deutlich eingeschränkt wahrgenommen. Es ist bedenklich, wenn Menschen im Transferbezug/mit Armutserfahrung sich von der Gesellschaft ausgegrenzt fühlen. Politik und Gesellschaft sind aufgefordert, dem entgegenzuwirken, auch um populistischen Tendenzen den Boden zu entziehen.

Menschen, die von Armut betroffen sind, Sozialdienstleister und die Zivilgesellschaft sollten dabei unterstützt werden, sich an der Entwicklung, Überwachung und Bewertung von Maßnahmen zu beteiligen, die sich potenziell auf die Armutsbekämpfung auswirken. Partizipative Prozesse müssen sinnvoll sein, angepasst werden und den Lebensrealitäten von Menschen, die von Armut betroffen sind, Rechnung tragen. Es müssen Schutzmaßnahmen getroffen werden, um jede Form von Alibipolitik oder Instrumentalisierung von Menschen in prekären Situationen zu vermeiden.

Die BAGFW fordert:

- Die systematische Einbindung von Menschen mit Armutserfahrung als Grundprinzip europäischer Sozialpolitik.
- Eine faktenbasierte Sozialstaatsdebatte, die gegenüber allen Bevölkerungsgruppen wertschätzend ist und keinen Sozialneid oder Ängste schürt

4.2 Stärkung der Sozialwirtschaft und Zivilgesellschaft

Die Sozialwirtschaft spielt eine unverzichtbare Rolle für die soziale Infrastruktur in der EU. Sie trägt zur Verbesserung der Lebensqualität bei, ermöglicht soziale Mobilität

und fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Allerdings sind die Sozialsysteme innerhalb der EU sehr unterschiedlich ausgeprägt.⁴⁴

In Deutschland ist die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege weit mehr als Dienstleister: Sie sind Gestalter sozialer Politik. Die Zivilgesellschaft bringt die Perspektiven der Schwächsten ein, schafft Räume für Solidarität und Selbstorganisation und dient als Frühwarnsystem für soziale Missstände.

Die BAGFW fordert:

- Die Sicherung der finanziellen und rechtlichen Grundlage für eine starke Zivilgesellschaft.
- Auskömmliche Förderprogramme, den Schutz von Gemeinnützigkeit und die Anerkennung der Sozialwirtschaft als systemrelevanter Partner.

4.3 Demokratie stärken

Armut bedroht Demokratie. Wer dauerhaft ausgeschlossen ist, verliert Vertrauen in politische Institutionen – eine Dynamik, von der populistische und autoritäre Kräfte profitieren. Eine wirksame Armutsbekämpfung stärkt die Demokratie. Die EU darf keine Kompromisse eingehen, wenn Grundrechte verletzt oder die Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft eingeschränkt werden. Ein soziales Europa ist zugleich die Grundlage für ein demokratisches Europa.

Es gilt politische Bildung und Teilhabe sowie Demokratieförderung – aber auch alle Möglichkeiten sich bürgerschaftlich zu engagieren - zu stärken, gerade für Menschen in prekären Lebenssituationen. Sozialen Einrichtungen und Diensten kommt dabei als Begegnungsort insbesondere in strukturschwachen Regionen eine besondere Bedeutung.

Die BAGFW fordert:

- Entschlossenes Handeln und Eingreifen der EU, wenn Grundrechte verletzt oder die Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft eingeschränkt werden. Dazu gehört auch die Suspendierung von EU-Fördermitteln für die betroffenen Mitgliedstaaten.

5. Schlusswort: Die Rolle Deutschlands in einer europäischen Anti-Armutsstrategie

Die Europäische Union ist mehr als ein Binnenmarkt. Sie ist eine Wertegemeinschaft, die sich auf Menschenwürde, Gerechtigkeit und Solidarität gründet. Diese Werte

⁴⁴ In Deutschland wird die soziale Fürsorge vor allem von Trägern und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege erfüllt, die einen verfassungsmäßigen staatlichen Auftrag haben. Dazu zählt auch die BAGFW mit ihren vielfältigen Einrichtungen und mehr als 246.000 Hauptamtlichen und mehr als 69.000 Ehrenamtlichen. Als gemeinnützig arbeitende Anbieterin von sozialen Dienstleistungen leistet sie einen bedeutenden Beitrag für eine funktionierende, allgemein zugängliche und qualitativ hochwertige soziale Infrastruktur. Gleichzeitig treibt sie mit ihren vielfältigen Einrichtungen sowie Diensten soziale Innovationen voran und verbreitet diese in der Fläche.

dürfen nicht nur auf dem Papier stehen. Sie müssen Realität im Leben der Menschen werden.

Deutschland ist das bevölkerungsreichste und wirtschaftlich stärkste Mitgliedsland der EU. Damit trägt es eine besondere Verantwortung für die Ausgestaltung und Umsetzung einer ambitionierten Anti-Armutsstrategie der EU. Die Entscheidungen, die auf Bundesebene getroffen werden, haben erhebliche Auswirkungen auf die europäische Sozialpolitik insgesamt. Deutschland muss deshalb Motor für ein soziales Europa sein.

Die BAGFW erinnert die Bundesregierung daran, dass die Solidarität innerhalb der EU kein abstraktes Ideal, sondern eine konkrete Verpflichtung ist. Solidarität bedeutet, nicht nur die ökonomische Stabilität der EU zu sichern, sondern auch die sozialen Grundlagen zu stärken. Deutschland ist gefordert, nicht nur im eigenen Land Armut konsequent zu bekämpfen, sondern auch auf europäischer Ebene eine Führungsrolle für ein soziales Europa einzunehmen damit Armutsbekämpfung zur obersten politischen Priorität der EU wird. Ein glaubwürdiger deutscher Beitrag zu einer ambitionierten EU-Anti-Armutsstrategie wäre ein klares Signal an die Bürger:innen Europas, dass die EU nicht nur für Märkte, sondern für soziale Sicherheit, Teilhabe und Würde für alle steht.

Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD aus dem Jahr 2025 bekennt sich die Bundesregierung zu den Zielen und Grundsätzen der Europäischen Säule Sozialer Rechte und möchte sich u. a. dafür einsetzen, soziale Ungleichheiten und Armut zu bekämpfen.⁴⁵ Die BAGFW erwartet, dass diese Selbstverpflichtung in konkrete Initiativen mündet, insbesondere in der Unterstützung einer EU-Rahmenrichtlinie für nationale Mindestsicherungssysteme.

Deutschland hat in der Vergangenheit entscheidende Impulse für die europäische Sozialpolitik gesetzt – etwa während seiner Ratspräsidentschaft 2020, als die Diskussion über eine Stärkung der sozialen Dimension der EU, einschließlich der Mindestsicherungssysteme, wiederbelebt wurde. Die Bundesregierung sollte diese Rolle erneut aktiv wahrnehmen und:

- eine EU-Rahmenrichtlinie für nationale Mindestsicherungssysteme initiativ unterstützen,
- eine ambitionierte Überarbeitung des Aktionsplans zur Umsetzung der Europäischen Säule Sozialer Rechte vorantreiben,
- die soziale Dimension im Europäischen Semester stärken,
- sich für eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Armutserfahrung, in europäische Entscheidungsprozesse einsetzen,
- seine nationale Sozialpolitik stärker mit den europäischen Zielen verzahnen und dabei glaubwürdig vorangehen.

⁴⁵ Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD 2025: [koav_2025.pdf](#)

Berlin, 27.11.2025

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Evelin Schneyer
Geschäftsführerin

Kontakt:

Marius Isenberg: marius.isenberg@awo.org

Dr. Hannah Adzakpa: hannah.adzakpa@caritas.de

Lisa Schüler: lisa.schueler@caritas.de