



Europäische  
Kommission



Netzwerk unabhängiger  
Expertinnen und Experten  
im Bereich  
soziale Eingliederung  
2012

Bewertung der Umsetzung der von der  
Europäischen Kommission verabschiedeten  
Empfehlung zur **“aktiven  
Eingliederung”**

**Eine Studie zu nationaler Politik**

Januar 2013

**SYNTHESEBERICHT**

Diese Veröffentlichung wird unterstützt durch das Programm der EU für Beschäftigung und Soziale Solidarität – PROGRESS (2007-2013).

Dieses Programm wird von der Europäischen Kommission verwaltet. Es wurde eingerichtet, um die Umsetzung der Zielvorgaben der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit zu unterstützen, und soll dadurch die entsprechenden Ziele der Strategie Europa 2020 verwirklichen helfen.

Dieses auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in den 27 Mitgliedstaaten, der EFTA, dem EWR sowie den Beitritts- und Kandidatenländern, die an der Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und Soziales mitwirken können.

Weitere Informationen unter: <http://ec.europa.eu/progress>

Bewertung der Umsetzung der von der  
Europäischen Kommission verabschiedeten  
Empfehlung zur “**aktiven  
Eingliederung**”

Eine Studie zu nationaler Politik

HUGH FRAZER UND ERIC MARLIER

NATIONAL UNIVERSITY OF IRELAND MAYNOOTH, CEPS/INSTEAD

## SYNTHEBERICHT

**Europäische Kommission**

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration  
Manuskript abgeschlossen im Januar 2013

Veröffentlichung erstellt im Auftrag der Europäischen Kommission von



© Umschlagbild: Europäische Union

Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen verantwortlich. Dieser Bericht gibt die Auffassung des Verfassers bzw. der Verfasser wieder und kann nicht als offizielle Position der Europäischen Kommission oder der Mitgliedstaaten angesehen werden.

Mehr Informationen zum Netzwerk unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung sind abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=de>

*Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre  
Fragen zur Europäischen Union zu finden*

*Gebührenfreie einheitliche Telefonnummer (\*):*

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).  
Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2013

ISBN 978-92-79-28795-4

ISSN 1977-9224

doi: 10.2767/17574

© Europäische Union, 2013

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet

# Inhalt

Vorwort	5
1. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Vorschläge	7
1.1 Zusammenfassung	7
1.2 Schlussfolgerungen und Vorschläge	13
2. Integrierte umfassende Strategien	17
2.1 Umfassende, integrierte Politikgestaltung	19
2.2 Integrierte Durchführung	28
2.3 Vertikale Politikkoordination	31
2.4 Aktive Mitwirkung relevanter Akteurinnen und Akteure	32
3. Eingeführte und geplante Maßnahmen zu den drei Politikfeldern: Beschreibung und Beurteilung	37
3.1 Angemessene Einkommensunterstützung	37
3.2 Integrative Arbeitsmärkte	44
3.3 Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen	56
4. Finanzmittel	61
4.1 Nationale Ressourcen	61
4.2 EU Strukturfonds	62
5. Überwachung und Bewertung	69
5.1 Einbindung	71
5.2 Stellenwert der Nationalen Reformprogramme (NRP) und Nationalen Sozialberichte (NSB)	72
5.3 Soziale Erprobung/Innovation	72
6. Empfehlungen der ExpertInnen	75
6.1 Entwicklung nationaler Strategien	75
6.2 Vorrangige Aktionen der Mitgliedstaaten in den einzelnen Politiksträngen	84
6.3 Vorrangige Handlungsstränge auf EU-Ebene	94
7. Übersichtstabellen	99





# Vorwort

Am 3. Oktober 2008 verabschiedete die Europäische Kommission eine Empfehlung zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Sie befürwortete darin eine umfassende Strategie, die auf drei zentralen, gleich gewichteten sozialpolitischen Säulen beruht: **Angemessene** Einkommensunterstützung, **integrative** Arbeitsmärkte und **Zugang** zu hochwertigen Dienstleistungen.<sup>1</sup> Die aktive Eingliederungsstrategie wurde vom Rat (Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union über gemeinsame Grundsätze für die aktive Eingliederung zugunsten einer wirksameren Armutsbekämpfung, 17. Dezember 2008) und vom Europäischen Parlament (Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Mai 2009 zu der aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen [2008/2335(INI)]) angenommen. Wie von der Europäischen Kommission angekündigt, wurde die Durchführung der Empfehlung in den Mitgliedstaaten im zweiten Halbjahr 2012 einer Beurteilung unterzogen.

In diesem Zusammenhang wurden die Mitglieder des EU-Netzwerks unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung damit beauftragt, Länderberichte zur Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung im jeweiligen Mitgliedstaat anzufertigen. Diese Berichte sollen in die von der Europäischen Kommission vorgenommene Gesamtbeurteilung des laufenden Fortschritts bei der Umsetzung der Empfehlung, in den Jahresbericht des EU-Ausschusses für Sozialschutz (Winter 2012/13) und den Jahreswachstumsbericht 2013 einfließen.

Die Länderberichte der ExpertInnen konzentrieren sich auf Einschätzungen zu drei zentralen Aspekten. Zum einen wurde beleuchtet, inwieweit in den Mitgliedstaaten eine integrierte, umfassende aktive Integrationsstrategie in Übereinstimmung mit der Empfehlung von 2008 entwickelt wurde. Anschließend wurde untersucht, inwieweit seit 2008 zu allen drei Pfeilern der Empfehlung neue oder erweiterte Maßnahmen eingeführt wurden. Der dritte Punkt betrifft die Wirkung und Kostenwirksamkeit der Gesamtstrategie sowie der einzelnen Komponenten hinsichtlich der Frage, ob für die Arbeitsfähigen die Eingliederung in eine nachhaltige und hochwertige Beschäftigung begünstigt wurde und ob diejenigen, die keiner Beschäftigung nachgehen können, leichter Zuwendungen erhalten, um ein Leben in Würde zu ermöglichen und sie bei der Teilhabe an der Gesellschaft zu unterstützen.

Der vorliegende Synthesebericht wurde vom Kernteam des ExpertInnennetzwerks auf der Grundlage der Länderberichte aus den 27 EU-Mitgliedstaaten erstellt. Er enthält eine einleitende Analyse zum Entwicklungsstand integrierter umfassender Strategien zur aktiven Eingliederung in den Mitgliedstaaten. Anschließend untersucht er, wie die Mitgliedstaaten bei der Maßnahmenentwicklung zu den drei Pfeilern vorangekommen sind. Ferner setzt er sich mit der Finanzierung aktiver Eingliederungsmechanismen durch die Mitgliedstaaten sowie aus EU-Strukturfonds auseinander und beleuchtet, welche Arrangements zur Umsetzungsüberwachung zum Zug kommen. Abschließend werden die ExpertInnenvorschläge für eine nachdrücklichere Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung – sei es auf einzelstaatlicher oder EU-Ebene – zusammengefasst. Der Bericht liefert eingangs einen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse in den Länderanalysen der unabhängigen ExpertInnen. Davon ausgehend und auf der Grundlage der Gesamtbewertung

<sup>1</sup> Siehe unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:11:14:DE:PDF>



---

des Kernteams wird eine Reihe konkreter Vorschläge ausgesprochen, um die Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung voranzubringen.

Wenn im Synthesebericht auf bestimmte Erfahrungen aus einem oder mehreren Mitgliedstaaten ausführlicher eingegangen wird, dann entweder deshalb, weil die betreffenden LänderexpertInnen manche Punkte besonders hervorgehoben haben, oder weil sie nach unserem Dafürhalten die zur Diskussion stehende Problematik besonders gut veranschaulichen. Die Erwähnung eines bestimmten Landes bedeutet somit nicht, dass der betreffende Punkt nicht auch auf andere Staaten zutrifft. In ihren Analysen stützen sich die LänderexpertInnen auf unterschiedlichste Quellen und Berichte. Auf entsprechende Quellenverweise wurde im vorliegenden Synthesebericht verzichtet. Die Originalquellen können den Berichten der jeweiligen LänderexpertInnen entnommen werden.





# 1. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Vorschläge

## 1.1 Zusammenfassung

### 1.1.1 Integrierte umfassende Strategien in der Minderzahl

Die vom EU-Netzwerk unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung erstellten Länderanalysen offenbaren, dass seit Verabschiedung der Empfehlung der Europäischen Kommission zur aktiven Eingliederung die Entwicklung und Durchführung integrierter umfassender Strategien, die angemessene Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen in sich vereinen, nur mäßig vorangekommen sind. Zwar können einige Mitgliedstaaten Fortschritte verbuchen, doch bleiben diese häufig ungleichmäßig und lückenhaft. Insgesamt ist die wirksame Umsetzung der Empfehlung in der ganzen Union noch weitgehend unerreicht. Die Gestaltung und Durchführung aktiver Eingliederungsmaßnahmen zugunsten erwerbsfähiger Menschen ist etwas weiter gediehen als jener zugunsten Arbeitsunfähiger.

Wo wichtige Elemente eines umfassenden Ansatzes für die aktive Eingliederung existieren, hängen diese nicht unbedingt mit der Empfehlung zusammen. Gleichzeitig sind im Herangehen vieler Mitgliedstaaten an die aktive Eingliederung zwischen 2008 und 2012 Veränderungen eingetreten. Angesichts immer schwerer wiegender Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise und aufgrund immer einschneidenderer Konsolidierungs- und Sparmaßnahmen spitzt sich die Ressourcensituation zu, und die Konzepte werden tendenziell (noch) unausgewogener. In vielen Staaten waren Sparpakete in Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise ein maßgeblicher Faktor, der die Durchführung eines aktiven Eingliederungsinstrumentariums beeinträchtigt.

Eine ganzheitliche Politikgestaltung zur Festlegung der besten Gewichtung der drei Pfeiler der Strategie zur aktiven Eingliederung unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Eingliederung benachteiligter Personen sowie ihrer potenziellen Zusammenhänge, einschließlich Synergieeffekte und möglicher Zielkonflikte, findet sich nur in wenigen Mitgliedstaaten: Sieben (DK, FI, FR, MT, NL, PL, SE), was Arbeitsfähige anbelangt, und gar nur drei (DK, NL, SI) im Fall jener, die keiner Beschäftigung nachgehen können. Allerdings gibt es bei beiden Gruppen ausbaufähige Elemente, denn die NetzwerkexpertInnen treffen zu 14 Mitgliedstaaten die Feststellung, dass vereinzelte Bausteine eines umfassenden Politikkonzepts sowohl für Arbeitsfähige als auch Arbeitsunfähige vorhanden sind. Während laut der Beurteilung lediglich fünf Mitgliedstaaten (EE, EL, IT, LV, LT) kein umfassendes Politikkonzept für erwerbsfähige Personen besitzen, sind es im Fall der Arbeitsunfähigen ganze zehn (BE, DE, EE, EL, IE, IT, LV, LT, PL, SE). Insgesamt sticht die bedeutend schwächere Anwendung aktiver Eingliederungspolitiken auf arbeitsunfähige Menschen ins Auge; sie ist darauf zurückzuführen, dass als Lösung für soziale Ausgrenzung und Armut ein zu dominanter und zu enger Fokus auf Erwerbsarbeit gerichtet wird. (Siehe Tabelle 7.1)

Der am häufigsten vorkommende Schwachpunkt besteht darin, dass zwar oft zu allen Strängen einige Elemente vorliegen, die Strategien vieler Mitgliedstaaten aber tendenziell

unausgewogen bleiben. Vielfach wird dem Pfeiler der integrativen Arbeitsmärkte und insbesondere Aktivierungsmaßnahmen bedeutend mehr Gewicht beigemessen als der angemessenen Einkommensunterstützung und dem Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen. Dieses Ungleichverhältnis scheint oft einem mangelnden Verständnis unter Politikverantwortlichen von der Bedeutung des Begriffs „aktive Eingliederung“ zu entspringen. Denn obwohl er in Politikdokumenten immer häufiger vorkommt, wird er in der Praxis zumeist schlicht als aktive Integration in den Arbeitsmarkt begriffen. Ein zweites in vielen Mitgliedstaaten festzustellendes Defizit betrifft das Fehlen eines integrierten Herangehens an Konzeption und Durchführung von Strategien. Die meisten Mitgliedstaaten berücksichtigen zwar in unterschiedlichem Ausmaß einige Elemente aus allen drei aktiven Eingliederungssträngen, doch werden diese in den meisten Fällen mehr oder weniger gesondert angelegt. Sehr oft wird den sich gegenseitig verstärkenden Effekten der drei Pfeiler und der Verstärkung dieser potentiellen Wechselwirkungen nur wenig sichtbare Aufmerksamkeit zuteil.

### 1.1.2 Dürftige Durchführung

Eine integrierte Durchführung der Strategie zur aktiven Eingliederung (alle drei Pfeiler), um den vielschichtigen Gründen von Armut und sozialer Ausgrenzung wirksam zu begegnen und die Koordination zwischen öffentlichen Stellen und Dienstleistungsinstanzen, die die Leistungen zur aktiven Eingliederung erbringen, zu verbessern, ist bislang nur begrenzt vorhanden. Lediglich sechs Mitgliedstaaten (BE, DK, FR, MT, SI, SE) im Fall der Arbeitsfähigen und nicht mehr als drei (LU, MT, SI) im Fall der Arbeitsunfähigen haben laut dem ExpertInnenurteil wirksame Vorkehrungen für eine integrierte Durchführung aktiver Eingliederungspolitiken getroffen. Immerhin sind für beide Gruppen in dreizehn Staaten einige Elemente einer integrierten Durchführung entstanden. Acht Mitgliedstaaten im Fall erwerbsfähiger Personen (EE, EL, ES, IT, LV, LT, PL, SK) und zehn im Fall jener, die nicht arbeiten können (BG, DE, EE, EL, ES, LV, LT, PL, SK, SE), besitzen unterdessen kein integriertes Umsetzungssystem. Die wichtigsten Hürden für die integrierte Durchführung aktiver Eingliederung sind die Verteilung von Zuständigkeiten auf mehrere Ministerien und Ämter und die mangelnde Effizienz der Koordinationsmechanismen. Ein zusätzliches Problem ergibt sich daraus, dass integrierte gesamtstaatliche Pläne auf lokaler bzw. regionaler Ebene häufig nicht konsequent umgesetzt werden.

Der Mangel an wirksamen senkrechten Koordinationsarrangements beeinträchtigt oftmals die Durchführung. Wie gut es um die wirksame Koordinierung der Strategien bei den lokalen, regionalen, nationalen und EU-Behörden unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Rollen, Zuständigkeiten und Prioritäten bestellt ist, ist je nach Land stark unterschiedlich. Die Bewertung bescheinigt fünf Staaten (BE, DK, FI, LU, NL) das Vorhandensein solcher Koordinationsarrangements für aktive Eingliederungsmaßnahmen, und zwar sowohl für Erwerbsfähige als auch nicht arbeitsfähige Menschen. Und zahlreiche Staaten – 16 bzgl. Arbeitsfähiger und 12 bzgl. Arbeitsunfähiger – besitzen Ansätze einer senkrechten Politikkoordination. Auf der anderen Seite gibt es sechs Staaten (EE, FR, EL, HU, LT, PT) im Fall von Arbeitsfähigen und zehn (BG, EE, FR, DE, EL, HU, IE, LT, PL, PT) im Fall von Arbeitsunfähigen, wo eine wirksame Koordination fehlt.



### 1.1.3 Mäßige Beteiligung

In der Empfehlung der Europäischen Kommission war vorgesehen, dass sich alle relevanten Akteurinnen und Akteure – einschließlich derer, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, der sozialpartnerschaftlichen Organisationen, der nichtstaatlichen Organisationen (NROen) und der Dienstleistungsorgane – aktiv an der Entwicklung, Durchführung und Bewertung der aktiven Integrationsstrategien beteiligen. In den meisten Staaten ist ein Mindestmaß an aktiver Beteiligung gegeben; hinsichtlich der Strategien für Arbeitsfähige wird neun Staaten (BE, BG, DK, ES, FI, LU, NL, SI, SE) und hinsichtlich jener für nicht Erwerbsfähige immerhin noch sechs Staaten (BE, CY, DK, FI, NL, SI) sogar eine vollständig verwirklichte Beteiligung attestiert. Keine erkennbare aktive Beteiligung von für die Entwicklung aktiver Eingliederungsinstrumente relevanten AkteurInnen findet sich bzgl. der Gruppe der Arbeitsfähigen in fünf (EE, EL, HU, IE, LT) und bzgl. der Erwerbsunfähigen in sechs Staaten (DE, EE, EL, HU, IE, LT).

In mehreren Staaten (u. a. BE, BG, CY, CZ, DK, ES, FI, FR, LV, LU, MT, NL, PL, SI) orten die ExpertInnen Verbesserungen gegenüber 2008 und teilweise sogar relativ weit gediehene Strukturen, um die aktive Beteiligung der für die Maßnahmenentwicklung zur aktiven Eingliederung (und Armutsbekämpfung) relevanten Akteurinnen und Akteure zu ermöglichen. In einigen Staaten (z. B. EL, IE) scheint sich die Situation hingegen zu verschlechtern.

### 1.1.4 Angemessene Einkommensunterstützung

Was die Gruppe der erwerbsfähigen Personen betrifft, ist es nach dem Urteil der ExpertInnen seit 2008 nur sieben Staaten (AT, CY, DK, FI, FR, LU, SI) gelungen, im Zuge eines umfassenden und konsequenten Bestrebens zur Eindämmung von Armut und sozialer Ausgrenzung die Maßnahmen zur Anerkennung des grundlegenden Anspruchs jeder und jedes Einzelnen auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen für ein menschenwürdiges Leben zu intensivieren. Bezüglich der Personen, die nicht erwerbstätig sein können, trifft dies gar nur auf sechs Staaten zu (AT, DK, FI, FR, LU, SI). In jeweils acht Fällen ist die Unterstützung unverändert: BG, DE, EE, ES, IT, MT, NL und PL (Arbeitsfähige) bzw. BE, CY, DE, EE, EL, MT, NL und SK (Arbeitsunfähige). Daraus ergibt sich der überaus besorgniserregende Umkehrschluss, dass die ExpertInnen in den übrigen, also nahezu der Hälfte der Mitgliedstaaten gegenüber 2008 einen Rückbau der Politiken/Maßnahmen diagnostizieren. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es kaum Hinweise auf Fortschritte bei der Sicherstellung angemessener Zuwendungen.<sup>2</sup> Nur ganz wenige Staaten haben seit Verabschiedung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung signifikante Anstrengungen unternommen, um das Sozialleistungswesen zu verbessern und eine angemessene Ressourcenversorgung zu gewährleisten. In zahlreichen Staaten machen die ExpertInnen auf verschärfte Anspruchsregelungen und das Ausbleiben ausreichender Aufwertungen der Sozialzuwendungen für ein angemessenes Mindesteinkommen aufmerksam. Gleichzeitig unterstreichen aber viele unter ihnen, dass die Zuwendungen aus dem sozialen Schutzsystem nach wie vor eine Schlüsselrolle für die Armutsmilderung spielen; einige (etwa AT, DK, FR, LU, SI) erwähnen interessante Beispiele für Maßnahmen zur Stärkung der Systeme. (Siehe Tabelle 7.2)

<sup>2</sup> Angemessene Zuwendungen sind solche, die für ein Leben in Würde erforderlich sind. Bei ihrer Bestimmung sollten Lebensstandard und Preisniveau (aufgeschlüsselt nach Haushaltstyp und -größe) berücksichtigt werden; ferner sollten die Beträge für bestimmte Bedürfnisse angepasst bzw. ergänzt werden.

In mehreren Mitgliedstaaten (z. B. AT, IT, SI, UK) orten die ExpertInnen beträchtliche Anstrengungen, um eine Verknüpfung von Zuwendungen und Aktivierung sicherzustellen. Der Anspruch auf ausreichende Zuwendungen wird jedoch mit unterschiedlichen Faktoren kombiniert, bei Arbeitsfähigen etwa der aktiven Verfügbarkeit für Erwerbsarbeit oder Ausbildungsmaßnahmen, bei den übrigen Personen ggf. mit wirtschaftlichen und sozialen Integrationsmaßnahmen. Außerdem findet eine Kopplung mit Politiken auf nationaler Ebene für die wirtschaftliche und soziale Integration der Betroffenen statt. In mehreren Staaten machen die ExpertInnen die Feststellung, dass die Kopplung von Zuwendungen an Aktivierung in Wirklichkeit den Negativeffekt mit sich gebracht hat, dass Beschränkungen und strengere Auflagen für den Leistungsbezug als solche bereits als „Aktivierungsmaßnahmen“ ausgegeben werden. Ferner ergriffen mehrere Staaten (u. a. BE, CZ, LV, LT, SI, SE) laut den ExpertInnen Maßnahmen, um Anreize zur Arbeitssuche für Erwerbsfähige aufrechtzuerhalten und Arbeit finanziell attraktiver zu machen.

### 1.1.5 Integrative Arbeitsmärkte

Eine Verstärkung seit 2008 ergriffener Politiken/Maßnahmen fand in erster Linie im Zusammenhang mit Instrumenten statt, die arbeitsfähige Menschen beim (Wieder-) Einstieg in die bzw. beim Verbleib in Erwerbsarbeit im Einklang mit ihren Fähigkeiten wirksam unterstützen sollen. Maßnahmen zugunsten Arbeitsfähiger wurden in 12 Mitgliedstaaten (AT, DE, DK, EE, EL, ES, FI, HU, IE, MT, NL, SI) ausgebaut. In acht Staaten (BG, CZ, FR, LU, PL, PT, SK, UK) kam es hingegen zu einer Schwächung des Instrumentariums. In einigen Staaten merken die ExpertInnen an, dass Aktivierungsmaßnahmen besonders arbeitsmarktferne Gruppen nicht ausreichend berücksichtigen.

10

Es finden sich zahlreiche Beispiele für Staaten, die seit 2008 Investitionen in Humankapitalmaßnahmen ausgedehnt und aufgestockt haben. Die geläufigsten von den LänderexpertInnen hervorgehobenen Konzepte sind: Anpassung des Bildungs- und Ausbildungswesens für eine verbesserte Verknüpfung zwischen Bildung, Beschäftigung und Qualifikationsaufbau; Maßnahmen gegen vorzeitigen Schulabbruch; spezifischere Berücksichtigung gefährdeter Gruppen; und Entwicklung individuell abgestimmter, maßgeschneiderter Dienstleistungen auf lokaler Ebene.

In mehreren Mitgliedstaaten (u. a. BE, FI, FR, PL, SI) wurden Maßnahmen eingeleitet, um zu verhindern, dass die Menschen den Kontakt zum Arbeitsmarkt verlieren. Dazu gehört etwa eine sofortige umfassende Beratung, um Beschäftigungslose möglichst rasch wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. In mehreren Fällen wurden auch Schritte unternommen, um Arbeitsanreize zu verstärken und Sozialhilfefällen zu beseitigen. Dafür wurden einerseits die Anspruchsvoraussetzungen verschärft und gleichzeitig hohe effektive Grenzsteuersätze abgebaut und Niedriglöhne angehoben. Dieses Konzept stößt allerdings häufig auf eine zweifache Kritik. Zum einen besteht die Gefahr, dass Menschen durch einen verstärkten Zwang zur Arbeitsaufnahme in schlecht bezahlte und minderwertige Arbeitsmarktsegmente gedrängt werden. Darüber hinaus kann ein zu enger Fokus auf Erwerbsarbeit und Vermeidung von Wohlfahrtsfällen dazu führen, dass die Einkommenslage von Menschen, die nicht arbeiten können, sich weiter verschlechtert und kein angemessenes Sozialschutzniveau mehr gegeben ist.



Mehrere ExpertInnen (AT, BE, CZ, ES, FI, FR, SI) berichten von Bemühungen in ihrem Staat, die Sozialwirtschaft auszubauen und arbeitsmarktfernen Personen mit geschützten Beschäftigungsmöglichkeiten mehr Chancen zu eröffnen.

Eine häufige Kritik einiger ExpertInnen lautet, dass trotz des derzeit mangelhaften Arbeitsplatzangebots ein zu großes Augenmerk auf angebotsseitige Maßnahmen gelegt werde; es müsse verstärkt die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen im Fokus stehen. Nur wenige ExpertInnen (z. B. DK) orten deutliche Bemühungen, die Arbeitsmarktsegmentierung zu beheben, für hochwertige Arbeitsplätze zu sorgen und die Arbeitsplatzsicherung und Höherqualifizierung zu fördern.

### 1.1.6 Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen

In nur wenigen Mitgliedstaaten (sechs im Fall Arbeitsfähiger [AT, BE, EE, DE, LU, MT] und vier im Fall jener, die nicht erwerbstätig sein können [BE, EE, LU, MT]) wurden seit 2008 Anstrengungen unternommen, die allgemeine Bereitstellung von Dienstleistungen, die für die Unterstützung der Strategien zur aktiven sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung von grundlegender Bedeutung sind – u. a. bei Sozialleistungen, Beschäftigung und Schulung, Wohnwesen und sozialem Wohnungsbau, Kinderbetreuung, Langzeitpflege und Gesundheitsfürsorge – zu verstärken. In zahlreichen Mitgliedstaaten hat sich die Dienstleistungssituation nicht merklich verändert. In neun Mitgliedstaaten (CZ, EL, IE, IT, LV, PT, RO, SK, UK) kommen die ExpertInnen zum Schluss, dass insgesamt sogar eine Verschlechterung eingetreten ist, sowohl für Arbeitsfähige als auch Arbeitsunfähige.

Mehrere ExpertInnen (u. a. AT, BE, DK, LU, MT, PL) berichten von Bemühungen, die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Dienstleistungen zu verbessern; einige (z. B. CZ, MT) orten Schritte zur Aufwertung der Dienstleistungsqualität, insbesondere durch Investitionen in Humankapital und Verbesserungen der Arbeitsbedingungen. Hingegen lautet der Befund in anderen (etwa BG), dass die Entwicklung umfassender, koordinierter Dienstleistungen mit einer integrierten Versorgung gescheitert ist.

### 1.1.7 Finanzmittel

In vielen Staaten ist es aufgrund des Fehlens eindeutig definierter aktiver Integrationsstrategien schwierig, die Gesamtkosten für die Durchführung aktiver Eingliederungsmechanismen zu beurteilen. Nicht einfach ist aus demselben Grund auch eine Einschätzung darüber, inwieweit mit den notwendigen Ressourcen aus dem nationalen Budget für die Untermauerung der Strategien Sorge getragen wurde. Nur wenige ExpertInnen waren in der Lage, ein Urteil zur Nachhaltigkeit und Angemessenheit der bereitgestellten Mittel zu fällen. Allgemein zeichnet sich offenbar bei der Säule der integrativen Arbeitsmärkte eine deutlichere Angemessenheit der Mittel ab. Ein Schlüsselproblem liegt in der Frage, inwiefern die nationalen Behörden angesichts aktueller Wirtschafts- und Etatzwänge im Stande sind, die richtige Gewichtung von Anreizen zur Arbeit, Armutsprävention bzw. -bekämpfung und nachhaltiger Kostenentwicklung zu finden. Viele ExpertInnen (z. B. CZ, IE, NL, RO) machen darauf aufmerksam, dass infolge der Finanzkrise die Geldmittel für aktive Eingliederungsmaßnahmen gekürzt und Dienstleistungen beschnitten werden.

Zahlreiche ExpertInnen (u. a. AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, HU, IT, LV, LT, MT, NL, PL, RO, SI, SK) heben hervor, dass die EU-Strukturfonds eine maßgebliche Rolle für die Entwicklung

aktiver Eingliederungsmaßnahmen spielen. Sie kommen allerdings vorwiegend dem Pfeiler „integrative Arbeitsmärkte“ zugute, und weniger den Maßnahmen, um die Entwicklung und Durchführung einer integrierten, umfassenden aktiven Integrationsstrategie voranzubringen. In den allermeisten Fällen werden sie zugunsten einer intensiven Betreuung sozial ausgegrenzter Menschen sowie für Hilfsmaßnahmen für die schwächsten Gruppen (junge Menschen, Alleinerziehende, Zuwanderinnen und Zuwanderer) aufgewendet.

### 1.1.8 Überwachung und Bewertung

Nur sehr wenige Staaten haben Arrangements getroffen, um hinsichtlich der Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung sowie der Wirkung entsprechender Maßnahmen eine Überwachung und Evaluierung zu gewährleisten. Weiter verbreitet sind mitunter Bewertungen einzelner Regelungen, eine Evaluierung hinsichtlich der Wechselwirkungen zwischen den drei Pfeilern bleibt hingegen zumeist aus. Das Ausmaß der Einbindung aller relevanten Akteurinnen und Akteure in Überwachungs- und Evaluierungsarrangements weist große Abweichungen auf – und bleibt insgesamt eher gering. Die Nationalen Reformprogramme (NRP) und die Nationalen Sozialberichte (NSB) haben hinsichtlich der Überwachung und Evaluierung aktiver Integrationsstrategien noch am ehesten bei der Säule „integrative Arbeitsmärkte“ einen Niederschlag gefunden. Positive Beispiele für eine Auswirkung der NRP und NSB auf Monitoring und Bewertung werden nur von ganz wenigen ExpertInnen (z. B. SI) angeführt. Zugleich gibt es in der Entwicklung aktiver Eingliederungsmaßnahmen nur überaus begrenzte Hinweise (z. B. NL, SI) auf einen Rückgriff auf soziale Erprobung und Innovation.

### 1.1.9 Empfehlungen der ExpertInnen

Die ExpertInnen nennen eine ganze Reihe von Handlungssträngen, die von den Mitgliedstaaten angegangen werden sollten, um integrierte umfassende Strategien zur aktiven Eingliederung zu forcieren bzw. auszuarbeiten. Am häufigsten genannt werden die folgenden sechs Vorschläge: Notwendigkeit der Einrichtung von Arrangements zur Erarbeitung integrierter Strategien; Verbesserung der Koordination zwischen den Pfeilern; Entwicklung eines ausgewogeneren Herangehens an die drei Pfeiler; Optimierung von Überwachung, Evaluierung und Forschung (einschl. Abschätzung der sozialen Auswirkungen); Festigung der Mitwirkung der Anspruchsgruppen am Prozess, Verbesserung der Governance; anfängliche Fokussierung auf bestimmte Gebiete oder Gruppen.

Bei der Säule der angemessenen Einkommensunterstützung sehen die ExpertInnen den vordringlichsten Handlungsbedarf in der Stärkung der Sozialschutzsysteme, allen voran in der Gewährleistung einer angemessenen Sozialleistungsversorgung für ein Leben in Würde. Die häufigsten Empfehlungen im Zusammenhang mit den integrativen Arbeitsmärkten betreffen die notwendige qualitative Aufwertung der Beschäftigungs- und Unterstützungsdienstleistungen, die verbesserte Zielerfassung bestimmter Gruppen, die Ausdehnung des Zugangs zu Arbeitsplätzen, die Verbesserung der Arbeitsqualität, Maßnahmen gegen Armutsgefährdung Erwerbstätiger und den Ausbau der Sozialwirtschaft. Was den Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen anbelangt, beziehen sich die häufigsten Empfehlungen auf zwei Punkte: Verbesserungen bei Qualität und Zugänglichkeit von Dienstleistungen und eine zuverlässigere Erfassung der am stärksten gefährdeten Gruppen.



Die ExpertInnen befürworten eine ganze Reihe von Maßnahmen, die ihrer Ansicht nach auf EU-Ebene eingeleitet werden könnten, um die Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Drei Bereiche kommen dabei besonders häufig vor: Die Notwendigkeit rigoroser Beurteilungen und Berichte zur Umsetzung der Empfehlung in den Mitgliedstaaten; die Notwendigkeit, der Entwicklung aktiver Integrationsstrategien umfangreiche Analysen und wissenschaftliche Studien zugrunde zu legen; und die Bedeutung eines verstärkten Rückgriffs auf EU-Strukturfonds für die Förderung aktiver Eingliederungsinstrumente. Weitere Handlungsvorschläge auf EU-Ebene: Austausch, gegenseitiges Lernen und Sensibilisierung verbessern; Berücksichtigung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung in „Rettungsmechanismen“; engere Verknüpfung zwischen der aktiven Eingliederung, der Umsetzung der Strategie Europa 2020 und der Entwicklung des Sozialen Europas; Festlegung eines EU-weiten Mindesteinkommens.

## 1.2 Schlussfolgerungen und Vorschläge

Die Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung aus 2008 ist in den meisten Mitgliedstaaten nur äußerst mäßig vorangekommen. Es gibt zwar bedeutsame Beispiele für bemerkenswerte Maßnahmen in bestimmten Bereichen – vorwiegend in der Aktivierung Arbeitsloser –, doch lassen die meisten Mitgliedstaaten integrierte umfassende Strategien, die an der einander verstärkenden Wirkung der drei Politiksäulen anknüpfen, weitgehend vermissen.

Es lassen sich drei Hauptursachen für diesen dürftigen Fortschritt seit 2008 ausmachen. An erster Stelle sind die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise und das vorherrschende Augenmerk auf Finanzkonsolidierungen zu nennen, die die Verpflichtung zur Verbesserung der Einkommensunterstützung und zur Gewährleistung des Dienstleistungszugangs unterminiert haben. Tatsächlich sind diese Bereiche von Sparprogrammen besonders stark betroffen. Damit zusammenhängend hat die rapide Zunahme der Arbeitslosigkeit dazu geführt, dass in vielen Staaten der Pfeiler der integrativen Arbeitsmärkte in den Mittelpunkt der Bemühungen gestellt wird. Die Situation jener, die keiner Arbeit nachgehen können, ist dabei allzu oft ins Hintertreffen geraten. Zweitens haben viele Politikverantwortliche offenbar das integrierte dreigliedrige Konzept der aktiven Eingliederung nicht zur Gänze wahrgenommen und verwechseln „aktive Eingliederung“ mit „Aktivierung“. Drittens: In einigen Staaten offenbart es sich, dass das (ideologische) Bekenntnis zur integrierten Beschaffenheit des aktiven Eingliederungskonzepts und insbesondere zur Dringlichkeit eines angemessenen Einkommens für alle sich nicht restlos durchgesetzt hat. Die sich gegenseitig verstärkende Funktion der drei Pfeiler – der Kern des Ansatzes für die aktive Eingliederung – wird vielfach nicht gebührend anerkannt und ist möglicherweise nicht weithin akzeptiert. Es sieht so aus, als ob viele Mitgliedstaaten erst davon überzeugt werden müssen, dass der Ausbau der Einkommensunterstützung und des Dienstleistungszugangs eine notwendige Investition in das Eingliederungsvermögen von Arbeitsmarkt und Gesellschaft darstellt. Tatsächlich rührt der begrenzte Ausbau bzw. der teilweise Rückbau bei den Pfeilern angemessenes Einkommen und hochwertige Dienstleistungen in vielen Mitgliedstaaten daher, dass diese nicht als notwendige Voraussetzungen für die Verwirklichung einer nachhaltigen und in Zukunft integrativen Wirtschaft und Gesellschaft gesehen werden, sondern lediglich als Kosten und Erschwernisse.



Aus den genannten Gründen fehlt ein Ansatz für die aktive Eingliederung in der Umsetzung von Europa 2020 sowie in den neuen Arrangements der wirtschaftspolitischen Governance. Um jedoch die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialkrise (und möglicherweise auch politische Krise) erfolgreich anzugehen und die Ziele von Europa 2020 zu verwirklichen, ist die wirksame Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung kein Luxus, sondern eine Notwendigkeit. Aus unserer Sicht können dafür hauptsächlich drei Punkte ins Treffen geführt werden. Erstens: Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und insbesondere der zunehmenden Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit muss in jedem Fall verhindert werden, dass Betroffene sich zu weit vom Arbeitsmarkt entfernen und resignieren, um allfällige Chancen auf dem Arbeitsmarkt noch ergreifen zu können. Insofern muss gewährleistet werden, dass ein Zugang zu angemessenem Einkommen und Unterstützungsleistungen besteht, damit das Wohlbefinden der Betroffenen aufrecht bleibt und sie weiterhin physisch wie psychisch in der Lage sind, Schulungs- und Bildungsangebote wahrzunehmen. Auf diese Weise bleiben sie mit Fertigkeiten und Selbstvertrauen gewappnet, um Chancen, die sich auf dem Arbeitsmarkt ergeben, ausschöpfen zu können. Zweitens ist bekannt, dass viele der von der derzeitigen Krise betroffenen Familien kleine Kinder haben und dass in Armut und sozialer Ausgrenzung heranwachsende Kinder weniger gute Aussichten haben, ihr volles Potential zu entfalten, und stärker Gefahr laufen, frühzeitig bzw. ohne verwertbare Qualifikationen aus dem Schulwesen auszuschneiden. Somit sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass sie später ihren vollen Beitrag zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Daraus folgt, dass ein Konzept der aktiven Eingliederung zugunsten des Wohlergehens von Familien, damit Kinder in Haushalten mit angemessenem Einkommen und Zugang zu für ihre Entwicklung notwendigen Dienstleistungen heranwachsen, einen zentralen Baustein für die zukünftige Sicherstellung einer nachhaltigen, integrativen Wirtschaft bildet. Drittens: Es ist ebenso von zentraler Bedeutung, einer Zunahme der Nachfrage nach Einkommensunterstützung und Sozialdienstleistungen vorzubeugen, d. h. Kosten langfristig gering zu halten. Menschen werden aus den unterschiedlichsten Gründen (Krankheit, Behinderung, Qualifikationsdefizite, Betreuungsverpflichtungen, Wohnort) keinen Zugang zu Arbeitsplätzen finden, die sie in naher – und mitunter ferner – Zukunft aus der Armut herausführen. Für die Verwirklichung der EU-Armutsziele und folglich des Ziels einer integrativen Gesellschaft ist es wesentlich, dass entsprechende Einkommensunterstützungen und Dienstleistungen existieren, um Armut unter Betroffenen abzuwenden und diese zu einer möglichst vollständigen gesellschaftlichen Teilhabe zu befähigen.

Die in Abschnitt 6 des vorliegenden Berichts aufgeführten Empfehlungen der NetzwerkexpertInnen stellen überaus praxisrelevante, weitreichende Vorschläge dar, um für eine erheblich wirksamere Durchführung der Empfehlung der Kommission zu sorgen und diese als zentrales Instrument im Aufbau eines integrativeren, sozialeren Europas zu verankern. Die Vorschläge gehen unmittelbar auf die spezifischen, im Hauptteil des Berichts aufgezeigten Umsetzungsschwächen ein.

Es sollen hier nicht sämtliche einzelstaatliche Empfehlungen wiederholt, sondern elf wesentliche Punkte herausgestellt werden, die wir für die europäische Ebene als besonders bedeutsam erachten, um die von der Kommission in der Empfehlung ausgedrückten Ambitionen voranzubringen. Es handelt sich um Aktionen, um die Stellung der aktiven Eingliederung im Zentrum der EU-Politikgestaltung (allen voran der Strategie Europa 2020) zu festigen, ein solideres Monitoring und Berichtswesen herbeizuführen, die Ressourcen aufzustocken, Austausch- und Lernprozesse zu verbessern und die Einbindung der Anspruchsgruppen zu vertiefen.





## Aktive Eingliederung im Zentrum der EU-Politikprozesse verankern

1. Sowohl die Europäische Kommission als auch der EU-MinisterInnenrat müssen ihr Engagement zur Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung sowie zur Gewährleistung eines ausgewogenen, integrierten, umfassenden Umsetzungskonzepts, das alle drei Pfeiler vereint, erneut bekräftigen. Es ist insbesondere zu unterstreichen, dass die Sicherstellung eines angemessenen Einkommens und des Zugangs zu hochwertigen Dienstleistungen für alle ein ebenso großes Gewicht besitzen muss wie die Garantie des Zugangs zum Beschäftigungsmarkt für alle arbeitsfähigen Menschen.
2. Aktive Eingliederung ist notwendigerweise eine Schlüsselkomponente des kommenden Sozialinvestitionspakets der Europäischen Kommission sowie der von ihr geplanten Empfehlung zum Thema Kinderarmut und Wohl des Kindes.
3. Es ist erforderlich, aktive Eingliederung nachdrücklicher in den Governance-Zyklus von Europa 2020 einzuflechten. Demzufolge müssen die Jahreswachstumsberichte vorrangige Vorgaben im Zusammenhang mit aktiver Eingliederung enthalten, und die Mitgliedstaaten müssen aufgefordert werden, Berichte zum Ausbau integrierter umfassender Strategien in den Nationalen Reformprogrammen und Nationalen Sozialberichten vorzulegen.
4. Eine umfassende, integrierte aktive Integrationsstrategie muss bei Einigungen über „Rettungsmechanismen“ zwischen der Troika und den betroffenen Mitgliedstaaten als unverzichtbarer Bestandteil berücksichtigt werden. Dasselbe gilt in der Folge auch für die Umsetzung und Überwachung der entsprechenden Pakete.

## Überwachung und Berichtswesen optimieren

5. Die Europäische Kommission und der Ausschuss für Sozialschutz der EU müssen einen Indikatorensatz für die regelmäßige Überwachung und Berichterstattung zur Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung in den Mitgliedstaaten vereinbaren. Diese Indikatoren sind als fester Bestandteil des Monitoringprozesses der NRP und NSB anzulegen und müssen alle drei Pfeiler umspannen. Auf der Grundlage dieser Überwachungs- und Berichtspraxis muss die Kommission ggf. länderspezifische Empfehlungen für die Verstärkung der aktiven Eingliederungsstrategien und -maßnahmen aussprechen.
6. Bei übereinstimmenden Stärken und Defiziten hinsichtlich der verschiedenen Dimensionen der aktiven Eingliederung könnte die Europäische Kommission Staaten zu Gruppen zusammenfassen und bei Fortschrittmessungen und der Erarbeitung länderspezifischer Empfehlungen auf diese „Cluster“ Bezug nehmen. Geortete „Gruppen von Eingliederungsherausforderungen“ in den Mitgliedstaaten könnten in weiterer Folge von der Kommission und vom Ausschuss für Sozialschutz als Basis für verbessertes gegenseitiges Lernen (einschl. Peer Reviews) herangezogen werden.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Dabei könnten die Kommission und der Ausschuss für Sozialschutz an die Erfahrungen anknüpfen, die beim Bericht des Ausschusses für Sozialschutz zur „Bekämpfung und Verhütung von Kinderarmut und zur Förderung des Wohlergehens des Kindes“ gewonnen wurden: Auch darin wurde anhand der jeweiligen Herausforderung eine sehr hilfreiche Gruppierung von Staaten vorgenommen. Siehe: Ausschuss für Sozialschutz (2008), *Child poverty and well-being: Current status and way forward*,



## Mittelaufwendung für aktive Eingliederung

7. Die Strukturfonds müssen intensiver zur Förderung umfassender, integrierter aktiver Integrationsstrategien herangezogen werden. Anstatt Einzelaktionen in den verschiedenen Strängen müssen die Mittel in erster Linie der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung umfassender Strategien zugute kommen, und in weiterer Folge bestimmten Maßnahmen, die sich in die übergeordnete Strategie einfügen.
8. Angesichts der ausgeprägten Schwäche des Pfeilers „angemessenes Einkommen“ muss intensiver nach einer Einigung über Kriterien für die Einsetzung eines angemessenen Mindesteinkommens gestrebt werden. Dieses könnte als Monitoringgrundlage und Bewertungsmaßstab für die entsprechende Leistung der Mitgliedstaaten dienen. Im Zuge der Subsidiarität müssten derartige Maßnahmen von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, doch die EU hätte die Möglichkeit, entsprechende Leitlinien aufzustellen. Vor dem Hintergrund der in der EU zunehmend zentralisierten wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung gilt es ferner zu überlegen, wie sich dies optimal mit der auf EU-Ebene geleisteten Unterstützung für soziale Schutzsysteme vereinbaren lässt. Eine derartige Entwicklung wäre nicht nur für die Bereitstellung einer angemessenen Einkommensunterstützung in ärmeren Mitgliedstaaten förderlich, sondern könnte auch zur Festigung der Schlüsselrolle der sozialen Schutzsysteme als ökonomische Stabilisatoren beitragen. Zu Anfang könnte das Hauptaugenmerk auf der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Sicherstellung angemessener Arbeitslosenentschädigungen und eines Mindesteinkommens für alle Kinder liegen.

16

## Austausch und Lernen verbessern

9. Der Ausschuss für Sozialschutz und die Europäische Kommission müssen die Entwicklung eines systematischen Programms in Erwägung ziehen, um unter Politikverantwortlichen mehr Bewusstsein und Wissen über den Ansatz für die aktive Eingliederung zu schaffen. Sie sollten überdies Ausbildungs- und Lernmöglichkeiten ins Leben rufen, um Vorgehensweisen für die Entwicklung integrierter umfassender Strategien aufzuzeigen. Dafür sollte auf die zahlreichen Beispiele für bewährte Verfahren zurückgegriffen werden, die im vorliegenden Bericht bzw. in den einzelnen Länderberichten der ExpertInnen enthalten sind.
10. Um das Potential einer ausgewogenen Eingliederungspolitik anschaulicher zu machen, bedarf es ausführlicher Studien darüber, wie positive Wechselwirkungen zwischen den drei Pfeilern erzielt werden können.

## Beteiligung der Interessengruppen verstärken

11. Der Ausschuss für Sozialschutz und die Europäische Kommission müssen Kriterien für die Überwachung und Berichterstattung im Zusammenhang mit der Hinzuziehung von Anspruchsgruppen zur Entwicklung, Durchführung und Überwachung aktiver Eingliederungsstrategien vereinbaren.

---

Report prepared by the EU Task-Force on Child Poverty and Child Well-Being, Luxembourg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Verfügbar auf: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en&pubId=74&type=2&furtherPubs=yes>.



## 2. Integrierte umfassende Strategien

Die vom EU-Netzwerk unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung erstellten Länderanalysen offenbaren, dass seit Verabschiedung der Empfehlung der Europäischen Kommission zur aktiven Eingliederung die Entwicklung und Durchführung integrierter umfassender Strategien, die angemessene Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen in sich vereinen, nur mäßig vorangekommen sind. Zwar können einige Mitgliedstaaten Fortschritte verbuchen, doch bleiben diese häufig ungleichmäßig und lückenhaft. Insgesamt ist die wirksame Umsetzung der Empfehlung in der ganzen Union noch weitgehend unerreicht. Die Gestaltung und Durchführung aktiver Eingliederungsmaßnahmen zugunsten erwerbsfähiger Menschen ist etwas weiter gediehen als jener zugunsten Arbeitsunfähiger.

Wo wichtige Elemente eines umfassenden Ansatzes für die aktive Eingliederung existieren, hängen diese nicht unbedingt mit der Empfehlung zusammen. So merkt etwa der deutsche Experte an: „In der beschäftigungs- und sozialpolitischen Debatte Deutschlands spielt die aktive Integrationsstrategie Europas bislang keine wichtige Rolle. Ein Grund dafür ist, dass das Paradigma der Aktivierung bereits in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre Eingang in den deutschen Politikdiskurs gefunden hat. Während die Hartz-Gesetze die bedeutendste Politikreform hinsichtlich der aktiven Eingliederung bildeten, gelangte das Aktivierungskonzept in den folgenden Jahren schrittweise auf anderen arbeitsmarktrelevanten und sozialpolitischen Gebieten zur Umsetzung. Seither gilt der 'aktivierende Sozialstaat' als Leitmotiv des deutschen Wohlfahrtswesens.“ Die irische Expertin erläutert, dass die Reformdynamik in Irland einerseits infolge des Regierungswechsels und andererseits unter dem Eindruck des Programms der Europäischen Union bzw. des Internationalen Währungsfonds entstanden ist. Ihre Schlussfolgerung: „Der Empfehlung [der Kommission] kann diesbezüglich kaum eine maßgebliche Rolle zugesprochen werden, nicht zuletzt deshalb, weil das dreigliedrige Rahmenwerk der EU in Irland noch immer nicht Fuß gefasst hat. Dies liegt teilweise darin begründet, dass im irischen Verwaltungsapparat eine Instanz fehlt, die sich Aktivierung auf die Fahnen heften und nachdrücklich vorantreiben würde.“ Ähnlich der Befund des schwedischen Experten: „Die von der seit Herbst 2006 regierenden Mitte-Rechts-Regierung umgesetzte Politik war in weiten Teilen bereits vor den Wahlen vorbereitet worden. In Schweden kommt insofern nicht EU-Politik, sondern in erster Linie eine nationale Politikagenda zur Durchführung. Wichtig ist außerdem, dass hinter dieser Agenda ideologische Grundsätze stehen und es sich um keine Folge der Wirtschaftskrise handelt.“ In eine ähnliche Richtung weisen auch die Ausführungen der britischen ExpertInnen: „Die Regierung zeichnet sich eher durch einen eindeutigen Fokus als ein umfassendes aktives Integrationskonzept aus. Ihr zentrales Anliegen besteht darin, die Wirtschaft vom öffentlichen zum privaten Beschäftigungssektor zu verlagern und Haushalte von der 'Sozialleistungsabhängigkeit' – also der Beanspruchung staatlicher Fürsorge – heraus- und zur Eigenverantwortung hinzuführen.“

Gleichzeitig sind im Herangehen vieler Mitgliedstaaten an die aktive Eingliederung zwischen 2008 und 2012 Veränderungen eingetreten. Angesichts immer schwerer wiegender Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise und aufgrund immer einschneidenderer Konsolidierungs- und Sparmaßnahmen spitzt sich die Ressourcensituation zu, und die Konzepte werden tendenziell (noch) unausgewogener. Die zypriotischen Experten betonen etwa, die Regierung habe „allgemein die Bereitschaft gezeigt, nationale Ressourcen für die Förderung sozialer

Ziele aufzuwenden. Aufgrund des wachsenden Haushaltsdefizits mussten 2011 jedoch mehrere Transferleistungen wieder in Frage gestellt werden. Bis 2011 lag der Schwerpunkt der Politikagenda erstens auf Armutsbekämpfung und zweitens auf der Beibehaltung von Arbeitsanreizen. Das fiskalische Ungleichgewicht war kein besonderes Thema. Seit 2011 hat sich das Bild gewandelt, die nationalen Sozialpolitikziele sind in den Hintergrund getreten.“ Die portugiesische Expertin erklärt: „Die erste Phase (2008-10) stand eindeutig im Zeichen von Bemühungen, die Folgen der Wirtschaftskrise zu bewältigen. Neben der Verabschiedung mehrerer Sofortmaßnahmen wurde für den Fortbestand – und teilweise die Festigung – vorhandener Sozialhilfemechanismen und Arbeitsmarktförderungen sowie des Dienstleistungszugangs Sorge getragen. Im Gegensatz dazu sind die Politikentwicklungen zwischen Ende 2010 und 2012 eindeutig von den im Zuge des „Memorandum of Understanding“ vereinbarten Bedingungen und einem nahezu ausschließlichen Augenmerk auf die Erfüllung der Konsolidierungserfordernisse geprägt. Gleichzeitig brachte der politische Umschwung 2011 eine neue ideologische Sichtweise auf die Rolle des Staates in der Gestaltung und Umsetzung von Sozialpolitik mit sich.“

Auch in der Slowakei werden im Zeitraum 2008-12 Veränderungen in den Politikprioritäten sichtbar. Wie die Länderexpertin berichtet, wurden im ersten Halbjahr 2008 neue Arbeitsmarktmaßnahmen eingeführt, um den beruflichen (Wieder-)Einstieg benachteiligter Arbeitssuchender zu begünstigen. 2009 verlagerte sich der Schwerpunkt dann auf den Erhalt des Arbeitsplatzbestands. Seit 2010/11 „ist die Eindämmung des Staatsdefizits zum Hauptmerkmal der slowakischen Politikausrichtung avanciert; weder 2010 noch 2011 wurde ein Inflationsausgleich der Mindesteinkommensregelungen vorgenommen“. Der spanische Länderexperte trifft eine vergleichbare Feststellung: „Die Krise vom Mai 2010 löste in mehrfacher Hinsicht eine Abkehr von einem verhältnismäßig günstigen Rahmen für den Ausbau der aktiven Eingliederung zugunsten einer vorrangigen Behandlung von Arbeitsreformen aus. Verstanden werden darunter überwiegend die Schaffung von Anreizen für Unternehmen, mehr Personal einzustellen und die betriebsinterne Flexibilität zu verstärken, sowie Maßnahmen, um Entlassungen zu erleichtern und damit verbundene Kosten zu reduzieren.“ Der italienische Länderexperte hält fest, dass „im gesamten Zeitraum 2008-12 variable Sichtweisen (d. h. Langzeitperspektiven) zu einer Situation geführt haben, wo es an einem umfassenden Konzept (d. h. mittelfristigen Strategien) fehlt, die Integration zwischen Politikfeldern (d. h. kurzfristige Synergien) nur mäßig vorangeschritten ist und eine verworrene Kombination der drei Pfeiler der aktiven Integrationsstrategie zu beobachten ist (d. h.: tatsächliche nationale Handlungsausrichtung unklar)“.

In vielen Staaten waren Sparpakete in Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise ein maßgeblicher Faktor, der die Durchführung eines aktiven Eingliederungsinstrumentariums beeinträchtigt. So erläutert der italienische Experte: „Die als Antwort auf die anhaltende Wirtschaftskrise ergriffenen Sparmaßnahmen hatten Kürzungen in sensiblen Politikfeldern wie der Humankapitalentwicklung und der Förderung der Sozialwirtschaft zur Folge. Sparpakete bewirkten Einschnitte im Sozialschutz und bei Ausgaben für öffentliche Versorgungsdienste, beeinträchtigten den Handlungsspielraum lokaler Behörden bei der Erbringung wesentlicher Dienstleistungen und verschärften regionale Diskrepanzen hinsichtlich der Verfügbarkeit von bzw. des Zugangs zu hochwertigen Dienstleistungen. Die drastische Kürzung der nationalen Gelder für sozialpolitische Maßnahmen zog lokale Wohlfahrtssysteme in Mitleidenschaft.“ In dieselbe Kerbe schlägt die Analyse der rumänischen Expertin: „Vor dem Hintergrund der Sparmaßnahmen verlaufen sich die anfänglichen Fortschritte in Richtung aktiver Eingliederung und Armutsbinderung, da immer mehr Arbeitsmarktchancen



wegfallen, Sozialleistungen gekürzt werden und Zugangsbeschränkungen bzw. Einschnitte bei Dienstleistungen deren KlientInnenfreundlichkeit und Reichweite beeinträchtigen.“

## 2.1 Umfassende, integrierte Politikgestaltung

Eine lückenlose Politikgestaltung zur Festlegung der besten Gewichtung der drei Pfeiler der Strategie zur aktiven Eingliederung unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Eingliederung benachteiligter Personen sowie ihrer potenziellen Zusammenhänge, einschließlich Synergieeffekte und möglicher Zielkonflikte, findet sich laut ExpertInnenanalyse nur in einem Viertel der Mitgliedstaaten (DK, FI, FR, MT, NL, PL, SE), was Arbeitsfähige anbelangt, und gar nur in drei (DK, NL, SI) im Fall jener, die keiner Beschäftigung nachgehen können. Allerdings gibt es für beide Gruppen ausbaufähige Elemente, denn mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten verfügen über vereinzelte Bausteine eines umfassenden Politikkonzepts. Während laut der Beurteilung lediglich fünf Mitgliedstaaten (EE, EL, IT, LV, LT) kein umfassendes Politikkonzept für erwerbsfähige Personen besitzen, trifft dies im Fall der Arbeitsunfähigen auf mehr als ein Drittel zu (BE, DE, EE, EL, IE, IT, LV, LT, PL, SE). (Siehe Tabelle 2.1)

**Tabelle 2.1: ExpertInnenurteil zum Entwicklungsstand eines integrierten umfassenden Politikkonzepts im jeweiligen Mitgliedstaat**

	Ja	Teilweise	Nein
<b>Erwerbsfähige Personen</b>	DK, FI, FR, MT, NL, PL, SE	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, ES, HU, IE, LU, PT, RO, SI, SK, UK	EE, EL, IT, LT, LV
<b>Erwerbsunfähige Personen</b>	DK, NL, SI	AT, BG, CY, CZ, ES, FI, FR, HU, LU, MT, PT, RO, SK, UK	BE, DE, EE, EL, IE, IT, LT, LV, PL, SE

Insgesamt sticht die bedeutend schwächere Anwendung aktiver Eingliederungspolitiken auf arbeitsunfähige Menschen ins Auge; sie ist darauf zurückzuführen, dass als Lösung für soziale Ausgrenzung und Armut ein zu dominanter und zu enger Fokus auf Erwerbsarbeit gerichtet wird. Stellvertretend kann die Analyse des schwedischen Experten zitiert werden: „Der gravierendste Mangel, den die aktuelle Politik aufweist, liegt darin, dass die Regierung offenbar auf dem (nur allmählich relativierten) Standpunkt steht, alle Menschen könnten eine Arbeit finden (oder sich selbständig machen), sofern sie nur ausreichend Unterstützung und Beratung erhalten. Folglich betreibt die Regierung keine integrierte Politik, die auf die Sicherstellung eines Lebens in Würde und damit eines annehmbaren Einkommens für jene abzielen würde, die außer Stande sind, auf dem Arbeitsmarkt ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Die heutige Politik vertieft die ökonomische Kluft zwischen jenen, die vollständig im Arbeitsmarkt integriert sind, und jenen, die außen vor bleiben.“

## 2.1.1 Beispiele für bewährte Verfahren

In der relativ kleinen Anzahl von Staaten mit einem umfassenden Politikkonzept streichen die ExpertInnen einige interessante Beispiele für bewährte Verfahren hervor. Hier eine Auswahl:

- Im Politikinstrumentarium Finnlands sind alle drei Teilbereiche – angemessene Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen – berücksichtigt, wenngleich die Arbeitsmarktintegration als Hauptziel erachtet wird. Im Anfang 2012 eingeleiteten Aktionsprogramm zur Eindämmung sozialer Ausgrenzung ist eine umfassende Vorgehensweise erkennbar. Sie deckt u. a. folgende Problemfelder ab: Maßnahmen für mehr Gleichheit zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen; Gesundheitsförderung durch Abbau von Benachteiligungen im Gesundheitswesen; Abwehr von Erwerbs- und Arbeitsmarktbenachteiligungen; Verbesserung der Position einkommensschwacher Gruppen; Kampf gegen Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen; Reform der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen; wirksamere Arbeit der NROen; Gesetzesprojekte.
- In Frankreich ist aktive Eingliederung zwar keine ausdrückliche Politikagenda der Regierung, doch finden sich die drei Pfeiler der aktiven Eingliederung in der Strategie und den Instrumenten französischer Politik wieder: Die im Zuge des Revenu de Solidarité Active (RSA – aktives Solidaritätseinkommen) eingeführten bedarfsabhängigen Sozialleistungen; ein Arbeitsmarkt mit einem nachdrücklichen Engagement für Arbeitsplatzschaffung; und eine breit gefächerte Dienstleistungsversorgung.
- In Malta begünstigte das Nationale Aktionsprogramm zur sozialen Eingliederung (2008) eine integrierte aktive Integrationsstrategie, die sich auf drei Säulen stützte: Angemessene Einkommensunterstützung im Zuge einer Überarbeitung des Sozialschutzsystems und durch Maßnahmen zur Solidaritätsförderung; Zugang zu integrativen Arbeitsmärkten durch Maßnahmen zur Steigerung der allgemeinen Beschäftigungsquote und Begünstigung des Arbeitsmarkteintritts von Frauen und sozial schwachen Gruppen; Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen durch verstärkte Maßnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Arbeitsleben und Privatleben, die Vereinfachung aufwändiger Verfahren und Verbesserungen hinsichtlich Wirksamkeit und Qualität der Sozialdienstleistungen. Das NRP 2011 war noch stärker fokussiert und enthielt spezielle Maßnahmen zur sozialen Eingliederung; Teil 3 war einer thematischen Zielkoordination gewidmet. Mit dem NRP 2012 wurde diese Vorgangsweise weiter verstärkt.
- In den Niederlanden gilt die Arbeitsmarktteilnahme als Schlüssel für die Verhütung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Aus diesem Grund stand die Förderung von Erwerbsarbeit und Beschäftigungsfähigkeit sowohl vor als auch nach den Empfehlungen von 2008 im Mittelpunkt niederländischer Strategien. Die neuen, erweiterten Strategien für aktive Eingliederung (eingeleitet infolge der Empfehlung von 2008) zielen auf die Steigerung der Arbeitsmarktteilhabe und der Arbeitsstunden z. B. unter Frauen, (teilweise) Erwerbsunfähigen und Langzeitarbeitslosen ab. Die Mindesteinkommenssicherung der Niederlande kann als integriertes Konzept gewertet werden; es regelt nicht nur die Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe von Sozialleistungen, sondern umschließt



auch Hilfe für Sonderausgaben, Vorkehrungen für die Wiedereingliederung und geförderte Arbeitsplätze.

## 2.1.2 Erkennbare Fortschritte

In den meisten Mitgliedstaaten ist noch keine lückenlose, gut abgestimmte Herangehensweise an aktive Eingliederung verwirklicht, doch berichten mehrere ExpertInnen von Anzeichen für entsprechende Fortschritte. Hier eine Auswahl:

- Belgien stellt im NRP 2011 aktive Eingliederung als eine von drei Kernprioritäten im Zusammenhang mit sozialer Eingliederung heraus. Bei den Vorarbeiten zum NRP 2012 fand eine ausführliche Debatte zur geplanten Aufschlüsselung spezifischer Teilziele zu den einzelnen Kernprioritäten statt. Das Vorhaben wurde letztlich wieder fallen gelassen, aus Angst vor (möglichen) späteren Sanktionen der EU, wenn Teilziele verfehlt werden. Gleichzeitig verankerte das für die armutspolitische Koordination zuständige Staatssekretariat die aktive Eingliederung als eines der Schlüsselziele in den Politikvorgaben 2012. Im erst unlängst vorgelegten Nationalen Sozialbericht 2012 (NSR) war ein ganzes Kapitel dem globalen Strategiekonzept gewidmet. Darin werden als wichtigste Prioritäten ein effizientes, wirksames Sozialnetz, die Anhebung der Erwerbsquoten und die Übertragung von Politikbereichen auf die Regionen infolge des 6. Verwaltungsreformpakets angesprochen. Dieses Kapitel ging auf alle drei Pfeiler der Strategie für aktive Eingliederung und ihre positive Wechselwirkung ein (anders als in der Vergangenheit, wo es sich um drei separate Bereiche handelte). Auch in Belgien ist eine positive Entwicklung in Richtung einer besser integrierten, umfassenden aktiven Integrationsstrategie in den Regionen zu beobachten (siehe Kasten 2.1).

21

### **Kasten 2.1: Umfassende Konzepte in den Regionen Belgiens**

Flandern stattet sich gegenwärtig mit einem integrierten Politikrahmen namens W<sup>2</sup> („*Werk maal Welzijn*“ – Arbeit mal Wohlfahrt) aus. Darin gilt ein besonderes Augenmerk auch jenen, die zur Arbeitsmarktteilnahme nicht in der Lage sind. Angepeilt wird die Verankerung einer Zusammenarbeit zwischen den Politikfeldern Beschäftigung, Sozialwirtschaft und Wohlfahrt, mit der Erwartung, die Arbeitsmarktbeteiligung zu optimieren, ohne andere Bedürfnisse außer Acht zu lassen.

In Wallonien konzentriert sich der sog. „Marshall Plan 2“ auf allgemeine und berufliche Bildung. Ein Hauptschwerpunkt ist der Kompetenzerwerb durch Lernen am Arbeitsplatz, wobei auch mehrdimensionale Betreuungspfade für die am stärksten gefährdeten jungen Menschen vorgesehen sind.

Die Region Brüssel arbeitet an einem Politikdokument zur Armutseindämmung. Dieses enthält ein umfassendes Konzept mit strategischen Zielen, die die drei Bausteine der aktiven Eingliederung umspannen. Diese Ziele reichen von Verbesserungen für die niedrigsten Einkommen über Beschäftigung (besonders für gefährdete Gruppen) bis hin zu Maßnahmen für ein angemessenes Sozialwohnungsangebot.

*(Quelle: Belgischer Länderbericht)*





- Die Politikgestaltung in der Tschechischen Republik zeichnet sich in zahlreichen Bereichen durch relativ stark zersplitterte Zuständigkeiten aus. Dennoch hat sich die Vernetzung in Sachen aktiver Eingliederung teilweise verbessert. Auf der Konzept- und Programmebene entstehen nach und nach Konzeptunterlagen, und die Frage der Querverbindungen zwischen den Handlungssträngen, etwa hinsichtlich der aktiven Eingliederung, werden darin behandelt. Die Schnittstellen zu anderen sozialen Eingliederungsdimensionen sind ebenso berücksichtigt wie andere öffentliche Politikdimensionen. Dabei handelt es sich in erster Linie um das Nationale Reformprogramm, und darüber hinaus u. a. um den „Ausblick des Ministeriums für Arbeit und Soziales auf die soziale Eingliederung bis 2020“ und die „Strategie gegen soziale Ausgrenzung 2011–2015“. Infolgedessen erfährt heute in der Umsetzungsphase von Maßnahmen eine breitere Politikpalette mit Bezug zur aktiven Eingliederung eine stärkere Berücksichtigung. Dies ist bspw. im Planungs- und Durchführungsprozess der Regionalen Entwicklungspläne für Sozialdienstleistungen zu erkennen.
- Estland hat bislang noch keine integrierte umfassende Strategie hervorgebracht. Dennoch zeichnen sich die Reformen, Maßnahmen und Aktivitäten, die seit 2008 zu allen drei Politiksäulen eingeleitet wurden, stets durch ein verhältnismäßig gut integriertes und umfassendes Herangehen an die aktive Eingliederung arbeitsmarktferner Menschen aus. Das dienstleistungsorientierte Konzept auf den Gebieten Sozialschutz und soziale Eingliederung – mit einem starken Augenmerk auf Arbeitsmarktqualität und Fürsorgedienstleistungen – wird in Estland seit 2008 mit relativ gutem Erfolg in die Praxis umgesetzt. Der grundlegende Anspruch jeder und jedes Einzelnen auf Zuwendungen und Leistungen, die ausreichen, um ein menschenwürdiges Leben zu führen, ist indessen nicht garantiert.
- In Deutschland waren die aufeinander folgenden Bundesregierungen nicht gewillt oder nicht in der Lage, eine umfassende Strategie für die allgemeine Armutsbekämpfung oder eine spezielle aktive Integrationsstrategie auszuarbeiten. Dessen ungeachtet besteht eine durchaus enge Interaktion zwischen aktiver Eingliederungspolitik zugunsten Langzeitarbeitsloser, aktiver Eingliederung von MigrantInnen (im Rahmen einer nationalen Integrationsstrategie), aktiver Eingliederung älterer Erwerbstätiger (im Rahmen einer altersgerechten Arbeitsumgebung) und der Bestrebungen zugunsten der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben (im Rahmen der „neuen Familienpolitik“).
- In Italien zeichnete sich der nationale strategische Rahmenplan 2007–2013 (NSRP) bezüglich der Nutzung der EU-Strukturfonds durch ein neu gestaltetes, mehrgliedriges Instrumentarium zugunsten einer integrierten Umsetzung von sozialer Eingliederung, Beschäftigungs- und Entwicklungsmaßnahmen auf territorialer Ebene aus. Der NSRP experimentierte mit Mechanismen, um die Prioritäten der sozialen Eingliederung in wachstumspolitische Maßnahmen einzuflechten. Es wurden eine nationale Strategiegruppe und interinstitutionelle Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themenschwerpunkten eingesetzt, um die Zusammenarbeit zwischen Zentral- und Regionalverwaltungen zu verbessern. Institutionelle und sozioökonomische Partnerschaften wurden ins Leben gerufen, um einer integrierten Durchführung von Politikmaßnahmen Vorschub zu leisten. Insgesamt blieb das Beispiel des NSRP im nationalen Szenario jedoch ein Einzelfall.





- Die polnische Expertin hält fest, dass zwar weder eine ganzheitliche Strategie zu allen drei Pfeilern der von der Kommission empfohlenen aktiven Eingliederungspolitik konzipiert, noch ein zufriedenstellender Ausgleich zwischen den drei Säulen verwirklicht wurde, es aber sehr wohl sichtbare Verbesserungen hinsichtlich eines umfassenden Vorgehens gebe: (i) Strategiedokumente umspannen in vielen Fällen nicht nur einen Pfeiler der aktiven Eingliederung; (ii) die Durchsetzung des dreigliedrigen Instrumentariums wird zusehends forciert; (iii) die Notwendigkeit umfassenderer Konzepte wird verstärkt wahrgenommen.
- In Irland sind Bestrebungen zur Ausgestaltung und Einsetzung einer Strategie für die aktive Eingliederung derer, die aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind, in Gang. Das Konzept fällt indes etwas eindimensional aus, da als wichtigster (und beinahe ausschließlicher) Hebel der Umbau der aktivierungsorientierten Dienstleistungen in Gang gesetzt wird (v. a. Arbeitssuche, Vermittlung, Schulungs- und Bildungsmaßnahmen).
- Luxemburg besitzt zwar keine explizit als solche ausgewiesene aktive Integrationsstrategie, doch gehen in den letzten Jahren zahlreiche Politikneuerungen in verschiedenen Bereichen in dieselbe Richtung wie die Empfehlung zur aktiven Eingliederung. Im Nationalen Reformprogramm 2012 und im Nationalen Sozialbericht argumentiert die luxemburgische Regierung, dass sie sich im Rahmen des Sozialschutz- und Sozialhilfesystems in Verbindung mit der Mindesteinkommensregelung mit einer aktiven Eingliederungspolitik ausgestattet habe.
- In Portugal stellt die Einführung eines garantierten Mindesteinkommens (heute „Soziales Eingliederungseinkommen“) den einzigen Bereich dar, wo ein umfassendes Politikkonzept und eine Bemühung um eine integrierte, alle drei Pfeiler vereinende und auf die Verstärkung ihrer Synergieeffekte abzielende Durchführung zu erkennen sind. Das Instrument stammt aus dem Jahr 1996, wobei mit der Strategie für aktive Eingliederung 2007 eine Neuausrichtung der Umsetzung erfolgte (vgl. Kasten 2.2). Diese positive Entwicklung ist seit dem Regierungswechsel 2011 und aufgrund der nur bruchstückhaften Umsetzung allerdings ernsthaft bedroht.

## Kasten 2.2: Portugals Strategie für aktive Eingliederung

Die 2007 initiierte Strategie für aktive Eingliederung bedeutete eine positive nationale Entwicklung, indem sie die Umsetzung des garantierten Mindesteinkommens (heute: Soziales Eingliederungseinkommen) wieder auf die ursprünglichen Ziele und Grundsätze lenkte. Zu jenem Zeitpunkt hatte die Leistungskomponente des Programms eine stabile Schwelle und einen Konsolidierungsstatus innerhalb des Solidarleistungssystems erreicht, wenngleich damit auch nur ein sehr dürftiges Einkommensniveau gesichert werden konnte.

Drei Eingliederungsdimensionen beherrschten die Strategie:

1. Eine vorrangige Intervention zugunsten von Familien mit Kindern sowie von Jugendlichen, um den Zugang zu Gesundheitsversorgung, Sozialeinrichtungen und Sozialhilfe, einen hochwertigen Qualifikations- und Bildungsweg und familienfördernde Maßnahmen zu gewährleisten.
2. Intervention im Vermittlungsprozess bezüglich der beruflichen Eingliederung der LeistungsempfängerInnen (Qualifikation und Aufbau persönlicher, sozialer und zwischenmenschlicher Fähigkeiten, die für die berufliche Integration erforderlich sind); Erstellung individueller Berufspläne, kontinuierliches Monitoring des Werdegangs der KlientInnen.
3. Partizipative Intervention im Prozess der Familienbegleitung: Gewährleistung einer individuellen, systematischen Langzeitbetreuung der Familien während der gesamten Dauer ihrer Heranführung an die Eigenständigkeit; Einbindung aller relevanten sozialen Akteurinnen und Akteure vor Ort, Übertragung von Mitverantwortung; Erschließung von Eingliederungspfaden mit direkter Mitwirkung der Zivilgesellschaft.

Die Strategie für aktive Eingliederung verfolgte somit das Ziel, einer bedeutend größeren Zahl von Familien Zugang zu einem vereinbarten Eingliederungsprogramm zu bieten und für ein nachhaltigeres, gründlicheres Begleitsystem für die betreuten Familien zu sorgen. Überdies galt es, Eingliederungsprogramme besser auf Einzelfälle und den jeweiligen Bedarf abzustimmen.

Diese neue Strategie verstärkte nicht nur das Augenmerk auf eine integrierte Intervention der Sozialschutzinstanzen und örtlichen Arbeitsämter, sondern brachte auch eine engere Zusammenarbeit mit Einrichtungen der sozialen Solidarität, insbesondere durch die Aufwertung ihrer Rolle in den Protokollen zum Sozialen Eingliederungseinkommen.

*(Quelle: Portugiesischer Länderbericht)*

- Rumäniens Sozialpolitikplanung berücksichtigt in zunehmendem Maße die Grundsätze der aktiven Eingliederung. Seinen Niederschlag findet dies in der Entwicklung weitreichender, auf die benachteiligten Gruppen abgestellter Politikmaßnahmen. Die Politikgestaltung für aktive Eingliederung misst dem Ausgleich zwischen Arbeitsmarktflexibilität und



der Sicherheit der Arbeitsplätze und der sozialen Stellung der Menschen eine zentrale Bedeutung bei. Die wichtigsten Aspekte des jüngst verabschiedeten Arbeitsgesetzes (40/2011, novellierte Fassung 53/2003) betreffen u. a. flexible und zuverlässige Vertragsarrangements für umfassende Strategien zum lebensbegleitenden Lernen, um die Anpassungsfähigkeit und Vermittelbarkeit insbesondere der sozial schwächsten Erwerbspersonen zu garantieren, und ein Sozialsystem, das eine entsprechende Einkommensunterstützung bietet, sich beschäftigungsfördernd auswirkt und die Arbeitsmarktmobilität begünstigt. Darunter fallen auch Sozialschutzvorkehrungen (Arbeitslosengeld, Renten und Gesundheitsversorgung), die das Berufsleben und private bzw. familiäre Verpflichtungen wie Kindererziehung leichter vereinbar machen.

- Das NRP 2011 Spaniens untermauert eindeutig die aktive Eingliederung gefährdeter und ausgegrenzter Gruppen und den Kampf gegen Armut. Die am stärksten gefährdeten Gruppen werden besonders berücksichtigt, und darüber hinaus sind Herausforderungen bzgl. Beschäftigung und Bildung erwähnt. Das NRP 2012 setzt allerdings wieder einen Schritt zurück, was die aktive Eingliederung gefährdeter Gruppen anbelangt. Der beschäftigungspolitische Jahresplan 2012 nennt mehrere spezifisch gefährdete Gruppen: Personen mit besonderen Schwierigkeiten hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration, allen voran junge Menschen, und unter besonderer Berücksichtigung von Personen mit Ausbildungsdefiziten, Frauen, Langzeitarbeitslosen, Über-45-Jährigen, Menschen mit Behinderung, sozial ausgegrenzten Personen und Zugewanderten.

### 2.1.3 Ungleichgewicht der Konzeptpfeiler

Der am weitesten verbreitete Schwachpunkt besteht darin, dass zwar oft zu allen Pfeilern einige Elemente vorliegen, viele Strategien aber tendenziell unausgewogen bleiben. Vielfach wird dem Pfeiler der integrativen Arbeitsmärkte und insbesondere Aktivierungsmaßnahmen bedeutend mehr Gewicht beigemessen als der angemessenen Einkommensunterstützung und dem Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen. Die belgischen Experten stellen dazu fest: „Die fortgesetzte Schwerpunktsetzung der belgischen Politikverantwortlichen auf die Erwerbsarbeit als besten Ausweg aus der Armut führte dazu, dass erwerbsunfähige Menschen nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Hinsichtlich der aktiven Eingliederungsstrategie bedeutet dies, dass die Bausteine Mindesteinkommenssicherung und Dienstleistungszugang vom Strang der integrativen Arbeitsmärkte überschattet werden.“ Ähnlich die Bilanz des tschechischen Experten: „Die Strategie weist eine ungleiche Gewichtung der drei Pfeiler auf: Das Hauptaugenmerk liegt auf integrativen Arbeitsmärkten (in diesem Fall der Strategie 'Arbeit zuerst', die nicht auf die Entwicklung der Humanressourcen, sondern auf strengere Auflagen für den Leistungsbezug und auf Anreize setzt, um Menschen möglichst rasch in Arbeit zu bringen). Der angemessenen Einkommensunterstützung wird nur wenig Aufmerksamkeit zuteil.“ In Zypern lautet der Expertenbefund: „Zypern hat in Sachen Arbeitsmarktaktivierung Fortschritte gemacht, allerdings auf etwas asymmetrische Weise. Für die Einkommensunterstützung wird weitaus mehr unternommen als für die Verbesserung des Zugangs zu hochwertigen Dienstleistungen. Aufgrund der anhaltenden Wirtschaftskrise wird das Land überdies vor der schwierigen Herausforderung stehen, seine Wettbewerbsfähigkeit wiederzuerlangen und das anwachsende Steuer- und Haushaltsdefizit unter Kontrolle zu bekommen. Es wird zu einer rapiden Zunahme der sozialen Bedürfnisse kommen, während das aktuelle Wohlfahrtssystem Kapazitäten einbüßen wird, dieser Nachfrage nachzukommen.“

Bezüglich Griechenland unterstreichen die ExpertInnen das Fehlen einer übergeordneten Strategie. „In den letzten drei Jahren haben zwar eine zahlenmäßige Aufstockung und Verstärkung von Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und Aktivierung stattgefunden, doch sind in den aufeinanderfolgenden Legislaturperioden weiter reichende Maßnahmen zu den drei aktiven Eingliederungssträngen stets ausgeblieben, um eine Einkommensunterstützung für Bedürftige zu sichern. Beim Zugang zu Dienstleistungen – geschweige denn hochwertigen – ist eher ein Rückschritt eingetreten. Ebenso wenig wurden neue universelle Maßnahmen/Initiativen auf den Weg gebracht, um die sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen vor den Folgen der Krise/Rezession zu schützen.“ Die Expertin Ungarns urteilt: „In Politikdokumenten werden Elemente zu den drei Pfeilern hervorgehoben, wenn auch nicht angelegt als integrierte Strategie; die erfolgreiche Umsetzung der vorgeschlagenen Pläne ist indes noch verbesserungswürdig. Einerseits werden v. a. Arbeitsanreize und das Konzept, Arbeit lohnend zu machen, stärker berücksichtigt, gleichzeitig ist jedoch bei den Einkommenshilfen ein deutlicher Rückbau zu beobachten, und auch an der starken Arbeitsmarktdiskriminierung bestimmter Gruppen hat sich nichts geändert (v. a. Frauen mit Kleinkindern, Roma und ältere Erwerbspersonen). Geplante Verbesserungen hinsichtlich Qualität und Verfügbarkeit von Dienstleistungen sind noch nicht vollständig verwirklicht.“ Die irische Expertin berichtet von signifikanten Initiativen auf dem Gebiet der aktiven Integration in den Arbeitsmarkt, ortet aber auch Kürzungen bei der Einkommensunterstützung und unzureichende Bemühungen für einen verbesserten Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen, mit kontinuierlichen Einschnitten bei wesentlichen Dienstleistungen. Ihre Schlussfolgerung: „Insgesamt wäre die Behauptung, Irland hätte die Empfehlung auf ausgewogene Weise umgesetzt, unzutreffend.“

26

Ein Ungleichgewicht im Herangehen an aktive Eingliederung ist auch in Lettland erkennbar. Nach dem Dafürhalten der Expertin wird aktive Eingliederung in der Sozialpolitik der Regierung „in eher einseitigen und halbherzigen Maßnahmen umgesetzt. Der Beschäftigungsstrang wird übermäßig betont, während die beiden übrigen Pfeiler – Einkommensunterstützung und Dienstleistungszugang – beinahe ignoriert werden. Ein ansprechendes Arbeitsplatzangebot für von sozialer Ausgrenzung bedrohte Gruppen wird ebenfalls nachrangig behandelt.“ Ähnliches merkt auch der luxemburgische Experte an: „Gemäß der Darstellung im NSB 2012 ist die Dienstleistungssäule der aktiven Eingliederungspolitik etwas unterentwickelt; sie beschränkt sich auf Sozialhilfe vom Sozialamt und den Zugang zu Kinderbetreuung. Durch die Einflechtung von Bildung, Wohnungsversorgung und einiger (heute separat behandelter) Aspekte des Gesundheitswesens könnte ein umfassenderes Vorgehen entstehen. Es offenbart sich eine Vision von aktiver Eingliederung, bei der die Pfeiler nicht gleich gewichtet sind und der Beschäftigungsstrang in der Hierarchie ganz oben steht.“ Für Rumänien stellt die Länderexpertin fest: „Der Schwerpunkt liegt auf der Vermehrung von Beschäftigungsmöglichkeiten für gefährdete Gruppen; dabei fehlen spezifische Zielvorgaben oder Aktionen, um die Qualität der Arbeitsplätze, die Gewährleistung eines angemessenen Einkommens und den Zugang zu Sozialdienstleistungen zu untermauern.“ Die Analyse des spanischen Experten fällt ähnlich aus: „Die institutionelle und politische Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung ist in Spanien vorangekommen, bleibt aber ungleichmäßig. Am meisten Gewicht hat die Arbeitsintegration; die Querverbindungen zu den beiden übrigen Pfeilern sind entweder schwach ausgeprägt (Einkommensunterstützung) oder lückenhaft (Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen).“ Die slowakische Expertin betont: „Sowohl der Nationale Bericht über Strategien zu Sozialschutz und sozialer Eingliederung 2008-2010 als auch das Nationale Reformprogramm 2008 wiesen zwar zielgerichtete Elemente zu allen drei aktiven Eingliederungssträngen auf, doch können die Modalitäten



weder als umfassend noch als ausgewogen bezeichnet werden. Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarkteingliederung waren stets vorherrschend. Der Zugang zu öffentlichen und sozialen Dienstleistungen wurde nicht kohärent und überlegt angegangen, sondern eher als Teilmenge der Politiken, die bereits umgesetzt oder von verschiedenen Ministerien geplant waren und die in die Rubrik der aktiven Eingliederung hätten fallen können. Der in allen Strategiedokumenten am meisten vernachlässigte Baustein war die Sicherung eines angemessenen (annehmbaren) Einkommens.“ Im Bericht des schwedischen Experten heißt es: „Es gibt keinen ‘Plan B’ für die Abwendung von Armut und sozialer Ausgrenzung unter jenen, die keine realistischen Optionen für die Arbeitssuche haben. Dieses Fehlen einer Alternativlösung ist in gewisser Weise eine Folge des mehr oder minder expliziten Verständnisses der Regierung von sozialer Ausgrenzung: ‘soziale Ausgrenzung = nicht erwerbstätig.’“ Die britischen ExpertInnen merken an: „Die aktive Eingliederungsstrategie der Regierung konzentriert sich auf den Übergang von Wohlfahrtsabhängigkeit zu Erwerbstätigkeit; wo ein angemessenes/großzügiges Einkommen angesprochen wird, geht es zumeist um Menschen mit schweren Behinderungen oder Ältere.“

Dieses Ungleichverhältnis scheint oft einem mangelnden Verständnis unter Politikverantwortlichen von der Bedeutung des Begriffs „aktive Eingliederung“ zu entspringen. Denn obwohl er in Politikdokumenten immer häufiger vorkommt, wird er in der Praxis zumeist schlicht als aktive Integration in den Arbeitsmarkt begriffen. Die griechischen ExpertInnen liefern dazu eine deutliche Erklärung: „Die Missdeutung des ‘Begriffs’ ist selbst bei BeamtInnen in Ministerien und Ämtern, die mit Sozialpolitik zu tun haben, zu beobachten – von jenen in regionalen und lokalen Verwaltungs- und Dienstleistungsinstanzen ganz zu schweigen. Es ließe sich ohne Übertreibung behaupten, dass die Begriffe ‘aktive Eingliederung’ und ‘integrativer Arbeitsmarkt’ mehrfach sinngleich mit ‘Aktivierungspolitik’ gebraucht werden.“

## 2.1.4 Defizite bei integrierter Politikgestaltung

Ein zweites in vielen Mitgliedstaaten festzustellendes Defizit betrifft das Fehlen eines integrierten Herangehens an Konzeption und Durchführung von Strategien. Die meisten Mitgliedstaaten berücksichtigen zwar in unterschiedlichem Ausmaß einige Elemente aus allen drei aktiven Eingliederungssträngen, doch werden diese nach den Worten der belgischen Experten „in den meisten Fällen mehr oder weniger gesondert angelegt“. Sehr oft wird den sich gegenseitig verstärkenden Effekten der drei Pfeiler und der Verstärkung dieser potentiellen Wechselwirkungen nur wenig sichtbare Aufmerksamkeit zuteil. Der österreichische Experte etwa stellt fest, Österreich verfüge über „durchaus weit gefasste Strategien und Maßnahmen in allen drei Strängen“. Doch „fehlt eine übergeordnete, umfassende Strategie, die auf einer kritischen Beurteilung vorhandener Mechanismen, die proaktiv Schwächen und Herausforderungen der wichtigsten bestehenden Regelungen behandeln, aufbaut“. In eine ähnliche Richtung gehen die Aussagen der griechischen ExpertInnen, denen zufolge das Fehlen einer integrierten Politikaarbeit z. T. daher kommt, dass „die Verantwortung für die verschiedenen Politikpfeiler über mehrere Regierungsorgane verteilt ist und es keine institutionellen Arrangements gibt, die z. B. für die nötige Synergie und Zielabstimmung sorgen“. Ähnlich auch die Einschätzung der irischen Expertin: „Das irische Konzept würde ich nicht als integriert, sondern als ‘bereichsübergreifend’ bezeichnen, da es häufig in ein und demselben Prozess mehrere Politikfelder behandelt und auch eine Verwaltungsreform anpeilt, aber insgesamt keine integrierte Funktionsweise besitzt, wie sie in der Empfehlung vorgesehen ist.“ Nach Meinung der lettischen Expertin ist das Fehlen einer integrierten

umfassenden Strategie darauf zurückzuführen, dass alle aktiven Eingliederungsbausteine als „eigenständige Stränge des Instrumentariums entwickelt werden, wobei die Politikprioritäten und -maßnahmen eher von der Konfiguration und Kapazität des betreffenden Ressorts, den verfügbaren staatlichen und kommunalen Geldern und der Erfahrung der beteiligten Institutionen in der Zusammenarbeit abhängen, sich aber nicht nach der integrierten umfassenden Strategie richten.“ Im litauischen Bericht heißt es: „Litauen setzt keine eigene integrierte Strategie für die Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung aus dem Jahr 2008 ein. Die drei Pfeiler der aktiven Eingliederung wurden in der einen oder anderen Form unter den vorrangigen Aktionen in beiden Dokumenten aufgeführt (Nationaler Strategiebericht 2008-2010 über Sozialschutz und soziale Eingliederung; Nationales Reformprogramm 2011). Es gibt jedoch keinerlei Überlegungen zu ihren gemeinsamen Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Integration benachteiligter Menschen oder zu möglichen Synergieeffekten und Zielkonflikten.“ In diese Kerbe schlägt auch die portugiesische Expertin: „Die Verpflichtung Portugals zur Umsetzung der Grundsätze in der Empfehlung der Europäischen Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen wurde in eine Aneinanderreihung von Maßnahmen und Politikinitiativen umgemünzt – aber nicht in Form einer integrierten umfassenden Strategie.“

### 2.1.5 Wenig Wirkung in einigen Staaten

Einige ExpertInnen befinden, die Empfehlung der Europäischen Kommission hatte in ihrem Land wenig bis keine Wirkung – oder überhaupt Parallelen in der Politikentwicklung. So heißt es etwa in den Schlussfolgerungen der bulgarischen Experten: „Die von der Empfehlung abzuleitenden Botschaften sind bislang kein Bestandteil bulgarischer Politikentscheidungen während der Wirtschaftskrise, sei es in einem direkten Kausalzusammenhang oder durch bloßes Befolgen kompatibler Grundsätze ohne Hinweis auf die Empfehlung.“

## 2.2 Integrierte Durchführung

Eine integrierte Durchführung der Strategie zur aktiven Eingliederung (alle drei Pfeiler), um den vielschichtigen Gründen von Armut und sozialer Ausgrenzung wirksam zu begegnen und die Koordination zwischen öffentlichen Stellen und Dienstleistungsinstanzen, die die Leistungen zur aktiven Eingliederung erbringen, zu verbessern, ist bislang nur begrenzt vorhanden (siehe Tabelle 2.2). So befindet etwa der österreichische Experte: „Bezüglich der Frage der integrierten Umsetzung über unterschiedliche Politikfelder hinweg darf behauptet werden, dass nach wie vor Fragmentierung und nicht Integration das Bild bestimmt. Im Unterschied zu einigen anderen EU-Mitgliedstaaten wurden kaum Versuche unternommen, die Zuständigkeiten für die Umsetzung verschiedener eingliederungspolitischer Teilbereiche in einer Institution zu bündeln (z. B. Zusammenlegung von lokaler Sozialversorgung und ÖAV in mehreren nordischen Sozialmodellen).“ Lediglich sechs Mitgliedstaaten (BE, DK, FR, MT, SI, SE) im Fall der Arbeitsfähigen und nicht mehr als drei (LU, MT, SI) im Fall der Arbeitsunfähigen haben laut dem ExpertInnenurteil wirksame Vorkehrungen für eine integrierte Durchführung aktiver Eingliederungspolitiken getroffen. In immerhin zwölf Staaten sind für beide Gruppen einige Elemente einer integrierten Umsetzung entstanden. Unterdessen besitzt nicht einmal ein Drittel der Mitgliedstaaten im Fall der Arbeitsfähigen (EE, EL, IT, LV, LT, PL, SK, ES) ein integriertes Umsetzungssystem; bezüglich erwerbsunfähiger Personen sind es unwesentlich mehr (BG, DE, EE, EL, ES, IE, LV, LT, PL, SK, SE).



**Tabelle 2.2: ExpertInnenurteil zum Integrationsgrad in der Durchführung der aktiven Eingliederungsstrategien im jeweiligen Mitgliedstaat**

	Ja	Teilweise	Nein
<b>Erwerbsfähige Personen</b>	BE, DK, FR, MT, SI, SE	AT, BG, CY, CZ, DE, FI, HU, IE, LU, NL, PT, RO, UK	EE, EL, ES, IT, LV, LT, PL, SK
<b>Erwerbsunfähige Personen</b>	LU, MT, SI	AT, BE, CY, CZ, DK, FI, FR, HU, IT, NL, PT, RO, UK	BG, DE, EE, EL, ES, IE, LV, LT, PL, SK, SE

Die wichtigsten von den ExpertInnen aufgezeigten Hürden für die integrierte Durchführung aktiver Eingliederung sind die Verteilung von Zuständigkeiten auf mehrere Ministerien und Ämter und die mangelnde Effizienz der Koordinationsmechanismen. Die polnische Expertin liefert eine anschauliche Darstellung dieses Problems: „Eine einheitliche Umsetzung aktiver Eingliederungspolitiken zu allen Pfeilern existiert nur ansatzweise, Verbesserungen sind nicht erkennbar. Es fehlt eine zentrale Instanz, die für die Koordination der Programme, die Ausarbeitung von Rechtsdokumenten und die Überwachung der Politikumsetzung zuständig wäre. Die Verantwortlichkeiten für die verschiedenen Pfeiler und Teilbereiche sind auf mehrere Stellen verstreut. Die Hauptrolle spielt das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, doch geht dessen Koordinationsfunktion nicht weit genug.“ Die irische Expertin beobachtet Ähnliches: „Die Schwachstelle hinsichtlich einer integrierten Umsetzung in Irland betrifft die anderen in der Empfehlung angesprochenen Dienstleistungen: Schulung, Wohnwesen und sozialer Wohnungsbau, Kinderbetreuung, Langzeitpflege und Gesundheitsfürsorge. Das Schulungsangebot für Arbeitslose wurde zwar als wichtiges Anliegen und mit erheblichen Reformbemühungen angegangen, doch der alleinige Umstand, dass die Koordination jetzt beim Ministerium für Bildung und Qualifikation liegt, sorgt noch nicht für eine integrierte Planung und Versorgung – wengleich dies in anderer Hinsicht eine mögliche Verbesserung darstellt. Die anderen oben zitierten Dienstleistungen sind nach wie vor abgeschottet angelegt, und meines Wissens gibt es keine nennenswerten Versuche, ihre Koordination zu verbessern.“

Die ExpertInnen unterstreichen eine Reihe interessanter Einzelinitiativen. Zum Beispiel:

- Das österreichische Programm „fit2work“ richtet sich an Beschäftigte mit Gesundheitsproblemen sowie an ihre ArbeitgeberInnen. Es enthält ein integriertes Beratungsangebot zur Gesundheitsvorsorge in Fällen, wo aufgrund von Gesundheitsproblemen ein Arbeitsplatzverlust droht, sowie zur medizinischen und beruflichen Rehabilitation. Fit2work bietet Fallmanagement und stützt sich auf sämtliche Dienstleistungen des Arbeitsmarktservice, der Sozialversicherungen, der Bundessozialämter und des Arbeitsinspektorats.
- In Irland wurden in jüngerer Vergangenheit der Aktionsplan für Arbeit und das Programm Wege zur Arbeit initiiert. Beide enthalten nachdrückliche Versuche, ein integriertes Konzept auf den Weg zu bringen und umzusetzen, bislang sind jedoch nur einzelne Sektoren betroffen.



- Ein luxemburgisches Beispiel für bewährte Verfahren in der integrierten Umsetzung ist die Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Bildung, Jugendarbeit und Beschäftigung. Ein zweites Beispiel für ein integriertes Konzept lässt sich auf dem Gebiet der Kinderbetreuung im Grundschulbereich ausmachen. Beide tragen dazu bei, allen Kindern zu einem besseren Start ins Leben zu verhelfen und berufstätigen Eltern bessere Einrichtungen anzubieten. Die lokalen Pläne für die außerschulische Begleitung („accompagnement périscolaire“) sind verpflichtend.
- In Schweden ist die Regierung eindeutig bestrebt, ein besser integriertes Konzept zu verwirklichen. In einem ersten Schritt wurden Krankengeld und Frührentenregelungen integriert; in der neuen „Gesundheits- und Aktivierungsleistung“ wird dadurch das vorgezogene Ausscheiden aus dem Erwerbsleben als eine Problemstellung gesundheitlicher Art angegangen. Die Verlagerung Betroffener von Krankengeldregelungen zu Arbeitsvermittlungsagenturen bedeutet ebenfalls eine stärker integrierte Aktivierungspolitik. Dies ist allerdings nicht unproblematisch. Arbeitsvermittlungsstellen haben bspw. keine Erfahrung im Umgang mit Menschen, die neben der Arbeitssuche auch auf verschiedene Formen der Gesundheitsrehabilitation angewiesen sind.
- Im Vereinigten Königreich bildeten zusammengelegte Dienstleistungen ein zentrales Instrument der letzten Regierung im Vorgehen gegen soziale Ausgrenzung. Auch die aktuelle Regierung sieht darin ein Schlüsselthema, v. a. im Zusammenhang mit ihrer Fokussierung auf die am stärksten benachteiligten Familien (die ca. 120.000 „problembelasteten Familien“, denen eine Schlüsselkraft zur Seite gestellt wird). Diese Gruppe steht im Zentrum der Strategie für soziale Gerechtigkeit der aktuellen Regierung; weitere Schwerpunkte sind eine verstärkte Präventivarbeit (insbesondere Förderung positiven Verhaltens), Wiederherstellung und Unabhängigkeit (anstatt Assistenz) und die Versorgung Betroffener mit einer zweiten Chance. Einzelne Bausteine sind auch auf junge Menschen und Erwachsene mit Mehrfachbenachteiligungen zugeschnitten. Die Versorgung in mehreren Anlaufstellen galt als eine der „Lösungen“.

Integrierte Versorgungskonzepte finden sich vielfach am ehesten auf regionaler und lokaler Ebene. Hier eine Auswahl:

- In Belgien besteht offenbar auf lokaler Politikebene ein Angebot an fest verankerten Dienstleistungen, die sich über alle drei Pfeiler des Konzepts der aktiven Eingliederung erstrecken. Auf der Grundlage des „Sozialen Integrationsanspruchs“ (DIS) erbringen die Öffentlichen Sozialhilfezentren in den Kommunen zwei Unterstützungsvarianten – das existenzsichernde Entgelt und Beschäftigung. Ergänzend zum DIS haben die Zentren auch die Möglichkeit, KlientInnen im Zusammenhang mit dem Sozialhilferecht mit einer breiten Dienstleistungspalette zu versorgen. Dieses integrierte Vorgehen, das möglichst nahe bei den Betroffenen ansetzt, gestattet den Behörden, maßgeschneiderte Lösungskonzepte zu schaffen, die effektiv auf die vielfältigen Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung abzielen.





## 2.3 Vertikale Politikkoordination

Wie gut es um die wirksame Koordinierung der Strategien bei den lokalen, regionalen, nationalen und EU-Behörden unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Rollen, Zuständigkeiten und Prioritäten bestellt ist, ist je nach Land stark unterschiedlich (siehe Tabelle 2.3). Die Bewertung bescheinigt fünf Staaten (BE, DK, FI, LU, NL) das Vorhandensein solcher Koordinationsarrangements für aktive Eingliederungsmaßnahmen, und zwar sowohl für Erwerbsfähige als auch nicht arbeitsfähige Menschen. Und zahlreiche Staaten – 16 bzgl. Arbeitsfähiger und 12 bzgl. Arbeitsunfähiger – besitzen Ansätze einer senkrechten Politikkoordination. Auf der anderen Seite gibt es mehrere Staaten (EE, FR, EL, HU, LT, PT) im Fall von Arbeitsfähigen und zehn (BG, EE, FR, DE, EL, HU, IE, LT, PL, PT) im Fall von Arbeitsunfähigen, wo eine wirksame Koordination fehlt. Der französische Länderexperte stellt fest: „Es gibt noch kaum senkrechte Koordination zwischen der Zentralregierung und lokalen Gebietskörperschaften, obwohl letztere im Wohlfahrtswesen eine wichtige Rolle spielen, allen voran in Form von Dienstleistungen.“ Auch der deutsche Experte meint: „Das System der vertikalen Politikkoordination im bundesstaatlichen Deutschland ist eher heterogen und weist je nach Sozialpolitikbereich Unterschiede auf. Bislang gibt es keinen einheitlichen Koordinationsmechanismus für aktive Eingliederungsstrategien. Die Koordination variiert je nach Politikfeld und -säule sowie je nach spezifischer Zielgruppe.“

**Tabelle 2.3: ExpertInnenurteil zum Entwicklungsstand der senkrechten Politikkoordination im jeweiligen Mitgliedstaat**

	Ja	Teilweise	Nein
<b>Erwerbsfähige Personen</b>	BE, DK, FI, LU, NL	AT, BG, ES, CY, CZ, DE, IE, IT, LV, MT, PL, RO, SI, SK, SE, UK	EE, EL, FR, HU, LT, PT
<b>Erwerbsunfähige Personen</b>	BE, DK, FI, LU, NL	AT, CY, CZ, ES, IT, LV, MT, RO, SE, SI, SK, UK	BG, DE, EE, EL, FR, HU, IE, LT, PL, PT

In einigen Staaten hat die lokale Versorgung einen höheren Stellenwert, sodass die zentralstaatliche Kontrolle schwächer ausgeprägt ist. Eine entsprechende Tendenz zeichnet sich etwa in Großbritannien ab, wo auf zentralstaatliche Zielvorgaben mittlerweile verzichtet wird. Teile des Sozialfonds für die Einkommensschwächsten werden fortan von den Provinzräten verwaltet. Auch die Abwicklung der Gemeindesteuerbeihilfe wird in Zukunft in Händen der Lokalbehörden liegen, mit jeweils eigenen Regelungen (außerhalb des neuen „Universal Credit“ Modells). Die zunehmende lokale Ansiedlung von Politiken geht mit zwei weiteren Entwicklungen einher: einer Abnahme sowohl der Zweckbindung von Geldern als auch der Vorgaben der Zentralregierung an lokale Gebietskörperschaften. Die britischen ExpertInnen berichten hinsichtlich der für aktive Eingliederungsstrategien relevanten Gruppen, dass es laut verschiedenen Stellungnahmen mit der zunehmenden lokalen Dienstleistungszuständigkeit für viele zu einer stärkeren Fragmentierung der Unterstützung kommen wird; willkürliche, allein vom Wohnsitzort abhängige Versorgungsunterschiede dürften sich häufen. Der Experte der Tschechischen Republik merkt an: „Die vertikale Politikkoordination ist insbesondere dort problematisch, wo lokale Akteurinnen und Akteure in einzelnen Bereichen einen zentralen Platz einnehmen, aber keine umfassende Regulierung durch die nationalen Behörden vorliegt.“ Bezüglich Italien unterstreicht der Länderexperte,

dass die zunehmende Dezentralisierung eine „senkrechte Koordination zwischen nationaler, regionaler und lokaler Ebene erfordert, wobei jedoch eine deutliche Trennung zwischen Entscheidungsebenen besteht. So stellt etwa das nationale Sozialversicherungsamt Geldzuwendungen für Erwerbstätige mit arbeits- und familienbedingten Erschwernissen bereit, während andererseits regionale und lokale Behörden Pläne und zielgerichtete Projekte abwickeln, die die Politikfelder Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Entwicklung vereinen. Darüber hinaus sind die institutionellen Kapazitäten der regionalen und lokalen Behörden uneinheitlich, was die Umsetzung von Sozialplänen in Verbindung mit Gesundheits- und Arbeitsmarktdienstleistungen anbetrifft.“

Mehrere ExpertInnen beleuchten interessante Initiativen, um für eine straffere Koordination zwischen verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung zu sorgen. Hier eine Auswahl:

- In Belgien wurde zur Politikkoordination zwischen verschiedenen Ebenen die (permanente) Interministerielle Konferenz zur gesellschaftlichen Integration, an der alle Politikebenen beteiligt sind, im Jahr 2011 durch die Schaffung von fünf thematischen Arbeitsgruppen (Wohnungs- und Obdachlosigkeit, digitale Kluft, Verschuldung, Roma-Integration, Wohnsolidarität) und der permanenten Arbeitsgruppe Armut verstärkt. Letztere kümmert sich um die Politikkoordination zwischen der Bundesebene und den föderalen Stellen.
- In Estland stellt die Ausarbeitung empfohlener Leitlinien für Lokalverwaltungen im Zusammenhang mit der Erbringung von Wohlfahrtsdienstleistungen ein mögliches Beispiel für aktuelle positive Entwicklungen in der vertikalen sozialpolitischen Koordination dar. Die Leitlinien trachten danach, in jeder Kommune die Verfügbarkeit sowie Qualitätserfordernisse minimaler Sozialdienstleistungen zu garantieren.
- Bezüglich Finnland gelangt die Expertin zu dem Schluss, dass die vertikale Politikkoordination traditionell bedeutend besser organisiert ist als die horizontale. Dies ist schon allein darauf zurückzuführen, dass die Rollen und Befugnisse gesetzlich geregelt und weitgehend klar abgesteckt sind. Der Dialog zwischen der Zentralregierung und den Kommunalverwaltungen wurde im Zuge einer Kommunalreform strukturiert. Dafür waren vom Finanzministerium, das die Reform koordinierte, landesweite Anhörungen im Top-down-Muster abgehalten worden.

## 2.4 Aktive Mitwirkung relevanter Akteurinnen und Akteure

In der Empfehlung der Europäischen Kommission war vorgesehen, dass sich alle relevanten Akteurinnen und Akteure – einschließlich derer, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, der sozialpartnerschaftlichen Organisationen, der nichtstaatlichen Organisationen (NROen) und der Dienstleistungsorgane – aktiv an der Entwicklung, Durchführung und Bewertung der aktiven Integrationsstrategien beteiligen. In den meisten Staaten ist ein Mindestmaß an aktiver Beteiligung gegeben; hinsichtlich der Strategien für Arbeitsfähige wird einem Drittel der Staaten (BE, BG, DK, FI, LU, NL, SI, ES, SE) und hinsichtlich jener für nicht Erwerbfähige immerhin noch sechs Staaten (BE, CY, DK, FI, NL, SI) sogar eine vollständig verwirklichte Beteiligung attestiert. Keine erkennbare aktive Beteiligung von für die Entwicklung aktiver Eingliederungsinstrumente relevanten AkteurInnen findet sich bzgl.



der Gruppe der Arbeitsfähigen in fünf (EE, EL, HU, IE, LT) und bzgl. der Arbeitsunfähigen in sechs Staaten (EE, DE, EL, HU, IE, LT). (Siehe Tabelle 2.4)

**Tabelle 2.4: ExpertInnenurteil zum Stand der aktiven Beteiligung relevanter Akteurinnen und Akteure im jeweiligen Mitgliedstaat**

	Ja	Teilweise	Nein
<b>Erwerbsfähige Personen</b>	BE, BG, DK, ES, FI, LU, NL, SI, SE	AT, CY, CZ, DE, FR, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SK UK	EE, EL, HU, IE, LT
<b>Erwerbsunfähige Personen</b>	BE, CY, DK, FI, NL, SI	AT, BG, CZ, ES, FR, IT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SE, SK, UK	DE, EE, EL, HU, IE, LT

In mehreren Staaten orten die ExpertInnen Verbesserungen und teilweise sogar relativ weit gediehene Strukturen, um die aktive Beteiligung der für die Maßnahmenentwicklung zur aktiven Eingliederung (und Armutsbekämpfung) relevanten Akteurinnen und Akteure zu ermöglichen. Hier eine Auswahl:

- In Belgien ist das Amt zur Bekämpfung von Armut, Unsicherheit und sozialer Ausgrenzung der wichtigste Kanal für die Beteiligung aller relevanten Interessengruppen an Politiken, die mit der Armutsbekämpfung und somit aktiver Eingliederung in Verbindung stehen. Das Amt erstellt Analysen und Empfehlungen für Politikverantwortliche in Belgien, wobei auch Konsultationen u. a. von Vereinen von Armutsbetroffenen, öffentlichen Sozialstellen, Gewerkschaften und Fachvertretungen aus verschiedenen Bereichen bzw. Verwaltungen durchgeführt werden. Nicht zuletzt gibt das Amt im Rahmen eines soliden landesweiten Beratungsprozesses alle zwei Jahre einen Armutsbericht heraus.
- In Bulgarien steigt in den letzten Jahren die Aufmerksamkeit für Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Organisationen. Es mehrten sich Fälle, in denen diese zu Debatten über Gesetzesnovellen eingeladen wurden, allerdings blieb es vielfach bei formalen Diskussionen ohne nennenswerten Einfluss auf die Entscheidungsfindung. Wenn es darum geht, die Regierung bei manchen Beschlüssen unter Druck zu setzen, haben sich zivile Proteste wirksamer erwiesen als sachliche Politikdebatten.
- In Zypern investieren die für Sozialpolitik zuständigen Behörden heute vermehrt in die Kommunikation über ihre Aktionen und holen auch Stellungnahmen von den sozialpartnerschaftlichen Organisationen ein. Deutlich wird dies zum Beispiel an den Aktionen der Sozialämter und am zyprischen NRP 2012, wo die Meinung von Interessengruppen zu mehreren Fragen dokumentiert ist. Dies ist insofern eine bewährte Verfahrensweise, als sie den sozialen Dialog fördert und unterschiedliche Perspektiven in die Debatte einbringt.
- In der Tschechischen Republik hat sich die aktive Beteiligung relevanter Anspruchsgruppen an der Entwicklung, Durchführung und Beurteilung von Strategien verbessert. Dies verdankt sich zum einem dem Umstand, dass soziale Eingliederung als Thematik etabliert wurde, zum anderen aber auch den aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierten Projekten. Die Rolle der verschiedenen Akteurinnen und Akteure – allen



voran der Nichtregierungsorganisationen – im Zusammenhang mit der Versorgung mit Sozial- und Kriseninterventionsdienstleistungen ist seit jeher erheblich. In den letzten Jahren wurde diese Stellung im Zuge von ESF-Projekten weiter gefestigt.

- In Dänemark lässt sich die Beteiligung von Anspruchsgruppen am Entwicklungsprozess von Strategien und Initiativen als positiv bewerten, insofern als eine konstruktive Plattform für die Einbindung verschiedener Organisationen existiert („Kontaktausschuss“ mit VertreterInnen relevanter Ministerien, Lokal- und Regionalbehörden sowie Interessenvertretungen). Die Betroffenen befinden allerdings, dass „die Plattform von keinem großen Nutzen ist, wenn die Organisationen aufgrund unrealistischer Fristen im Anhörungsprozess keinen echten Einfluss auf das NRP nehmen können. Darüber hinaus ist die Fachmeinung der Organisationen, die für die soziale Dimension stehen, nicht immer die oberste Priorität der verschiedenen Regierungen.“
- Die Zunahme sozialer und institutioneller Akteurinnen und Akteure, die in Spanien an der Entwicklung der aktiven Eingliederungsstrategie mitarbeiten, lässt sich nicht leugnen. Wo sich früher allein die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen und die Arbeitslosen gegenüberstanden, liegt heute eine Situation vor, in der zahlreiche soziale ProtagonistInnen an der Gestaltung bzw. Umsetzung aktiver Eingliederung teilhaben. In diesem Sinne hat sich die Governance in Sachen aktiver Eingliederung erweitert. Es sticht ins Auge, dass der dritte Sektor im Bereich der Sozialaktion heute in öffentlichen Politikkonsultationsprozessen (etwa zum Nationalen Aktionsplan für soziale Eingliederung [NAP/Eingliederung] 2008-2010 oder zum NRP 2011) ein Mitspracherecht besitzt und auf lokaler Ebene auch an der Verwaltung der meisten Sozial- und Arbeitsmarktintegrationsprojekte für die am stärksten von Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Gruppen mitwirkt.
- Die Strategieentwicklung im Rahmen der Entscheidungsstrukturen Finnlands zielt in erster Linie auf eine vertikale Koordination ab, wenngleich ausgearbeitete Entwürfe einem breit angelegten Anhörungsprozess unterzogen werden. In den Diskussionen zu Problemstellungen rund um das Arbeitsleben spielen auch NROen und der dritte Sektor eine Rolle. Der dritte Sektor ist nicht nur bei Sozial- und Gesundheitsfragen, sondern allgemein in der sozialen Eingliederung sehr aktiv. Die Gelder werden hauptsächlich über den finnischen Spielautomatenverband (Raha-automaattiyhdistys – RAY) ausgeschüttet, der jährlich an die 400 Millionen für Gesundheitsförderung und Wohlfahrt zur Verfügung stellt. In der aktuellen Strategie legt RAY sein Hauptaugenmerk auf die Unterstützung von Freiwilligenorganisationen und Selbsthilfeinitiativen verschiedener Ausprägung.
- In Frankreich existiert eine außerordentlich starke Beteiligung der Interessenvertretungen – Gewerkschaften, ArbeitgeberInnenverbände, von Armut und Ausgrenzung Betroffener – am Nationalen Rat gegen Ausgrenzung (Conseil national de lutte contre les exclusions). Ihre Involvierung in die Gesamtgesellschaft bleibt trotz einer großen Zahl von Experimenten jedoch deutlich geringer.
- In Lettland gibt es seit 2009 Anzeichen für Fortschritte bei der Einbindung von Interessengruppen in die Entscheidungsfindung bezüglich der Umsetzung von Maßnahmen zur Linderung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise (Überprüfung der Haushaltsausgaben, Ausgestaltung spezifischer Maßnahmen für von sozialer



Ausgrenzung betroffene Gruppen im Rahmen der ESF-Förderungen sowie der Strategie für das soziale Sicherungsnetz). Angesichts der Realität des Entscheidungsprozesses, des Fehlens eines konsequenten Strategiekonzepts und der politischen Orientierung der regierenden Koalition liefert die aktuelle Praxis der Drosselung von Budgetaufwendungen allerdings keine Anhaltspunkte dafür, dass auch eine Abschätzung der sozialen Folgen stattfindet – allen voran im Hinblick auf von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohte Gruppen.

- In Luxemburg funktionieren die Zusammenarbeit und der Dialog zwischen Regierung und gesellschaftlichen Partnerinstanzen traditionell gut. Die sozialpartnerschaftlichen Organisationen und allgemein die Zivilgesellschaft werden regelmäßig zu neuen Maßnahmen und Regelungen befragt. Die luxemburgische Regierung leistet eine aktive Unterstützung für das EAPN Luxemburg als die Vertretungsorganisation der von Armut oder Ausgrenzung bedrohten Menschen und deren Hilfs-NROen. NROen leisten zudem einen aktiven Beitrag zur Umsetzung aktiver Eingliederungspolitiken, und zwar in vielen Fällen als Dienstleistungsinstanzen, die vom Staat beauftragt oder subventioniert werden.
- In Malta wird die kontinuierliche Konsultation allein schon durch die überschaubare Größe des Inselstaates begünstigt: Alle Akteurinnen und Akteure eines Bereichs kennen sich. Auch auf institutioneller Ebene gibt es zwei Strukturen, die zum Kommunikationsfluss zwischen Staat und Nichtregierungssegmenten beitragen: der Rat für den gemeinnützigen Sektor (dem amtlichen Ausschuss für Freiwilligenorganisationen unterstellt) und der Maltesische Rat für Sozial- und Wirtschaftsentwicklung.
- In den Niederlanden werden die Interessen von Sozialhilfebeziehenden in lokalen wie auch nationalen KlientInnenräten vertreten. Der Nationale KlientInnenrat (LCR) fungiert als Kommunikationsschnittstelle mit dem Ministerium für Soziales und Arbeit, wenn Neuerungen in der Beschäftigungs- und Einkommenspolitik anstehen. Hinsichtlich der Entwicklung der KlientInnenbeteiligung ist der LCR das formale Sprachrohr des Dachverbands der niederländischen Gemeinden (VNG) und anderer involvierter Parteien. Dem LCR gehören neben VertreterInnen nationaler KlientInnen-Interessengruppen und kommunaler KlientInnenräte auch Mitglieder der KlientInnenräte des Instituts für ArbeitnehmerInnenversicherung (UWV) und der Sozialversicherungsbank (SVB). Auf lokaler Ebene halten 80 % der Gemeinden Konsultationen in kommunalen KlientInnenräten ab. Eine aktuelle Studie belegt, dass 80 % der Vorschläge von KlientInnenräten von den Kommunalverwaltungen berücksichtigt werden; auch auf nationaler Ebene ist es dem LCR gelungen, verschiedene Themen auf die Agenda zu setzen.
- In Polen ist hinsichtlich der Einbindung relevanter Akteurinnen und Akteure – sozialpartnerschaftlicher Organisationen, lokaler Gebietskörperschaften und gelegentlich Interessenvertretungen – in den Vorgang der Ausarbeitung, Durchführung und Überwachung aktiver Eingliederungsmechanismen in den letzten Jahren eine Verbesserung eingetreten. Gegenwärtig können zwei Formen der Mitwirkung relevanter Akteurinnen und Akteure ansatzweise unterschieden werden. Es handelt sich zum einen um die Teilnahme ausgewählter sozialpartnerschaftlicher Organisationen an Arbeitsgruppen bzw. beratenden Gremien, die formal für die Überwachung und z. T. auch Konzeption von Strategien/Programmen eingesetzt werden. Eine andere Option

---

ist die einfache Teilnahme von PartnerInnen an der öffentlichen Debatte, nachdem der Entwurf zu Strategien/Programmen bereits vorliegt.

- In Slowenien werden die sozialpartnerschaftlichen Organisationen aktiv zur Entwicklung, Umsetzung und Beurteilung von Strategien hinzugezogen. Dies geschieht im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialrats der Republik, der vor allem zu dem Zweck ins Leben gerufen wurde, sich mit Problemstellungen rund um das Sozialabkommen und die Lohnpolitik, die Sozialpolitik, Arbeitsmarktfragen und Arbeitsbedingungen, Kollektivvereinbarungen, die Preis- und Steuerentwicklung, das Wirtschaftssystem und die Wirtschaftspolitik zu befassen.

In einigen Staaten scheint sich die Situation hingegen zu verschlechtern. Die irische Expertin erwähnt beispielsweise, dass die Beteiligung relevanter Akteurinnen und Akteure „heute in Irland eine Schwachstelle darstellt, deren Prägnanz zudem in den drei Jahren seit Veröffentlichung der Empfehlung zugenommen hat“. In anderen Staaten mit wenig soliden Arrangements hat sich seit der Empfehlung nichts verändert. Bezüglich Griechenland kommentieren die ExpertInnen etwa, dass „Konsultation und Zusammenarbeit mit Interessenvertretungen allgemein schwach ausgeprägt sind und hauptsächlich auf eine ‚formale‘ Teilnahme an ein paar Ausschüssen hinauslaufen, welche den Umsetzungsprozess, nicht aber die Entscheidungsfindung zum Gegenstand haben. Die Hinzuziehung sozialpartnerschaftlicher Organisationen (...) ist nach wie vor eher begrenzt. Bezüglich der Einbindung von Personen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, existieren keinerlei Vorkehrungen oder Arrangements, um ihre aktive Beteiligung zu erleichtern.“



### 3. Eingeführte und geplante Maßnahmen zu den drei Politikfeldern: Beschreibung und Beurteilung

#### 3.1 Angemessene Einkommensunterstützung

Was die Gruppe der erwerbsfähigen Personen betrifft, ist es nach dem Urteil der ExpertInnen seit 2008 nur sieben Staaten (AT, CY, DK, FI, FR, LU, SI) gelungen, im Zuge eines umfassenden und konsequenten Bestrebens zur Eindämmung von Armut und sozialer Ausgrenzung die Maßnahmen zur Anerkennung des grundlegenden Anspruchs jeder und jedes Einzelnen auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen für ein menschenwürdiges Leben zu intensivieren. Bezüglich der Personen, die nicht erwerbstätig sein können, trifft dies gar nur auf sechs Staaten zu (AT, DK, FI, FR, LU, SI). In knapp einem Drittel der Fälle (8) stagniert die Unterstützung. Besonders besorgniserregend ist jedoch die Feststellung der ExpertInnen aus 13 Staaten, dass entsprechende Politiken/Maßnahmen seit 2008 an Gewicht verloren haben (siehe Tabelle 3.1).

**Tabelle 3.1 – Angemessene Einkommensunterstützung ExpertInnenurteil zur Entwicklung der Politiken/Maßnahmen seit 2008: Ausbau, Stagnation oder Rückbau?**

	Ausbau	Stagnation	Rückbau
<b>Erwerbsfähige Personen</b>	AT, CY, DK, FI, FR, LU, SI	BG, DE, EE, ES, IT, MT, NL, PL	BE, CZ, EL, HU, IE, LT, LV, PT, RO, SE, SK, UK
<b>Erwerbsunfähige Personen</b>	AT, DK, FI, FR, LU, SI	BE, CY, DE, EE, EL, MT, NL, SK	BG, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, LV, PL, PT, RO, SE, UK

##### 3.1.1 Angemessenheit der Zuwendungen

In den meisten Mitgliedstaaten gibt es kaum Hinweise auf Fortschritte bei der Sicherstellung angemessener Zuwendungen.<sup>4</sup> Nur ganz wenige Staaten haben seit Verabschiedung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung signifikante Anstrengungen unternommen, um das Sozialleistungswesen zu verbessern und eine angemessene Ressourcenversorgung zu gewährleisten.

In zahlreichen Staaten machen die ExpertInnen auf verschärfte Anspruchsregelungen und das Ausbleiben ausreichender Aufwertungen der Sozialzuwendungen für ein angemessenes Mindesteinkommen aufmerksam. Gleichzeitig unterstreichen aber viele unter ihnen, dass die Zuwendungen aus dem sozialen Schutzsystem nach wie vor eine Schlüsselrolle für die Armutslinderung spielen. Hier einige Beispiele:

<sup>4</sup> Angemessene Zuwendungen sind solche, die für ein Leben in Würde erforderlich sind. Bei ihrer Bestimmung sollten Lebensstandard und Preisniveau (aufgeschlüsselt nach Haushaltstyp und -größe) berücksichtigt werden; ferner sollten die Beträge für bestimmte Bedürfnisse angepasst bzw. ergänzt werden.



- In Belgien deuten strengere Anspruchsvoraussetzungen und die Entscheidung, die Ressourcen für die Aufwertung der Leistungen 2013-14 zu reduzieren, darauf hin, dass die Mindesthöhe von Sozialleistungen sich dem Niveau der Sozialhilfe annähert, anstatt einer Heranführung an die Armutsgefährdungsgrenze (lt. EU-Definition, d. h. 60 % des nationalen Median-Haushaltseinkommens).
- In Bulgarien geht die letzte Anpassung des garantierten Mindesteinkommens auf Anfang 2009 zurück. Die bulgarischen Mindestsicherungen sind bis heute unzulänglich, und es ist kein Mechanismus zum Inflationsausgleich vorgesehen. Das Festhalten an der Philosophie der Arbeitsverpflichtung, die in bulgarischen Politikkreisen (sei es im rechten oder linken Lager) starken Anklang findet, ist der einzige offensichtliche Grund, Sozialleistungen niedrig zu halten.
- In der Tschechischen Republik gingen zwischen 2007 und 2012 eingeleitete Neuerungen insgesamt zu Lasten der Angemessenheit der Einkommen. So kam es nicht nur zu Leistungskürzungen (z. B. Existenzminimum: keine Anpassung über den gesamten Zeitraum, anhaltend große Kluft gegenüber Lohn- und Preisentwicklung), sondern durch Maßnahmen wie die MwSt.-Anhebung und Mieterhöhungen geriet auch der Konsum ins Stocken; gleichzeitig wurden die Anspruchsregeln für Sozialleistungen verschärft, um die Arbeitssuche zu forcieren. Ungeachtet dieser Reformen rangierten die Leistungstransfers 2011 EU-weit noch an zweiter Stelle, was die Effizienz in der Armutsverringerung anbelangt, und das Ausgrenzungsrisiko war im selben Jahr das niedrigste in der Union.
- In Estland wurde das Existenzminimum 2011 zwar angehoben, doch liegt es nach wie vor auf einem äußerst niedrigen Niveau und erreicht nicht einmal die Kosten für einen Korb an Grundnahrungsmitteln (2011: monatlich 85,1 EUR); der Armutsgrenzwert (gem. EU-Definition) lag 2010 bei 279,9 EUR im Monat.
- In Finnland offenbart eine aktuelle Studie, dass das Grundeinkommen für den Lebensunterhalt unzureichend ist. Die meisten Haushalte, die mit den Basisleistungen auskommen, sind nach eigenen Angaben kaum in der Lage, die grundlegenden Lebenshaltungskosten zu bestreiten. Seit Einführung der garantierten Altersrente sind Personen im Ruhestand derzeit die einzige Bevölkerungsgruppe, die über eine ausreichende Mindestsicherung verfügt, um ein annehmbares Leben führen zu können. In bestimmten anderen Haushaltskategorien, die von grundlegenden Sozialleistungen abhängen, deckt das Einkommen nur knapp 2/3 der vertretbaren Mindestlebenshaltungskosten.
- In Deutschland kommt ein Bericht aus dem Jahr 2011 zu dem Schluss, dass Reformen aus den letzten Jahren zur Folge haben, dass BezieherInnen einer sozialen Mindesteinkommenshilfe – u. a. auch EmpfängerInnen der Grundsicherung für Arbeitssuchende – im Allgemeinen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze auskommen müssen.
- In Griechenland ist es unter dem Eindruck der Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen neben der jüngsten Senkung der Arbeitslosenentschädigung auch zu einer Reihe weiterer Negativentwicklungen im sozialen Leistungsnetz gekommen. Einige





Sozialleistungen unterliegen mittlerweile einer Bedarfsprüfung, bei anderen wurden die Anspruchskonditionen verschärft, wieder andere wurden gekürzt.

- In Ungarn ist die Höhe der Einkommensunterstützung seit 2008 real gesunken, während gleichzeitig die Bezugsvoraussetzungen strenger geworden sind. In dem Maße wie Ressourcen an Aktivierung gekoppelt werden und Anreize zur Arbeit ein immer größeres Gewicht erhalten, ist der Schluss zu ziehen, dass die Angemessenheit der Einkommensunterstützung zusehends abnimmt. Die Mindestsicherung wird minimalen Grundbedürfnissen immer weniger gerecht, und separat nach individuellen Maßstäben beschlossene Elemente („saubere Lebensumgebung“, in lokalen Verwaltungsinstanzen geregelt und lokal evaluiert) nehmen zu, was die Verfügbarkeit von Hilfe weiter beeinträchtigt. Die Expertin befindet, dass die Gesetzgebung den Tenor von Strafmaßnahmen und einige drastische Sanktionen aufweist: Die Annahme eines Jobangebots ist unabhängig vom Bildungsstand (anderenfalls Leistungswegfall für ein ganzes Jahr) und auch nach einer Entlassung verpflichtend. Auch Jobangebote in großer Entfernung zum Wohnort können nicht abgelehnt werden.
- In Italien liegen Sozialleistungen weitgehend unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle und reichen nicht aus, spezifische Bedürfnisse schwacher Gruppen zu befriedigen. Gleichzeitig fehlt ein kohärentes System für die Vergabe von Einkommensunterstützungen an armutsgefährdete Einzelpersonen und Haushalte.
- In Lettland ist das Mindesteinkommen so niedrig angesetzt, dass gerade einmal minimale Grundbedürfnisse (hauptsächlich Nahrungsmittel) gedeckt werden können. Laut Angaben von Fachleuten in der Sozialbetreuung ist die bestehende gesetzliche Grundsicherung aufgrund ihrer geringen Höhe kein geeignetes Instrument für die Armutsbeseitigung. Sie dient bestenfalls dazu, das vorhandene Einkommensniveau der Betroffenen aufrecht zu erhalten und eine weitere Verschlechterung des Lebensstandards dieser Bevölkerungsgruppen aufzuhalten. Die Berechnung der Mindestsicherung orientiert sich nicht an Standardverfahren, wie sie für den Armutsgrenzwert oder den Haushaltsstandard zum Tragen kommen.
- In Malta gelangt eine aktuelle Untersuchung der Caritas zum Mindestlohn zu dem Ergebnis, dass drei Haushaltskategorien trotz einer sparsamen Lebensführung vor ernste Schwierigkeiten gestellt wären, wenn sie mit dem Mindestlohn das Auslangen finden müssten. Für den Bericht wurden die geschätzten Mindestkosten für ausgewählte Ausgaben, aufgeschlüsselt nach den drei Haushaltstypen, zusammengestellt. Ausgehend von einem genügsamen Lebensstil umfasst der Korb grundlegende Kategorien: (1) Nahrungsmittel, (2) Kleidung, (3) Pflege/Betreuung, (4) Gesundheit, (5) Haushaltswaren, Instandhaltung und Dienstleistungen, (6) Bildung und Freizeit, (7) Verkehr und (8) Wohnen.
- In Portugal bewirkten die letzte, im Zuge des Haushaltskonsolidierungsprozesses beschlossene Novelle des sozialen Eingliederungseinkommens (Rendimento Social de Inserção – RSI) und neue Beschränkungen bei den Anspruchskriterien auf Familienbeihilfe für Kinder und Jugendliche zusätzliche Zugangsverschärfungen zum Programm, wobei Familien mit Kindern in einem wirtschaftlich und sozial besonders schwierigen Kontext zu Schaden kommen werden. Alles weist damit auf einen fortgesetzten Rückbau der Investitionen zugunsten der Bedürfnisse von Kindern und in die Zukunft des Landes hin.

- In Rumänien fällt die Angemessenheit eines Gutteils der sozialen Hilfe gering aus. Der Anteil der Ausgaben für armutspolitische Programme am BIP ist in den letzten Jahren gesunken. Programme wie das garantierte Mindesteinkommen und die bedarfsabhängige Familienbeihilfe sind zwar zielgruppengerecht angelegt, aber unterfinanziert. 60 % der Armutsbetroffenen auf dem Land und 77 % in Städten bleiben außen vor.
- In der Slowakei ist die ohnedies schon unangemessene Mindesteinkommensregelung durch das Ausbleiben der laufenden Indexanpassung für die „Sozialhilfe bei materieller Not“ in den Jahren 2010, 2011 und 2012 weiter unter Druck geraten; auch für 2013 und 2014 ist kein Inflationsausgleich geplant. Darüber hinaus wurden bestimmte Zuschüsse wie die Aktivierungsbeihilfe schon seit 2007 nicht mehr aufgewertet.
- Die Mindesteinkommensregelung Spaniens besitzt eine große, jedoch lückenhafte Reichweite (ungleichmäßige „Universalisierung“). Der Umfang der in diesem Mechanismus enthaltenen Sozialleistungen garantiert kein annehmbares Lebensniveau, sondern bietet Betroffenen Schutz vor gravierender Armut. Überdies bekräftigt sich die Kopplung des Anspruchs auf Einkommensunterstützung an Aktivierungsaktivitäten, jedoch mit Abweichungen je nach Programm und Risikogruppe. Es gelten strengere Bezugskonditionen für Mindestsicherungsprogramme.
- In Schweden kommen für das System der Einkommenssicherung (Sozialversicherung) immer strengere Anspruchskriterien zur Anwendung. Strikte Termine und Zeitvorgaben gelten mittlerweile sowohl für das Krankengeld als auch Arbeitslosenentschädigungen. Die Frührentenmechanismen wurden reformiert und sind heute unter der Bezeichnung „Kranken- und Aktivierungsbeihilfe“ Bestandteil der Krankenversicherung (und nicht mehr der Altersversorgung). Die Einkommensobergrenzen (d. h. die maximale Leistungshöhe) im Sozialversicherungssystem sind – hauptsächlich durch den Verzicht auf entsprechende Entscheidungen – im Laufe der Zeit unverändert geblieben, während das Durchschnittseinkommen substanziell gestiegen ist. Infolgedessen nähert sich das Modell einem Pauschalsystem an; der relative Einkommensausfall bei Krankheit oder Arbeitsplatzverlust ist für die meisten Menschen beträchtlich – Tendenz steigend.
- Im Vereinigten Königreich fiel die Anhebung von Sozialleistungen in jüngerer Vergangenheit zwar stärker aus als die Lohnentwicklung, dennoch ist das Leistungsniveau nach wie vor zu niedrig. Hinzu kommt, dass Geringverdienende aufgrund von Preissteigerungen bei Gütern des Grundbedarfs eine höhere Inflation hinnehmen müssen. Darüber hinaus werden Ansprüche heute individuell beurteilt und die Bedingungen (abermals) verschärft bzw. ausgeweitet (z. B. auf Alleinerziehende mit dem jüngsten Kind über fünf, bald auch die/der PartnerIn einer größeren Zahl von AnwärterInnen).

Einige ExpertInnen machen indes interessante Fälle geltend, wo versucht wurde, Mechanismen aufzuwerten. Hier einige Beispiele:

- In Österreich wurde die Sozialhilfe durch die sog. „Mindestsicherung“ abgelöst, mit dem erklärten Ziel, die sozialen Unterstützungsinstrumente der Bundesländer weitgehend zu vereinheitlichen. Die neue Wortwahl hat jedoch nichts daran geändert, dass die Leistungshöhe strukturell betrachtet nach wie vor unzulänglich ist.



- In Dänemark wurde im Zuge des Haushaltsgesetzes 2012 beschlossen, per Januar 2012 niedrige Leistungen aus dem Sozialhilfesystem zu streichen. Zu den betroffenen Instrumenten zählen die Starthilfe, das Einstiegsgehalt und die Deckelung von Sozialhilfeleistungen. Gleichzeitig hat die Regierung die Obergrenze der Kinder- und Jugendbeihilfen abgeschafft, sodass die Familien für jedes unterhaltsberechtigtes Kind die ungekürzte Beihilfeshöhe erhalten.
- In Frankreich wurden Schritte gesetzt, um die bedarfsabhängigen Leistungen für Erwachsene mit Behinderungen und ältere Menschen mit geringen Renteneinkünften neu zu gestalten. Mit einer Anhebung um ca. 25 % konnte die Armutsintensität der Betroffenen gedämpft werden, wenngleich diese weiterhin unter der Armutsgrenze liegen. Im Zusammenhang mit den bedarfsabhängigen Sozialleistungen ist die wichtigste aktuelle Neuerung die Ablösung des *Mindesteinkommens für berufliche Integration (Revenu Minimum d'Insertion – RMI)* durch das *Aktive Solidaritätseinkommen (Revenu de Solidarité Active – RSA)*.
- In Luxemburg bewirken Transferleistungen eindeutig eine Milderung der Armutsintensität, insofern als sie die Zunahme der Armutsrate vor Anwendung der Leistungen ausgleichen. Überdies ist die Höhe der Mindesteinkommensleistungen seit 2008 trotz Wirtschaftskrise und Sparplänen leicht gestiegen. Dennoch liegt das Mindesteinkommen unterhalb des Armutsgrenzwerts von 60 % des Einkommensmedians.
- In Slowenien wurden mit dem Sozialleistungsgesetz 2010 eine Erhöhung des Mindesteinkommens und eine neue Äquivalenzskala mit Arbeitsanreizen verabschiedet. Allerdings entspricht das Grundeinkommen nur ungefähr 44 % des Armutsgrenzwerts 2010 (60 % des Medianeinkommens), was relativ wenig ist und den früheren Wert (unter 40 %) nur unwesentlich übertrifft.

### 3.1.2 Ressourcenkopplung an Aktivierung

In mehreren Mitgliedstaaten orten die ExpertInnen beträchtliche Anstrengungen, um eine Verknüpfung von Zuwendungen und Aktivierung sicherzustellen. Der Anspruch auf ausreichende Zuwendungen wird jedoch mit unterschiedlichen Faktoren kombiniert, bei Arbeitsfähigen etwa der aktiven Verfügbarkeit für Erwerbsarbeit oder Ausbildungsmaßnahmen, bei den übrigen Personen ggf. mit wirtschaftlichen und sozialen Integrationsmaßnahmen. Außerdem findet eine Kopplung mit Politiken auf nationaler Ebene für die wirtschaftliche und soziale Integration der Betroffenen statt. Am deutlichsten treten Fortschritte in Mitgliedstaaten zu Tage, die entweder auf nationaler oder teilstaatlicher Ebene Maßnahmen getroffen haben, um die Verwaltung von Leistungszahlungen mit der Entwicklung von Aktivierungsmaßnahmen zu verknüpfen. Hier einige Beispiele:

- In Österreich sind Transferleistungen aus der Arbeitslosenversicherung (d. h. Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe) und die Mindestsicherung ausreichend mit Aktivierung verbunden. Die BezieherInnen von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und der Mindestsicherung sind gleichermaßen verpflichtet, an aktiven Arbeitsmarktpolitikmaßnahmen (AAMPol) teilzunehmen; im gegenteiligen Fall werden verschiedene Sanktionen verhängt.

- In Italien sind Aktivierungsprozesse in einigen regionalen Versuchen mit Mindesteinkommensmodellen zu beobachten. Hierbei wurde versucht, Zuwendungen im Falle jener, die arbeiten können, mit der Versorgung mit Arbeitsmarktdienstleistungen zu verbinden (z. B. Berufsorientierung und Ausbildung, Arbeitssuche und Beschäftigungschancen). Bei Nichterwerbsfähigen erfolgte eine Kombination mit sozialen Integrationsdienstleistungen (z. B. lokalen Wohlfahrtsinstrumenten). Von Belang ist vor allem, dass eine ähnliche Politikausrichtung die Erprobung auf die nationale Ebene ausdehnen wird, begleitet von einer neuen Sozialkarte.
- In Slowenien wurde die Zusammenarbeit zwischen Sozialarbeitszentren und Arbeitsämtern deutlich weiterentwickelt, um eine bessere Zielabstimmung der Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung zu erreichen und Arbeitslose in AAMPol-Programme einzuführen und somit ihre (Wieder-)Eingliederung in den Beschäftigungsmarkt zu begünstigen.
- Im Vereinigten Königreich gilt für Leistungsbeziehende aus dem sozialen Sicherungssystem eine Reihe von erwerbsorientierten Auflagen, sofern keine explizite Befreiung von solchen Bedingungen besteht. ArbeitslosengeldempfängerInnen müssen aktiv nach Arbeit suchen und für Arbeit verfügbar sein. Unter Umständen müssen sie sogar an *verpflichtenden Erwerbsaktivitäten* teilnehmen. Als teilweise arbeitsfähig eingestufte NutznießerInnen der Beschäftigungs- und Unterstützungsbeihilfe werden in die „Gruppe arbeitsnahe Tätigkeiten“ eingereiht und müssen an Aktivitäten teilnehmen, die sie an den Arbeitsmarkt annähern. Bei Verstößen gegen diese Erwerbsauflagen müssen BezieherInnen des Arbeitslosengelds und der Beschäftigungs- und Unterstützungsbeihilfe mit Sanktionen rechnen.

In mehreren Staaten machen die ExpertInnen die Feststellung, dass die Kopplung von Zuwendungen an Aktivierung in Wirklichkeit den Negativeffekt mit sich gebracht hat, dass Beschränkungen und strengere Auflagen für den Leistungsbezug als solche bereits als „Aktivierungsmaßnahmen“ ausgegeben werden. In Belgien etwa kündigte die Bundesregierung in ihrer letzten Erklärung zwar an, in der Agenda für 2020 die Sozialleistungen schrittweise auf den Armutsgrenzwert von 60 % des Medianeinkommens anzuheben; tatsächlich aber hat die nachdrückliche Politik der Regierung, Arbeit lohnend zu machen, zu einer Senkung der Zuwendungen an Langzeitarbeitslose auf (mehr oder weniger) das nationale Mindesteinkommensniveau geführt, anstatt zu einer Annäherung an den Armutsgrenzwert. Nach Ansicht der Experten wird dies für die Betroffenen ernsthafte finanzielle Konsequenzen haben.

### 3.1.3 Wahrung von Anreizen zur Arbeit

Mehrere Staaten ergriffen laut den ExpertInnen Maßnahmen, um Anreize zur Arbeitssuche für Erwerbsfähige aufrechtzuerhalten und Arbeit finanziell attraktiver zu machen. Diese Initiativen vereinen jedoch nicht immer das zweigleisige Ziel, Arbeitsanreize zu erhalten und ein angemessenes Einkommen für alle zu sichern. Politikmaßnahmen, denen beides gelingt, werden dem Ziel der aktiven Eingliederung am ehesten gerecht. Das bedeutet, dass Leistungskürzungen als Anreizmittel für die Arbeitsaufnahme keine positive Entwicklung darstellen, wenn sie in vermehrter Armut münden. Im Gegenzug können Initiativen zur Erhöhung von Erwerbseinkommen – etwa die Anhebung des Mindestlohns, die Möglichkeit zum (teilweisen) Weiterbezug von Transferleistungen beim Erwerbseinstieg,



Steuersenkungen für Niedriglöhne und Kostenerleichterungen für Erwerbspersonen (z. B. Kinderbetreuung, Fahrtkosten) – eine positive Wirkung erzielen.

Hier einige Beispiele, wie Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung oder Verstärkung von Erwerbsanreizen vorgegangen sind:

- In Belgien wurde eine zielgerichtete Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für qualifikationsschwache Beschäftigte vorgenommen, ergänzt durch einen fortgesetzten erhöhten Kindergeldanspruch für die erste Zeit nach dem beruflichen Wiedereinstieg. Begünstigt wurde der Übergang vom Existenzminimum zu (Teilzeit-)Arbeit auch durch die Anwendung eines „Freibetrags für die soziale und berufliche Integration“: Für die Sozialhilfe bzw. das Existenzminimum werden die Einkünfte aus Arbeit oder einer Berufsausbildung nur teilweise angerechnet.
- Dank der Einführung relativ komplexer Konzepte, um „Arbeit lohnend zu machen“, haben sich in der Tschechischen Republik die Erwerbsanreize schon seit 2007 verbessert. Diese Entwicklung ging mit einer Senkung der absoluten Sozialleistungshöhe und Lohnersatzquoten einher, brachte aber auch neue positive Anreize. Bei der Mindesteinkommensunterstützung etwa gab es bereits 2007 Maßnahmen zur Anreizverstärkung: Erwerbseinkünfte werden in der Festsetzung des Sozialhilfeanspruchs lediglich zu 70 % angerechnet; im Sozialversicherungssystem werden nur 80 % der Entgeltersatzleistung berücksichtigt. Seit 2009 bestand ferner die Möglichkeit, dass die Sozialleistungen über die Teilnahme an öffentlichen Dienstleistungen das Existenzminimum übersteigen (2012 wieder abgeschafft). Hinsichtlich der Unterstützungsleistung für Arbeitssuchende war im Arbeitslosengesetz vorgesehen, dass der Arbeitslosengeldanspruch parallel zu Erwerbseinkünften bestehen bleibt, solange letztere 50 % des Mindestlohns nicht übersteigen (2011 wieder abgeschafft). Ein weiterer wichtiger Anreiz für Erwerbstätige in unteren Einkommenskategorien war der Ausbau von Steuervorteilen im Jahr 2008.
- Für den Bezug des lettischen Mindesteinkommens gelten zwei Voraussetzungen, die der Aktivität der Leistungsbeziehenden Vorschub leisten sollen. Die erste Bedingung lautet, dass AnwärterInnen eine Kooperationsverpflichtung eingehen (basierend auf einer individuellen Fallbeurteilung zur/zum Klientin/Klienten). Arbeitslose im Erwerbsalter müssen sich beispielsweise beim staatlichen Arbeitsamt als arbeitssuchend melden (Ausnahmen gelten für spezifische Bevölkerungsgruppen). Bei Nichterfüllung der in der Kooperation vorgesehenen Erfordernisse droht zudem die Kürzung des ausbezahlten Mindesteinkommens.
- In Litauen wurde 2012 eine erweiterte Leistungszahlung für Langzeitarbeitslose eingeführt. Diese Zuwendung bleibt bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sechs Monate lang aufrecht, solange der Verdienst unter der zweifachen Mindestlohnhöhe bleibt. In diesem Fall fungiert eine Sozialhilfeleistung als zusätzliches Anreizmittel für die Rückkehr in den Arbeitsmarkt. Die vordergründigen Ziele dieser Regelung sind die Aufrechterhaltung von Erwerbsanreizen und die Eindämmung von Armutsfallen. Diese Maßnahme könnte als positives Integrationsbeispiel bei zwei sozialpolitischen Pfeilern herangezogen werden.
- Um im Hinblick auf eine geplante Anhebung von Transferleistungen ein angebrachtes Anreizverhältnis zwischen Mindestlohn und Mindestsicherung zu gewährleisten,

wurde in Slowenien im März 2010 die bislang umfangreichste Mindestlohnsteigerung beschlossen: 23%. Eine ebenso wichtige Neuerung brachte das Sozialversicherungsgesetz 2010: EmpfängerInnen von sozialen Geldleistungen, die entweder monatlich mehr als 60 Erwerbsstunden vorweisen können, an einer AAMPol-Initiative teilnehmen oder in ein psychosoziales Rehabilitationsprogramm eingeschrieben sind, erhalten einen Aktivitätszuschlag. Ferner gilt für EmpfängerInnen von sozialen Geldleistungen ein Freibetrag bei Bedarfsprüfungen.

- In Schweden wurden spezifische Einkommenssteuersenkungen beschlossen, um die Besteuerung der Erwerbseinkünfte gegenüber anderen Einkommensformen deutlich zu reduzieren. Insofern als die meisten Sozialleistungen – u. a. auch Renten – steuerpflichtig sind, gilt diese Maßnahme als wichtiges Aktivierungsinstrument.

### 3.2 Integrative Arbeitsmärkte

Eine Verstärkung seit 2008 ergriffener Politiken/Maßnahmen fand in erster Linie im Zusammenhang mit Instrumenten statt, die arbeitsfähige Menschen beim (Wieder-)Einstieg in die bzw. beim Verbleib in Erwerbsarbeit im Einklang mit ihren Fähigkeiten wirksam unterstützen sollen (siehe Tabelle 3.2).

**Tabelle 3.2: Integrative Arbeitsmärkte ExpertInnenurteil zur Entwicklung der Politiken/Maßnahmen seit 2008: Ausbau, Stagnation oder Rückbau?**

	Ausbau	Stagnation	Rückbau
<b>Erwerbsfähige Personen</b>	AT, DE, DK, EE, EL, ES, FI, HU, IE, MT, NL, SI	BE, CY, IT, LT, LU, RO, SE	BG, CZ, FR, LU, PL, PT, SK, UK
<b>Erwerbsunfähige Personen</b>	CY, DK, EE, ES, FI, MT, NL	AT, BE, FR, DE, EL, HU, IE, LT, LU, PL, RO, SE, SI, SK	BG, CZ, IT, LV, PT, UK

Maßnahmen zugunsten Arbeitsfähiger wurden in 12 Mitgliedstaaten (AT, DK, EE, FI, DE, EL, HU, IE, MT, NL, SI, ES) ausgebaut. Der Experte Österreichs etwa verweist in seinem Bericht auf „ein recht gut entwickeltes System von AAMPol-Maßnahmen und individuell abgestimmten Dienstleistungen, die darauf abzielen, Personen mit Qualifikationsschwächen oder sonstigen Problemen, die die Suche nach (dauerhafter) Arbeit erschweren, bessere Beschäftigungsaussichten zu verschaffen“. Unlängst wurden ergänzend spezifische Zielgruppenprogramme u. a. für junge Menschen und MindesteinkommensempfängerInnen initiiert. Die estnische Expertin berichtet: „In Estland gibt es seit 2008 zahlreiche Maßnahmen und Initiativen, um erwerbsfähigen Personen die benötigte Hilfe für den Wiedereintritt bzw. den Verbleib in einer Erwerbsarbeit zukommen zu lassen. Ein Schwerpunkt der letzten Jahre sind aktive und präventive Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose und junge Arbeitslose, Maßnahmen für Personen in sozialen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten sowie für Personen mit besonderen Bedürfnissen.“ Die irische Expertin unterstreicht eine Reihe relevanter Aktionen aus jüngerer Zeit, die für die Aktivierung von Belang sind (siehe Kasten 3.1).



### Kasten 3.1: Jüngste Aktivierungsmaßnahmen in Irland

Die wichtigsten Aktionen Irlands auf dem Gebiet der Aktivierung:

- Einführung aktiver Dienstleistungen für Fallmanagement und Profilerstellung zugunsten von Leistungsbeziehenden im Erwerbsalter (Durchführung: Ministerium für Sozialschutz).
- Reformierung und Konsolidierung der Vermittlungsdienstleistungen und verwandter Versorgungsangebote für Arbeitslose (Ministerium für Sozialschutz); effektive Trennung zwischen Arbeitsvermittlung und lebensbegleitendem Lernen (letzteres wurde verlagert ins Ministerium für Bildung und Qualifikation).
- Aufstockung, Zielausrichtung und Verbreiterung des Angebots an Ausbildungsmöglichkeiten und Praktika. Die Schaffung neuer gemeinnütziger Arbeitsplätze in Reaktion auf die Krise, die Abwicklung eines neuen Arbeitsbeschaffungsprogramms und die Tús-Initiative (Community Work Placement) sind erwähnenswerte Entwicklungen.

Die Zusammenlegung der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung (FAS) und der Sozialämter im Ministerium für Sozialschutz brachte auch operative Veränderungen für die verschiedenen Ministerien mit sich – wenngleich dies überwiegend auf die aktive Integration in den Arbeitsmarkt zutrifft.

*(Quelle: Irischer Länderbericht)*

Die ungarische Länderexpertin hob Folgendes hervor: „Die Regierung verstärkt aktive AMPol-Instrumente, die positive Ergebnisse bringen, durch die Umschichtung verfügbarer ESF-Ressourcen auf die erfolgreichsten aus dem ESF kofinanzierten Programme, die von der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung und Dienstleistungsorganen mit NRO-Hintergrund umgesetzt werden. Es wurden dezentrale, umfassende Arbeitsmarktprogramme zugunsten benachteiligter Menschen auf den Weg gebracht. Die vorrangigen Zielgruppen sind Qualifikationsschwache, BerufseinsteigerInnen, ältere Menschen (50+), WiedereinsteigerInnen nach einem Erziehungsurlaub und von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Menschen (u. a. Roma).“ Die griechischen ExpertInnen halten die verschiedenen Initiativen zwar nicht für ausreichend, um dem Umfang der Arbeitslosigkeit beizukommen, doch vermerken sie mehrere positive Entwicklungen und „einen Anstieg der Zahl aktiver Arbeitsmarktprogramme, die zum überwiegenden Teil von der griechischen Arbeitsmarktverwaltung abgewickelt werden. Einige dieser Programme sind etwas ‚altmodisch‘, insofern als es sich vorwiegend um Neuaufgaben früherer Programme handelt, die auf einen größeren TeilnehmerInnenkreis ausgedehnt wurden; dessen ungeachtet ist ihre Reichweite – insbesondere unter gefährdeten Gruppen – noch immer begrenzt. Immerhin wurde eine ganze Reihe neuer Programme eingeführt, die in erster Linie folgenden Zielen dienen: i) Schaffung und Erhalt von Arbeitsplätzen (allen voran im Fremdenverkehr) durch Subventionierung von Sozialbeiträgen; ii) Arbeitsmarktförderung für Arbeitslose und gefährdete Gruppen durch Zuschüsse (u. a. Umwandlung des Arbeitslosengelds in „Wiedereingliederungsgutscheine“), Praktikumsangebote, Aus- und Weiterbildungskurse



und Unterstützung bei Gründungsmöglichkeiten von Kleinunternehmen; iii) Reaktivierung gekündigter Arbeitskräfte; und iv) berufsbildende Angebote (einschließlich Erstausbildung für Jugendliche).“ Der Länderexperte Luxemburgs stellt fest, dass die Regierung „sich sehr für eine größere und bessere Arbeitsmarktteilnahme einsetzt. Sowohl zugunsten ausgegrenzter BürgerInnen als auch für (potentielle) ArbeitgeberInnen werden Maßnahmen ergriffen, um die Verwirklichung der aufgestellten Ziele zu begünstigen. Die eingesetzten Strategien reichen von individueller Betreuung und einer garantierten Einkommensverbesserung bei Aufnahme einer Erwerbsarbeit über verschiedene Formen von (Lohn-)Subventionen und Erwerbsintegration bis hin zur Abhaltung sozial sinnvoller Aktivitäten für besonders arbeitsmarktferne Gruppen.“ Der Experte Maltas merkt an: „Es hat ausgedehnte und weitreichende Initiativen gegeben, um integrative Arbeitsmärkte in Malta zu begünstigen.“ Im Bericht des spanischen Experten heißt es: „In den letzten Jahren ist eine Veränderung zugunsten aktiver Beschäftigungspolitik eingetreten, wobei den am stärksten ausgegrenzten Gruppen das Hauptaugenmerk gilt. Alle Programme haben diverse Aktivierungs- sowie Teilnahmeerfordernisse an Aktivitäten, die die Hinführung zur Erwerbstätigkeit und beruflichen Weiterbildung beinhalten. Angesichts der hohen Arbeitslosenraten und der geringen Anforderungen der Betriebe tritt auf Beschäftigung ausgerichtete Aktivierung hinter der beruflichen Weiterbildung zurück.“

In fast einem Drittel der Staaten (BG, CZ, FR, LU, PL, PT, SK, UK) kam es hingegen zu einer Schwächung des Instrumentariums. In Polen beispielsweise erfuhr die Standard-AAmpol zwischen 2008 und 2010 eine Aufwertung, bis 2011 sparpolitisch bedingte Mittelkürzungen einen drastischen Rückbau auslösten. Gleichzeitig wurden Maßnahmen zur Stärkung lokaler Initiativen zugunsten sozial Ausgegrenzter gefördert, und 2010 traten neue institutionelle Arrangements in Kraft. Doch sowohl ihr Anwendungsgebiet als auch ihr Stellenwert sind bislang begrenzt. Der Experte der Tschechischen Republik macht folgende Feststellung: „Ein entscheidendes und hartnäckiges Problem im Zusammenhang mit aktiver Eingliederung rührt daher, dass die antizyklischen Maßnahmen der aktiven Beschäftigungspolitik während der Krise einen eher begrenzten Umfang aufwiesen. Nur 2010 wurden derartige Maßnahmen – vorübergehend und geringfügig – verstärkt, während sich ihre ohnedies beschränkte Tragweite sowohl 2009 als auch 2011 weiter reduzierte. Analog dazu blieb eine personelle Aufstockung öffentlicher Arbeitsmarktdienste aus.“ Der französische Länderexperte argumentiert: „Es ist widersprüchlich, den Arbeitsmarkt als Eingliederungsinstrument einsetzen zu wollen, wenn dieser zunehmend in zwei Segmente zerfällt – auf der einen Seite die überwiegende Mehrheit der BeamtInnen und Privatbeschäftigten mit dauerhaften Arbeitsplätzen, auf der anderen prekäre befristete Arbeitsverhältnisse und Zeitarbeit. Jüngste Evaluierungen der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt offenbaren, dass die Marktstrukturen sich verfestigen und die Situation der Menschen in Schwierigkeiten sich verschlimmert. Im Gegenzug stellt sich heraus, dass die Lage einiger Gutverdienenden sich während der Krise weiter verbessert und die Ungleichheiten zunehmen.“ Die litauischen Experten bemängeln, dass „die Allokationen für aktive Arbeitsmarktpolitik im Zuge der Krise drastisch gekürzt wurden, sowohl in absoluten als auch relativen Zahlen. 2007 entfielen noch 41 % der Aufwendungen aus dem Beschäftigungsfonds auf aktive arbeitspolitische Maßnahmen, 2009 waren es nur noch 1,8 %. In späteren Jahren wurden die Mittel für AAmpol-Instrumente wieder aufgestockt (2010: 3,5 %; 2011: 8,3 %), der Anteil und die absolute Höhe bleiben aber weiter hinter dem Niveau vor der Krise, v. a. 2007 und 2008, zurück.“ Bezüglich Portugal macht die Länderexpertin darauf aufmerksam, dass die Politikentwicklungen in den Jahren 2011-12 in hohem Maße von den Verpflichtungen im „Memorandum of Understanding“ geprägt sind. Sie stehen zudem im Zeichen eines





„nahezu ausschließlichen Augenmerks auf die Erfüllung der Konsolidierungserfordernisse“. Sie ergänzt: „Die Reaktion auf die zunehmenden Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt konzentriert sich darauf, den Zugang zur Erwerbstätigkeit um jeden Preis zu begünstigen. Andere Anliegen wie die Berücksichtigung der Arbeitsplatzqualität, die Eindämmung von Arbeitsmarktsegmentierung und die Bereitstellung unterstützender Arbeitsumgebungen fehlen heute in den Orientierungen und einschlägigen Maßnahmen zur Gänze.“

In einigen Staaten merken die ExpertInnen an, dass Aktivierungsmaßnahmen besonders arbeitsmarktferne Gruppen nicht ausreichend berücksichtigen. In Deutschland etwa genossen Langzeitarbeitslose entgegen des Aktivierungsdiskurses der Hartz-IV-Reform nur eine geringe Priorität in der Politik zur Erwerbseingliederung. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass die Betroffenen in den Integrationsmaßnahmen sämtlicher Kategorien unterrepräsentiert waren. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die Integrationsrate Langzeitarbeitsloser in den normalen Beschäftigungsmarkt seit 2005 stagniert.

### 3.2.1 Mehr Investitionen in Humankapital

Es finden sich zahlreiche Beispiele für Staaten, die seit 2008 Investitionen in Humankapitalmaßnahmen ausgedehnt und aufgestockt haben. Es folgt ein Überblick über die geläufigsten von den LänderexpertInnen hervorgehobenen Konzepte.

#### **Verbesserte Inklusionsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildung**

Zahlreiche ExpertInnen registrieren Maßnahmen, die auf eine höhere Inklusionsfähigkeit der Bildung und Ausbildung abzielen. Hier einige Beispiele:

- In Österreich entstehen Qualifikationsprogramme für Arbeitssuchende sowie für Personen in einer aktiven Beschäftigung.
- Belgien vollzieht eine Lehrplanreform in der Hoch- und Sekundarschulstufe, um den Zugang auszuweiten. Gleichzeitig laufen Bemühungen, um die Übergänge von Bildung zu Erwerbsarbeit durch bessere Karriereberatung und Partnerschaften mit Unternehmen zu erleichtern.
- Dänemark entwickelt wirksame Strategien für lebensbegleitendes Lernen (eine entsprechende nationale Strategie wurde 2007 veröffentlicht). Im Haushaltsgesetz 2012 wurde ferner beschlossen, die Ausbildung jugendlicher Arbeitsloser zu forcieren (Lehrlingsausbildungsmodelle); parallel dazu werden jungen Menschen mit Lerndefiziten Entwicklungspakete für „Arbeitsplätze und Kompetenzen“ angeboten.
- Im NRP Estlands nimmt die Abwendung bzw. Verringerung von Jugendarbeitslosigkeit einen wichtigen Platz ein. Dafür kommen Angebote an hochwertigen Ausbildungsprogrammen zum Zug; weitere Maßnahmen zielen auf die Senkung der SchulabbrecherInnenquote und eine bessere Vorbereitung auf den Arbeitsmarkteintritt ab. Mit großem Nachruck wird versucht, den Anteil von Erwachsenen zwischen 25 und 64 Jahren ohne (berufliche oder akademische) Fachausbildung zu reduzieren, insbesondere in der Alterstufe von 25 bis 34. Ein weiterer Schwerpunkt betrifft die verstärkte Teilnahme von Erwachsenen am lebensbegleitenden Lernen, wofür zuallererst mehr Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten geschaffen werden

müssen und ein formales Bildungsangebot für unqualifizierte Erwachsene aufgebaut werden muss. Um Arbeitslosigkeit zu verhindern bzw. zu verkürzen, laufen Pläne, das Angebot an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen wirksamer zu gestalten.

- In Ungarn ist die Modernisierung des allgemeinen und beruflichen Bildungswesens in Gang, um den Ausbildungsstand der Arbeitskräfte zu verbessern. Dafür soll einerseits der Ausbau von berufsbildenden Maßnahmen und lebensbegleitendem Lernen für Erwachsene betrieben werden (neue Gesetze), um die Qualität und Arbeitsmarktrelevanz der Berufsausbildung zu steigern (vorbereitende berufsorientierte Bildung u. U. bereits ab der 9. Schulstufe; Neuregelung der Berufsabschlussprüfungen); andererseits sollen praktische Dualausbildungskomponenten unter verstärkter Einbindung der Handelskammern mehr Gewicht bekommen. Ein weiterer Aktionsstrang betrifft den kontinuierlichen Ausbau der Berufsberatungsmechanismen und mehrerer Erwachsenenbildungsprogramme (Kofinanzierung durch ESF) für benachteiligte Personen mit Qualifikationsmängeln, mit dem Ziel, grundlegende oder berufsorientierte Bildung zu vermitteln, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entspricht. Ein zusätzlicher Aspekt dieser Mechanismen und Programme ist die Vermittlung von mehr Sprach- und IT-Kenntnissen sowie von betrieblicher Weiterbildung, um die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen zu fördern (Ressourcen stehen bereit).
- In Lettland läuft eine Initiative mit der Bezeichnung „Verbesserung des nationalen Qualifikationssystems, der Berufsbildungsinhalte und der Zusammenarbeit zwischen Berufsbildungsorganen“. Sie zielt in enger Kooperation mit den sozialpartnerschaftlichen Organisationen (ArbeitgeberInnen und Gewerkschaften) auf eine koordinierte Entwicklung des Berufsbildungswesens ab, um die Anforderungen des Arbeitsmarktes erfüllen zu können. Diese Aktivität stellt die Arbeitsmarktintegration von Gruppen, die von sozialer Ausgrenzung bedroht sind, zwar nicht in den Mittelpunkt, doch wird Berufsausbildung als eines der Instrumente eingesetzt, um Risikogruppen in das Bildungssystem und später in den Arbeitsmarkt einzuschleusen.
- In Malta nehmen die Investitionen in Humankapital zu: So werden Finanzmittel für Aus- und Weiterbildung bereitgestellt, und die Konsolidierung des Ausbildungsförderungsprogramms, mit dem zwischen 25 und 80 % der Ausbildungskosten subventioniert werden, soll weitergeführt werden. Ein weiteres Angebot enthält Trainingsprogramme für Arbeitskräfte, die in der grünen Wirtschaft arbeiten wollen.
- In Sloweniens NRP 2012-13 stellt die Regierung Finanzierungsmechanismen in Aussicht, um den Ausbau bzw. die Einführung von lebensbegleitendem Lernen zu fördern. Dies reicht von erweiterten Studienprogrammen über angepasste Unterrichtsformen und -methoden bis hin zu einer differenzierten StudentInnengruppenausrichtung und elektronischen Bildungsdiensten. Die Festigung des Konzepts des lebensbegleitenden Lernens zählt ebenfalls zu den geplanten bildungspolitischen Maßnahmen.

### **Anpassung der (Aus-)Bildungssysteme für eine bessere Verknüpfung von Bildung und Arbeit und für mehr Qualifikation**

Einige ExpertInnen machen auf Bemühungen aufmerksam, den Bedarf an neuen Kompetenzerfordernissen und an digitalen Fertigkeiten besser zu berücksichtigen. Der



dänische Experte etwa berichtet von Anpassungen im Berufsbildungssystem als Antwort auf den Bedarf junger Arbeitsloser an neuen Fertigkeiten. Die belgischen Experten wissen von Initiativen zur Mobilitätsförderung durch die Neuausrichtung und Verbesserung von Qualifikationen (u. a. Anerkennung von technischen Fertigkeiten und Sprachkenntnissen), durch eine Verbesserung des Zugangs zu Bildung und Ausbildung für alle und durch Sprachkurse, die die regionale Mobilität erleichtern sollen. Sie heben den Kapazitätenausbau auf dem Gebiet des lebensbegleitenden Lernens hervor: Mehr und neue Programme werden direkt für den Erwerb der am meisten nachgefragten Qualifikationen und für die Laufbahnberatung angeboten; gefährdete Gruppen wie ältere Beschäftigte oder Personen mit Behinderung werden dabei vorrangig angesprochen.

### **Maßnahmen gegen Bildungsausstieg**

Mehrere ExpertInnen gehen auf Aktionen zur Eindämmung des frühzeitigen Schulabbruchs ein. Die belgischen Experten etwa nennen mehrere Initiativen, bei denen Schulen beispielsweise dazu ermutigt werden, eigene bedarfsgerechte Strategien gegen den Bildungsausstieg zu erarbeiten, oder wo frühzeitige SchulabbrecherInnen als vorrangige Zielgruppe von eigens konzipierten Job- und Ausbildungsangeboten angesprochen werden, mit dem Ziel, Menschen an schwer zu besetzende Stellen bzw. an den allgemeinen Arbeitsmarkt heranzuführen. Auch von einer Reform der Berufsausbildung wurde berichtet: Bei Schulversagen in den beiden letzten Pflichtschuljahren ist die Möglichkeit einer späteren begleitenden Nachschulung vorgesehen. Ein weiterer Baustein ist die Einführung eines einzigartigen Dualausbildungsvertrags für Jugendliche, die im mit der allgemeinen Schulpflicht verknüpften Rahmensystem für die Dualausbildung angemeldet sind.

### **Sondermaßnahmen für gefährdete Gruppen**

Mehrere ExpertInnen berichten von Bemühungen, gezielt jene anzusprechen, die auf dem Weg in die Beschäftigung auf besonders schwere Hürden stoßen und auf dem Arbeitsmarkt am weitesten im Abseits stehen. Hier einige Beispiele:

- In Bulgarien wurde im Rahmen einer neueren Generation von Programmen, die sich durch einen ganzheitlichen Zugang zu Vermittelbarkeit und Beschäftigung auszeichnen, insbesondere die Initiative „Nimm dein Leben in die Hand“ ins Leben gerufen. NROen hatten einen maßgeblichen Anteil an der Konzeption. Der Leitgedanke des Programms ist es, an extrem schwer zu erreichende Gruppen von Nichterwerbstätigen heranzutreten, einschließlich jene, die resigniert haben und nicht mehr aktiv nach Arbeit suchen. Das Programm vereint individuelle Beratung durch NROen u. a. mit maßgeschneiderten Schulungen und weiterführender Ausbildungsförderung am Arbeitsplatz.
- In Zypern ergreift die Regierung seit ein paar Jahren Maßnahmen zur Integration arbeitsmarktferner Personen und zur Aufwertung der Beschäftigungsfähigkeit gefährdeter Gruppen. Die Instrumente betreffen die Förderung der Vermittelbarkeit nichterwerbstätiger Frauen und den Einsatz flexibler Beschäftigungsformen, um Nichterwerbstätige und Arbeitslose für den Arbeitsmarkt zu gewinnen und sie zu unterstützen, darüber hinaus aber auch die Schaffung von Anreizen für den Privatsektor und lokale Gebietskörperschaften, Menschen mit Behinderung oder mit Benachteiligungen

einzustellen. Ergänzt werden diese Maßnahmen durch Schulungs- und Förderprogramme zugunsten der Beschäftigung oder einer Unternehmensgründung von Personen mit Behinderung, Griechischkurse sowie Beratungs- und Berufsausbildungsinstrumente für Zuwanderinnen und Zuwanderer und Mechanismen zur Subventionierung freiberuflicher Tätigkeiten älterer Menschen.

- Die deutsche Bundesregierung verabschiedete 2012 den Nationalen Aktionsplan Integration, der als feste Komponente aktive Eingliederungsmaßnahmen für MigrantInnen vorsieht. Der Aktionsplan zielt hauptsächlich darauf ab, die Teilhabe von Zuwanderinnen und Zuwanderern an Bildung, Berufsausbildung und Beschäftigung zu fördern. Deutschland hat überdies eine Reihe von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser ergriffen; sie reichen von der Lockerung der Arbeitsmarktgesetze bis zur Einführung neuer Arbeitsmarktintegrationsmechanismen. Im Zuge der „Perspektive 50plus“ wurden 78 regionale Beschäftigungspakte geschlossen, die die berufliche Wiedereingliederung langzeitarbeitsloser Menschen zum Gegenstand haben. Über 95 % der Agenturen für Arbeit (421) nehmen heute an diesem Programm teil, wobei sie die Möglichkeit haben, entsprechend den regionalen/lokalen Bedürfnissen eigene Eingliederungsstrategien zu entwerfen.
- In Ungarn tritt ab 2013 der Plan zum Arbeitsplatzschutz in Kraft. Er sieht u. a. beträchtliche Senkungen der betrieblichen Sozialversicherungsabgaben vor, wenn besonders schwer vermittelbare Personen mit stark ausgeprägten Benachteiligungen eingestellt werden (fünf Schwerpunktgruppen: junge Menschen unter 25 Jahren und BerufseinsteigerInnen; Personen ab 55 Jahren; Personen mit Qualifikationsdefiziten; Langzeitarbeitslose; an Berufsrückkehr interessierte Mütter nach Erziehungsurlaub). Besonders stark Benachteiligte werden mit kleineren Arbeitsmarkt- und Ausbildungsprogrammen angesprochen. Der Ausbau der Sozialwirtschaft erfolgt in einem vom ESF kofinanzierten Programm. Es existiert eine neue Regelung für öffentliche Arbeiten, die auch Aus-/Weiterbildung und Kompetenzentwicklung vereint, um auch Langzeitarbeitslosen und Nichterwerbstätigen, die am Eintritt in den primären Arbeitsmarkt scheitern, Chancen auf eine Berufstätigkeit zu eröffnen. Das deklarierte Ziel der Regelung ist die Begünstigung einer nachhaltigen Integration in den wettbewerbsorientierten Arbeitsmarkt durch Aktivierung (temporäre geschützte Arbeitsplätze) und Unterstützung beim Erwerb grundlegender Kompetenzen. Die Einkünfte aus den öffentlichen Arbeiten sind höher als die Sozialhilfe, liegen aber unter dem offiziellen Mindestlohn.

### **Ausbau lokaler Dienstleistungen mit individuellem, situationsgerechtem Zuschnitt**

Eng verknüpft mit der Erfassung sozial schwacher Gruppen ist in vielen Mitgliedstaaten die Anerkennung eines notwendigen Ausbaus von Dienstleistungen, die der Situation und den Bedürfnissen der/des Einzelnen besser gerecht werden. Mehrere ExpertInnen nannten einige interessante Beispiele:

- Eine zentrale Komponente der deutschen Hartz-Reformen war die Ausdehnung und Verbesserung der Dienstleistungen für die Beschäftigungsintegration, allen voran im Zusammenhang mit dem neuen Grundeinkommen für Arbeitssuchende. Die Agenturen für Arbeit sind verpflichtet, Arbeitssuchende umfassend und entsprechend ihren individuellen Bedürfnissen zu unterstützen, mit dem Ziel, sie auch möglichst rasch ins Erwerbssystem zu integrieren. Dafür müssen die Agenturen für Arbeit für jeden



ArbeitssuchendeN (bzw. die entsprechende Bedarfsgemeinschaft) eine persönliche Ansprechperson einsetzen, die in der Lage ist, während des Prozesses der Arbeitssuche eine intensive Beratung und Unterstützung zu erbringen.

- In Griechenland ist eine deutliche Verbesserung in der Versorgung mit öffentlichen Arbeitsmarktdienstleistungen durch die griechische Arbeitsmarktverwaltung (OAED) eingetreten: 121 Zentren für Arbeitsförderung wurden ins Leben gerufen, die in einem persönlich abgestimmten Konzept Beratung und Unterstützung bei der Arbeitssuche bieten. Die Funktionsweise der OAED bleibt indes immer noch hinter dem angepeilten Leistungsniveau zurück, insbesondere vor dem aktuellen Hintergrund der immens hohen Arbeitslosenzahlen. Ein Grund ist die mangelhafte und unangemessene Mittelausstattung.
- Im Vereinigten Königreich ist die individuelle Abstimmung heute an der Tagesordnung, sei es bei den Anspruchskriterien oder in der Unterstützung bei der Arbeitsintegration. Einem Versprechen der Regierung zufolge wird das sog. Work Programme persönlich angepasste und auf den individuellen Bedarf ausgelegte Unterstützung für Antragstellende erbringen. Bei der Verwirklichung dieses Vorhabens stößt das Ministerium für Arbeit und Altersrenten allerdings auf Schwierigkeiten, insofern als die Dienstleistungsgestaltung den Versorgungsorganisationen überlassen wird („Blackbox“-Konzept). Ausschreibungsteilnehmende müssen in ihrem Angebot lediglich das „Mindestdienstleistungsangebot“, das allen KlientInnen zustehen würde, angeben.

### 3.2.2 Entwicklung aktiver und präventiver Beschäftigungsmaßnahmen

Im vorangehenden Abschnitt wird bereits ersichtlich, dass aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen in mehreren Mitgliedstaaten ausgebaut wurden, in erster Linie über Initiativen, die auf gefährdete Gruppen abzielen, und durch die Entwicklung individuell abgestimmter, maßgeschneiderter Dienstleistungen auf lokaler Ebene. In vielen Fällen wurden darüber hinaus Maßnahmen eingeleitet, die verhindern sollen, dass Menschen den Kontakt zum Arbeitsmarkt verlieren. Dies umfasst u. a. die Unterstützung in Form von vorübergehenden Beschäftigungsmöglichkeiten (Praktika, Sozialgarantien für junge Menschen, Senkung von Personalnebenkosten, rasche und umfassende Beratungsangebote für eine möglichst zügige Wiedereingliederung nach einem Arbeitsplatzverlust). Die ExpertInnen berichteten von verschiedenen Beispielen:

- Belgien hat sich das Ziel gesetzt, 10.000 bezahlte Praktikumsplätze zu schaffen, um arbeitslosen jungen Menschen zu einer (temporären) Arbeitserfahrung zu verhelfen. Gleichzeitig wird laufend versucht, Arbeitsplatzverlusten möglichst umfassend entgegenzuwirken, wofür erweiterte Unterstützungsmaßnahmen zum Zug kommen und auch vorübergehende Arbeitszeitverkürzungen und temporäre Arbeitslosigkeit begünstigt werden. Wenn sich ein Arbeitsplatzverlust nicht mehr vermeiden lässt, tritt im Plan ein umfangreicher Sofortbetreuungsmechanismus in Kraft, um für eine möglichst rasche Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu sorgen. Ergänzend dazu wurden Maßnahmen gesetzt, um am Arbeitsmarkt Anpassungen vorzunehmen, die den Erfordernissen der „Flexicurity“ gerecht werden.

- In Finnland existiert nunmehr eine Sozialgarantie, die seit 2013 in vollem Umfang zum Tragen kommt. Junge Menschen unter 25 Jahren und JungakademikerInnen bis 30 Jahren bekommen im Fall von Arbeitslosigkeit binnen drei Monaten ein Angebot für einen Arbeitsplatz, eine Ausbildung am Arbeitsplatz oder einen kurzfristigen Vertrag in einer Werkstätte oder einem Rehabilitationszentrum.
- In Frankreich wurden Senkungen der Arbeitskosten in Form einer teilweisen oder vollständigen Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen eingeführt. Ein Beschluss zur Freistellung von Sozialabgaben auf Niedriglöhne wurde bereits 1993 gefällt. Ziel war es, die Personalkosten zu drosseln, um ArbeitgeberInnen dazu zu ermutigen, im Niedriglohnsegment mehr Erwerbspersonen eine Chance zu geben. Mit den Jahren hat sich diese Maßnahme als eines der bevorzugten Instrumente der französischen Beschäftigungspolitik etabliert. Diese Befreiungen gelten auch für Personen mit Erwerbseinkünften bis zum 1,6-fachen des Mindestlohns. Sie wurden in den letzten Jahren angehoben. Wirkungsanalysen gehen davon aus, dass seit Einführung dieser Maßnahmen an die 800.000 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden konnten; die Kosten der Politik werden als überaus hoch eingestuft – für 2012 geschätzte 30 Mrd. EUR, eine Steigerung von 55 % gegenüber 2002. Dieses Politikinstrument bleibt ohne Negativfolgen für die Sozialversicherungskassen, da der Staat die Beitragsausfälle aus verschiedenen Steuerquellen ausgleicht. Allerdings wird der Verstetigung niedriger Einkommen und wahrscheinlich auch einer großen Zahl von minderwertigen Arbeitsplätzen Vorschub geleistet.
- Die Aktivierungsmaßnahmen Polens umfassen mehrere Elemente: Schulungen; Intervention und öffentliche Arbeit; gesellschaftlich nützliche Beschäftigungsoptionen; Lehrplätze und Ausbildung am Arbeitsplatz; Gründungshilfen für Arbeitslose; subventionierte Arbeitsplätze (Beschäftigungsbeihilfen für Betriebe). Seit 2009 existiert ein neues Instrument für die Aktivierung der Arbeitskräfte in Form eines individuellen Arbeitsplans, der dafür sorgen soll, dass der Aktivierungsprozess besser auf die Bedürfnisse der/des Einzelnen Rücksicht nimmt. Das wichtigste Programm, „Aktive Gegenmaßnahmen zur sozialen Ausgrenzung“, soll den Ausbau der sozialen Eingliederungszentren und sozialen Eingliederungsclubs vorantreiben und umspannt drei Komponenten: (i) Aufwertung der Rolle sozialer Beschäftigungseinrichtungen als Partnerinnen der Sozialhilfezentren und Arbeitsmarktverwaltung; (ii) Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen sozialen Eingliederungszentren bzw. -clubs und anderen AkteurInnen durch Schaffung einer gemeinsamen Plattform; (iii) Förderung bewährter Praxisbeispiele auf dem Gebiet der sozialen Eingliederung.
- In Slowenien wurden die Finanzmittel für aktive Arbeitsmarktpolitik zwischen 2008 und 2010 deutlich gekürzt; 2011 erreichten sie infolge der Wirtschaftskrise nicht einmal mehr zwei Drittel der Ressourcen von 2010. Im Verhältnis zu 2008 wurde Aktivierungspolitik 2009 und 2010 stärker betrieben, da eine weitaus größere Zahl von Betroffenen gegeben war. Heute gilt der Integration der SozialhilfeempfängerInnen in aktive beschäftigungspolitische Mechanismen ein größeres Augenmerk, allen voran hinsichtlich jener 75 % der Langzeitbeziehenden, die vermittelbar sind.



### 3.2.3 Kontinuierliche Überprüfung von Positiv- und Negativanreizen aus dem Steuer- und Leistungssystem

In mehreren Mitgliedstaaten wurden Schritte unternommen, um Arbeitsanreize zu verstärken und Sozialhilfefällen zu beseitigen. Dafür wurden einerseits die Anspruchsvoraussetzungen verschärft und gleichzeitig hohe effektive Grenzsteuersätze abgebaut und Niedriglöhne angehoben (vgl. die verschiedenen Beispiele in Abschnitt 3.1.3). Wie die belgischen Experten feststellen, stößt dieses Konzept allerdings häufig auf eine zweifache Kritik. Zum einen besteht die Gefahr, dass Menschen durch einen verstärkten Zwang zur Arbeitsaufnahme in schlecht bezahlte und minderwertige Arbeitsmarktsegmente gedrängt werden. Darüber hinaus kann ein zu enger Fokus auf Erwerbsarbeit und Vermeidung von Wohlfahrtsfällen dazu führen, dass die Einkommenslage von Menschen, die nicht arbeiten können, sich weiter verschlechtert und kein angemessenes Sozialschutzniveau mehr gegeben ist.

Es folgt eine Aufstellung einiger Steuerreformen in Mitgliedstaaten, um für Geringverdienende Arbeit attraktiv zu machen.

- In Belgien wurden die steuerfreien Erwerbseinkünfte für die unteren und mittleren Einkommensschichten um 200 EUR angehoben. Gleichzeitig wird an der Lohnindexbindung festgehalten, um die Kaufkraft der Erwerbstätigen zu stützen und die Krisenfolgen abzufedern. Eine aktuelle Studie zeigt indes, dass der Anstieg der Lohnkosten in Belgien die Schaffung von Arbeitsplätzen beeinträchtigt. Es werden Stimmen laut, die sich für eine Reform des Indexierungsmechanismus aussprechen, mit dem Argument, dass Arbeit potentiell eine wichtige Waffe gegen Armut darstellt und die direkte Auswirkung der Maßnahmen auf gering verdienende Haushalt nicht bekannt ist.
- Dänemark regt die Einführung einer vollständig kapitalgedeckten Steuerreform an: Angestrebt wird eine deutliche Senkung der Besteuerung des Faktors Arbeit, indem das Arbeitslosengeld schrittweise für alle angehoben (Extrasteigerung für Alleinerziehende) und die Einkommensschwelle für den Spitzensteuersatz hinaufgesetzt wird.
- In Slowenien wurde der allgemeine Steuerfreibetrag mit einem Sonderzuschlag für Geringverdienende versehen, um deren Einkommenssteuerlast zu verringern. Nach einer Anhebung des Mindestlohns (Mindestlohngesetz 2010) wurde der Sonderfreibetrag ab dem Steuerjahr 2010 für Personen mit einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von bis zu 10.200 EUR auf 3.019,83 EUR angehoben. Bei einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 10.201-11.800 EUR gilt weiterhin ein Freibetrag von 1.000 EUR (1.047,50 EUR nach Anpassung). Das verfügbare Nettoeinkommen bei einem Jahreseinkommen von 10.200 EUR verzeichnete damit ein Plus von 483 EUR.

### 3.2.4 Unterstützung für Sozialwirtschaft und geschützte Arbeitsplätze

Mehrere ExpertInnen berichten von Bemühungen in ihrem Staat, die Sozialwirtschaft auszubauen und arbeitsmarktfernen Personen mit geschützten Beschäftigungsmöglichkeiten mehr Chancen zu eröffnen. Hier einige Beispiele:

- In Österreich gibt es geförderte Beschäftigungsprojekte in sog. „sozialökonomischen Betrieben“ (SÖB). Diese bieten Menschen mit besonderen sozialen Bedürfnissen,



von denen anzunehmen ist, dass sie vor einer Wiedereingliederung in den primären Arbeitsmarkt auf besondere Betreuungsangebote angewiesen sind, eine Möglichkeit zur sozialen Stabilisierung und individuellen Ausbildung. Insgesamt wurden 2011 221,19 Mio. EUR für die Beschäftigungsförderung ausgegeben. Dies entsprach in diesem Jahr 22,69 % der Haushaltssubventionen.

- In Belgien werden sozialwirtschaftliche Initiativen angeregt. In einer jüngsten Initiative erhielten innovative Vorhaben in diesem Sektor Förderungen, wobei hauptsächlich Projekte zum Zug kamen, die auf die Kaufkraftsteigerung für armutsbetroffene Menschen abzielten (z. B. Gruppeneinkauf von Energie). 2011 erhielten 57 Organisationen und Betriebe eine finanzielle Unterstützung für neue Projekte.
- In der Tschechischen Republik kam es 2011 zu einer deutlichen Aufstockung der operativen Zuschüsse für geschützte Werkstätten und Arbeitsplätze, worin die wachsende Nachfrage nach derartigen Maßnahmen deutlich wird. Maßnahmen auf dem Gebiet der Sozialwirtschaft betreffen überwiegend geschützte Beschäftigungsoptionen für Menschen mit Behinderung. Die ESF-Beschäftigungsprojekte bieten Unterstützung für den sozialwirtschaftlichen Bereich. Bislang entstanden landesweit 45 sog. Sozialbetriebe, die typischen Adressaten dieser Förderung.
- Spanien registriert eine Aufwertung der Rolle der Sozialwirtschaft und NROen in der Abwicklung aktiver Eingliederungsprogramme für von Ausgrenzung bedrohte Gruppen. Sie zeichnen sich insbesondere durch ihre Fähigkeit aus, sich mit geringen Kosten an individuelle Bedürfnisse anzupassen, ein geschütztes Arbeitsplatzangebot zu verwalten und die Arbeitsvermittlung spezifischer Gruppen (u. a. Menschen mit Behinderung, Roma) zu bewältigen.
- Finnland hat die Mittel für Beschäftigung und lebenslanges Lernen in geschützten Werkstätten aufgestockt. Es handelt sich um einen wichtigen Schritt für die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Segregation, wenngleich die Beurteilungen dieser Varianten von Beschäftigung und Sozialwirtschaft nicht einhellig positiv ausfallen.
- Frankreich begünstigt mit dem Sozialwirtschaftssektor ein Arbeitsmarktsegment für Menschen in schwierigen Verhältnissen. Die Zahl der karitativen Einrichtungen und Erwerbsgenossenschaften in diesem Sektor, der Eingliederungsaktionen für junge Menschen und ältere Erwerbspersonen organisiert, nimmt stetig zu. Heute entfallen 7-8 % des BIP auf diesen Sektor (3 % auf Erwerbskooperativen und wohltätige Vereinigungen); er bietet 10 % aller unselbständig Beschäftigten einen Arbeitsplatz. Der Frauenanteil ist höher als im Privatsektor (65,5 gegenüber 40 %). Gefährdete Gruppen stellen einen wesentlichen Anteil, wobei allerdings kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse überwiegen – d. h., dass die Arbeitsplatzqualität ein beträchtliches Verbesserungspotential aufweist.
- Das slowenische Sozialunternehmensgesetz 2011 konzentriert sich auf gesellschaftlich nützliche Aktivitäten und Beschäftigung für schwer vermittelbare Menschen; es begünstigt Unternehmensgründungen, Arbeitsbeschaffung und die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung. Es handelt sich hierbei um eine neue offizielle Organisationsform in Slowenien, wenngleich eine ganze Reihe von Vereinen, geschützten Werkstätten und Einrichtungen auch schon davor mit den Grundsätzen des sozialen





UnternehmerInnen tums funktionierten (insgesamt 17.000 Beschäftigte). Das Gesetz definiert Aktivitäten, die sich auf die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung, BerufseinsteigerInnen, Arbeitslosen, SozialhilfeempfängerInnen, Langzeitarbeitslosen und anderen schwer vermittelbaren Zielgruppen konzentrieren, als gesellschaftlich nützlich.

### 3.2.5 Ausweitung des Zugangs zur Beschäftigung

Eine häufige ExpertInnenkritik lautet, dass trotz des derzeit mangelhaften Arbeitsplatzangebots ein zu großes Augenmerk auf angebotsseitige Maßnahmen gelegt werde; es müsse verstärkt für die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen gesorgt werden. Die lettische Expertin bringt dies auf den Punkt: „Aktive Eingliederung passiert in Lettland in Form herkömmlicher angebotsseitiger Aktivierungskonzepte, die eine forcierte Aktivierung mit einem steigenden Sanktionsdruck auf Arbeitslose kombinieren, während gleichzeitig kaum annehmbare Arbeitsplätze zur Auswahl stehen – Tendenz fallend. Auf Regierungsebene findet keine Diskussion über nachhaltige hochwertige Arbeitsplätze statt, es geht allein um die Verbesserung der Beschäftigungsaussichten von Menschen im erwerbsfähigen Alter, die von sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Falls nun Sozialhilfebeziehende den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht schaffen, müssen sie an Aktivitäten zur Beschäftigungsförderung teilnehmen.“ Mehrere ExpertInnen führen aber auch positive Initiativen an, wo ArbeitgeberInnen dazu ermutigt werden, das Arbeitsplatzangebot auszudehnen und Langzeitarbeitslosen sowie Menschen mit besonderen Zugangshürden zum Arbeitsmarkt eine Chance zu geben. Hier einige Beispiele:

- In Österreich werden im Rahmen der „Beschäftigungsförderung“ betriebliche Eingliederungsbeihilfen (Lohnkostenzuschüsse für ArbeitgeberInnen, die zuvor langzeitarbeitslose Personen einstellen) und Kurzarbeitsbeihilfen gewährt. In den Jahren 2010-11 wurde jedoch insbesondere die TeilnehmerInnenzahl im Programm der betrieblichen Eingliederungsbeihilfen reduziert.
- In Ungarn erhalten ArbeitgeberInnen zielgerichtete Steuervergünstigungen für Sozialbeitragszahlungen, um die Nachfrage nach bestimmten benachteiligten Arbeitskräftegruppen anzukurbeln. Die wichtigsten Maßnahmen auf diesem Gebiet zielen auf junge BerufsanfängerInnen, auf länger als drei Monate arbeitslos gemeldete Personen, auf Berufsrückkehrende nach einem Elternschaft- oder Pflegeurlaub sowie auf Erwerbspersonen mit Behinderung ab. Das „START Programm“ hilft jungen Menschen mittels einer Beitragsbefreiung beim Einstieg in den Arbeitsmarkt. Die Maßnahme zielt darauf ab, am Beginn der Berufslaufbahn den Erwerb von Arbeitserfahrungen zu erleichtern, indem verringerte ArbeitgeberInnenbeiträge zur Anwendung kommen, wenn junge Menschen mit einer „START“-Karte eingestellt werden. Diese Karte wird von den Steuerbehörden auf Verlangen junger BerufseinsteigerInnen für einen einmaligen Gebrauch ausgestellt. Die Programmfinanzierung erfolgt aus dem Arbeitsmarktfonds. Seit Einführung des Programms (Ende 2005) haben mehr als 190.000 junge Menschen mit einer „START“-Karte eine Stelle gefunden. Einigen Fachleuten zufolge trifft dies jedoch ausschließlich auf Personen zu, die auch ohne die Karte eingestellt worden wären; dieses Verfahren würde zudem häufig multinationale Konzerne begünstigen und benachteiligte junge Menschen nicht wirklich erreichen.

- In den Niederlanden wurden Lohnsubventionen für Betriebe eingeführt, die verhältnismäßig benachteiligten Arbeitslosen eine Beschäftigung anbieten (EmpfängerInnen der „Arbeits- und Einkommensleistung“, gem. Erwerbsfähigkeitsgesetz vom Januar 2009). Benachteiligte Erwerbspersonen haben ferner die Möglichkeit zum Weiterbezug von Sozialleistungen während eines Praktikums.
- Der slowenische Staat unterstützt Unternehmen, die BezieherInnen von sozialen Geldleistungen einstellen. Ziel ist es, die Sozialleistungsabhängigkeit durch Erwerbseinkünfte zu vermindern (Sozialleistungsgesetz 2010, § 41). In Frage kommen Personen, die seit mehr als einem Jahr Sozialhilfe erhalten und für einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren eingestellt werden. Gleichzeitig wird für die wachsende Zahl Arbeitsloser im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik Ausbildung am Arbeitsplatz forciert.
- Im Vereinigten Königreich wurde eine Fülle von Maßnahmen eingeführt, um ArbeitgeberInnen dafür zu gewinnen, neue Arbeitskräfte und Lehrlinge aufzunehmen. Ein eigener Zuschuss für Ausbildungsbetriebe („AGE“) bringt eine Lohnsubvention für die/den ersten AuszubildendeN zwischen 16 und 24 Jahren. Das zuständige Amt (National Apprenticeship Service) stellt in Aussicht, dass bis zu 40.000 auszubildende KMU (max. 250 Beschäftigte) für ein Lehrstellenangebot an 16- bis 24-jährige diesen Zuschuss erhalten werden. Die Lohnanreizkomponente des „Youth Contract“ wurde im April 2012 für einen Zeitraum von drei Jahren eingesetzt. Sie umschließt 160.000 Lohnanreizmittel von bis zu £ 2.275 für jeden Betrieb, der eine 18- bis 24-jährige Personen mit Benachteiligungen oder Behinderung aus dem „Work Programme“ einstellt, und zwar für eine Mindestvertragsdauer von 26 Wochen. Darüber hinaus hat die Regierung eine JungunternehmerInnenförderung geschaffen.

### 3.2.6 Maßnahmen gegen Arbeitsmarktsegmentierung

Nur wenige ExpertInnen (z.B. DK) ortendeutliche Bemühungen, die Arbeitsmarktsegmentierung zu beheben, für hochwertige Arbeitsplätze zu sorgen und die Arbeitsplatzsicherung und Höherqualifizierung zu fördern. Wie auch der österreichische Experte festhält, „haben Fragen zu Billigarbeitsplätzen, Erwerbsarmut, prekären Arbeitsplätzen und Arbeitsmarktsegmentierung kaum die Aufmerksamkeit wichtiger politischer Akteurinnen und Akteure geweckt“.

## 3.3 Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen

In nur wenigen Mitgliedstaaten – sechs im Fall Arbeitsfähiger (AT, BE, EE, DE, LU, MT) und vier im Fall jener, die nicht erwerbstätig sein können (BE, EE, LU, MT) – wurden seit 2008 Anstrengungen unternommen, die allgemeine Bereitstellung von Dienstleistungen, die für die Unterstützung der Strategien zur aktiven sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung von grundlegender Bedeutung sind – u. a. bei Sozialleistungen, Beschäftigung und Schulung, Wohnwesen und sozialem Wohnungsbau, Kinderbetreuung, Langzeitpflege und Gesundheitsfürsorge – zu verstärken (siehe Tabelle 3.3). Beispielsweise erklärt die estnische Expertin in ihrem Bericht, dass zur bedarfsgerechteren Ausrichtung der Sozialdienstleistungen und zur Steigerung der Zufriedenheit mit dem Angebot „2012 Beratungsrichtlinien an Lokalverwaltungen ausgegeben wurden, die einen Mindestumfang



an notwendigen Sozialdienstleistungen, die von jeder Lokalverwaltung zu erbringen sind, ausweisen. Allerdings haben Gebietskörperschaften mit niedrigen Einnahmen gewaltige Schwierigkeiten, die Verfügbarkeit diverser Dienstleistungen zu gewährleisten.“ Der Experte Luxemburgs merkt an: „Die in den letzten Jahren im Rahmen der Dienstleistungen eingeleiteten Maßnahmen lassen sich folgendermaßen umschreiben: Mehr Dezentralisierung; mehr und bessere Berücksichtigung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen; mehr aufsuchende Aktivitäten; mehr individuelle Begleitung; mehr und bessere Zusammenarbeit zwischen Sektoren und Ämtern.“

**Tabelle 3.3 – Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen ExpertInnenurteil zur Entwicklung der Politiken/Maßnahmen seit 2008: Ausbau, Stagnation oder Rückbau?**

	Ausbau	Stagnation	Rückbau
<b>Erwerbsfähige Personen</b>	AT, BE, DE, EE, LU, MT	BG, CY, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, PL*, SE, SI	CZ, EL, IE, IT, LV, PT, RO, SK, UK
<b>Erwerbsunfähige Personen</b>	BE, EE, LU, MT	AT, BG, CY, DE, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, PL*, SE, SI	CZ, EL, IE, IT, LV, PT, RO, SK, UK

\* Bei den Angaben zu Polen hinsichtlich des Zugangs zu hochwertigen Dienstleistungen handelt es sich lediglich um einen Querschnittswert, da die Expertin urteilte, dass einige Dienstleistungen einen Aus- und einige einen Rückbau verzeichnen.

In zahlreichen Mitgliedstaaten hat sich die Dienstleistungssituation nicht merklich verändert. In neun Mitgliedstaaten (CZ, EL, IE, IT, LV, PT, RO, SK, UK) kommen die ExpertInnen hingegen zum Schluss, dass insgesamt eine Verschlechterung eingetreten ist. So stellt der tschechische Experte fest: „Während die Kluft zwischen Dienstleistungskapazitäten und Versorgungsbedarf wächst, müssen bestimmte NutzerInnengruppen ein immer stärker eingeschränktes Dienstleistungsangebot hinnehmen. Trotz ihrer scheinbaren Wirksamkeit und Effizienz trifft dies bei den Arbeitsmarktdienstleistungen in besonderem Maße auf die am schwersten vermittelbaren Langzeitarbeitslosen zu. Die Verfügbarkeit von Betreuungseinrichtungen für Vorschulkinder in kleinen Kommunen (Einrichtungen für Unter-3-Jährige sind weitgehend inexistent) und für sozial ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen, wo lediglich ein kleiner Kinderanteil Zugang zu einem Betreuungsplatz hat, ist ebenfalls problematisch. Die finanzielle Leistbarkeit vorschulischer Einrichtungen (allen voran für Kinder unter drei Jahren) ist seit Januar 2012 enger geworden (...). Zudem beeinträchtigen Kostenerhöhungen im Gesundheitswesen die finanziellen Möglichkeiten der Bevölkerungsgruppen in den untersten Einkommensschichten, eine Gesundheitsversorgung in Anspruch zu nehmen. Bei den Dienstleistungen für Ältere, Menschen mit Behinderung sowie für Kriseninterventionen orten wir eine stagnierende Dienstleistungsreichweite, obwohl die Bedürfnisse zunehmen.“ Die griechischen ExpertInnen treffen folgende Feststellung: „Allgemein ist die Versorgungslage in der griechischen Gesundheits- und Sozialfürsorge unverändert lückenhaft und nicht ausreichend, um weder den vorhandenen noch den hinzukommenden Bedarf abzudecken. Es wurden keinerlei Maßnahmen in diese Richtung ergriffen, um in den genannten Bereichen den Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen zu begünstigen, allen voran für gefährdete Bevölkerungsgruppen, die vor dem Hintergrund der aktuellen Wirtschaftskrise einem noch



größeren Risiko ausgesetzt sind. Es soll betont werden, dass die vorherrschende rezessive Phase in Griechenland und mehr noch die in den vergangenen zwei Jahren eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen den Druck auf die Kapazitäten und das Leistungsvermögen des Gesundheits- und Sozialfürsorgesystems erheblich vergrößert haben.“

Ein Rückbau von Dienstleistungen ist auch in Lettland zu beobachten, wo nach Ansicht der Expertin der Zugang zu Sozialdienstleistungen die schwächste der drei aktiven Eingliederungssäulen darstellt. Sie fügt hinzu: „Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in für die Bevölkerung relevanten Bereichen – etwa Gesundheits- und Sozialwesen, Bildung und Verkehr – wirkten sich negativ auf die Zugänglichkeit von Dienstleistungen aus, und zwar nicht nur für Armutsbetroffene und von sozialer Ausgrenzung bedrohte Gruppen, sondern im selben Maße auch für Menschen mit durchschnittlichen Einkommen. Die Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor haben eine unmittelbare Auswirkung auf die Zugänglichkeit und den Umfang essenzieller Sozialdienstleistungen.“ Zu Spanien lautet der diesbezügliche Befund: „Die Dezentralisierung persönlicher Sozialdienstleistungen ohne Garantie auf grundlegende Zuwendungen und angemessene Finanzierungen, die Ermessensfreiheit in der Vergabe und das dürftige Angebot sind allesamt Ursachen für Ungleichheiten und Ausgrenzung. Diese Tendenzen engen das proaktive Wirkungspotential von Sozialdienstleistungen so weit ein, dass die Handhabung von Geldzuweisungen (passive Politik) mehr Gewicht bekommt als die begleitende, fallspezifische Betreuung ausgegrenzter KlientInnen und die Koordination mit anderen Dienstleistungen (Beschäftigung, Gesundheit, Wohnen), die für die Untermauerung sozialer Eingliederungspfade eine grundlegende Rolle spielen.“

### 3.3.1 Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Dienstleistungen

58

Die Staaten, die seit 2008 ein großes Augenmerk auf die Verbesserung der territorialen Verfügbarkeit, physischen Zugänglichkeit und Leistbarkeit von Dienstleistungen gelegt haben, sind wenig zahlreich. Einige positive Beispiele finden dennoch Erwähnung:

- In Österreich gibt es Anstrengungen zur Ausdehnung des Kinderbetreuungsangebots, wofür die Bundesregierung Anreize in Form von Kofinanzierungen für neue Einrichtungen anbietet. Ende Mai 2012 beschloss die Regierung eine Förderung aus Bundesmitteln für einen weiteren Ausbau der Kinderbetreuungsplätze. Es handelt sich um eine als Anschubhilfe angelegte Kofinanzierung im Umfang von 10 Mio. EUR (2011) bzw. jährlich 15 Mio. EUR für den Zeitraum 2012–14. Damit sollen pro Jahr an die 5.000 neue Betreuungsplätze entstehen, mit einem Hauptaugenmerk auf das Angebot für Kinder unter drei Jahren.
- In Belgien wurden umfangreiche Anstrengungen für eine bessere Leistbarkeit der Gesundheitsversorgung unternommen. Zu den jüngsten Errungenschaften zählt die Ausweitung der Limitierung der Aufwendungen für Leistungen der Gesundheitsfürsorge, eines Instruments, das zum Schutz von Familien eingerichtet wurde, deren Gesamtgesundheitsausgaben eine bestimmte Schwelle übersteigen. Darüber hinaus peilt die Bundesregierung eine Beschleunigung und Vereinfachung des Zugangs zum „OMNIO-Status“ an, der wirtschaftlich gefährdeten Personen eine höhere Kostenerstattung aus der Krankenversicherung zubilligt.
- In Belgien steht bei den Initiativen der Regionen die Gewährleistung der Leistbarkeit von Langzeitpflege, hauptsächlich für ältere Menschen, im Vordergrund. Die neuen Maßnahmen



konzentrieren sich auf die Dienstleistungsausweitung für kurzzeitige stationäre Aufenthalte, häusliche Betreuung und personenbezogene Pflegedienstleistungen wie informelle Pflege, vorübergehende Pflege und Pflegebetreuung.

- In Dänemark sind seit 2008 Initiativen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens und der Langzeitpflege eingeleitet worden, um einen gleichberechtigten Zugang zu medizinischer Versorgung zu fördern und eine höhere Behandlungsqualität herbeizuführen. Für die Förderung des gleichberechtigten Zugangs zu Behandlungen hatte die vorherige Regierung einen Präventionsausschuss ins Leben gerufen, der faktengestützte und kostenwirksame Vorschläge zur Stärkung der vorbeugenden Medizin ausarbeiten sollte (z. B. besondere Berücksichtigung ressourcenärmerer Gruppen). Überdies wurden zusätzliche Finanzmittel für verschiedene Vorhaben bereitgestellt: Untermauerung des psychiatrischen Bereichs, Gesundheitsförderung zugunsten der am stärksten gefährdeten Gruppen, Abschaffung der Zuzahlungen bei verschiedenen Gesundheitsdienstleistungen.
- In Luxemburg wurde ab 2011 ein Netzwerk aus 30 lokalen Sozialdienstleistungen eingerichtet, um den Anspruch auf Sozialbetreuung zu verwirklichen und den Zugang aller zu relevanten Dienstleistungen sicherzustellen.
- In Malta wurde die Eindämmung beschwerlicher Verfahren in Angriff genommen, um einen verbesserten Dienstleistungszugang zu erreichen. Mehrere Maßnahmen wurden beschlossen: Vorarbeiten für die Einführung eines einheitlichen Bedarfsprüfungsverfahrens, um entsprechende Anspruchsentscheidungen zu straffen und eine Rationalisierung der Dienstleistungen im gesamten Staatsapparat herbeizuführen; Vorbereitung auf die Einrichtung eines Online-Anmeldesystems für alle Leistungskategorien; Bereitstellung eines Onlinezugangs zu relevanten Sozialversicherungsdaten für LeistungsempfängerInnen (Entwicklung von „SABS“ – Webgestütztes Abfragewerkzeug für das DSS-Personal); Erleichterungen für den Jahresbericht über Sozialleistungsansprüche durch engere Vernetzung von Regierungsstellen (damit auch Abbau unnötiger Bürokratie in der Dienstleistungserbringung); Einrichtung eines Mechanismus zur Vereinfachung der Meldeabläufe für Geburten und Sterbefälle.
- In Polen hat sich die Kinderbetreuung für Kinder von 3-6 Jahren sichtbar verbessert, was in geringerem Maße auch auf jüngere zutrifft. In letzter Zeit sind indes Finanzierungsprobleme in der Kinderbetreuung aufgetreten (von lokalen Gebietskörperschaften eingesetzte Restriktionen, Gebührenanhebung).

### 3.3.2 Dienstleistungsqualität

In mehreren Mitgliedstaaten wurden Schritte zur Aufwertung der Dienstleistungsqualität unternommen, allen voran durch Investitionen in Humankapital und Verbesserungen der Arbeitsbedingungen. Das tschechische Ministerium für Arbeit und Soziales legt etwa ein starkes Augenmerk auf qualitative Verbesserungen von Sozialdienstleistungen. Seit Januar 2007 sind Qualitätsstandards von Sozialdienstleistungen gesetzlich verbrieft; ihre Überwachung erfolgt durch das Ministerium für Arbeit und Soziales, das über ein Netzwerk von ca. 120 externen, spezifisch geschulte FachinspektorInnen verfügt. Das Ministerium für Arbeit und Soziales stellt außerdem methodische Leitfäden bereit (Dienstleistungsorgane haben u. a. Zugang zu „methodischen Leitfäden für Qualitätsstandards“). Unter

Zuhilfenahme des ESF wurden 60 sog. „MentorInnen für Qualitätsstandards“ ausgebildet (Trainingschwerpunkt war die praktische Anwendung der Standards; 120 Trainingsstunden). In der Sozialdienstleistungsversorgung tätige Organisationen nutzen die Finanzierung für Personalschulungen zur Erbringung einschlägiger Dienstleistungen. Malta hat durch die Verankerung einheitlicher Praktiken und eine Aufwertung der Rolle des Ministeriums für Wohlfahrtsstandards die Wirksamkeit seines Sozialdienstleistungswesens erhöht. Die einzelnen Maßnahmen betrafen die Konzeption eines zweijährigen Postgraduate-Kurses zur „Regelbeurteilung in der Sozialfürsorge“ und die Vorlage eines mit EU-Geldern finanzierten Projekts für ein Erhebungsverfahren im gesamten öffentlichen und gemeinnützigen Sozialfürsorgesektors, mit dem Ziel, nationale Berufsbildungs- und Qualifizierungsstandards aufzustellen und notwendige Ausbildungsanforderungen zu ermitteln. Hingegen lautet der Befund in anderen, dass die Entwicklung umfassender, koordinierter Dienstleistungen mit einer integrierten Versorgung gescheitert ist. Die bulgarischen Experten gelangen etwa zu folgendem Schluss: „Die Erkenntnis, dass Familien in Notlagen auf (öffentliche) integrierte und universelle Dienstleistungen angewiesen sind (Sozialversorgung, Gesundheit, Bildung, Verkehr, Arbeitsmarktbetreuung usw.), hat sich noch immer nicht restlos durchgesetzt. Dasselbe gilt für die Prämisse der Fachkräfte, dass in der Betreuung der Kinder und Familien darauf zu achten ist, was angesichts der Möglichkeiten und Bedürfnisse der betroffenen Familie am besten greift. Ein entsprechendes garantiertes Dienstleistungspaket ist bislang inexistent. Es fehlen sowohl die nötige Rechtsgrundlage als auch die Finanzstandards und methodischen Vorgaben, sei es für Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- oder sonstige Dienstleistungen.“



## 4. Finanzmittel

### 4.1 Nationale Ressourcen

In vielen Staaten ist es aufgrund des Fehlens eindeutig definierter aktiver Integrationsstrategien schwierig, die Gesamtkosten für die Durchführung aktiver Eingliederungsmechanismen zu beurteilen. Nicht einfach ist aus demselben Grund auch eine Einschätzung darüber, inwieweit mit den notwendigen Ressourcen aus dem nationalen Budget für die Untermauerung der Strategien Sorge getragen wurde. Die polnische Expertin beispielsweise meint dazu: „Die Finanzierung der aktiven eingliederungspolitischen Maßnahmen und Programme, wie sie von der Europäischen Kommission in den drei Aktionssträngen skizziert wurden, ist noch immer inkonsequent. Anders gesagt: Es gibt keine spezifischen Regelungen für eine Handhabung des Sozialhaushalts, die angemessene Aufwendungen garantieren und eine koordinierte Ausgabenpraxis unter Berücksichtigung von Einkommensunterstützung, integrativen Arbeitsmärkten und zugänglichen hochwertigen Dienstleistungen auf lange Sicht erlauben würde. Dies resultiert eindeutig aus dem Fehlen einer wirksamen umfassenden sozialen Eingliederungsstrategie.“ Mitunter lässt sich nur schwer bestimmen, welcher Anteil an öffentlichen Geldern für aktive Eingliederung eingesetzt wird, wie etwa der französische Länderexperte veranschaulicht: „Eine konsolidierte Aufstellung sämtlicher Staatsausgaben, die in den Kontext der Armutsbekämpfung fallen, ist nicht verfügbar. Eine solche Erhebung findet derzeit am *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES – Nationale Beobachtungsstelle für Armut und soziale Ausgrenzung)* statt und soll 2013 fertiggestellt werden. Im Bereich der aktiven Eingliederung wird sich diese Messung noch komplexer gestalten und ein akribisches Vorgehen erfordern, weshalb es ohne spezifische Vorgaben von der Europäischen Union oder der französischen Regierung wohl unwahrscheinlich ist, dass ein solches Vorhaben in naher Zukunft verwirklicht wird.“ Ähnlich die Analyse der griechischen ExpertInnen: „Da eine aktive Integrationsstrategie in Griechenland erst entwickelt werden muss, waren kaum Bemühungen zu erwarten, dass angemessene Finanzmittel aus dem Staatsbudget für die Umsetzung von Maßnahmen, die dieser Strategie angehören, bereitgestellt werden. Die den einzelnen Maßnahmen der drei aktiven Eingliederungspfeiler zugewiesenen Ressourcen sind insofern nicht nach bestimmten Prioritäten vergeben worden, um eine Kombination aus spezifischen Maßnahmen zugunsten der aktiven Eingliederungszielen zu begünstigen. Durch die Budgetzwänge infolge der aktuellen griechischen Haushaltslage ist darüber hinaus in den letzten Jahren von den aufeinander folgenden Regierungen nichts unternommen worden, um im Haushalt einen Spielraum für die Einführung zielgerichteter Maßnahmen zur Linderung von Armut und sozialer Ausgrenzung auszuloten.“ Die lettische Expertin macht darauf aufmerksam, dass es in ihrem Land keine einheitliche aktive Integrationsstrategie gibt, sondern lediglich vereinzelte einschlägige Politikmaßnahmen. „Es ist nicht möglich, Informationen oder eine Bewertung zur Angemessenheit nationaler Ressourcen für die Entwicklung und Umsetzung der aktiven Integrationsstrategie bzw. ihrer drei Pfeiler abzugeben.“

Nur wenige ExpertInnen waren in der Lage, ein Urteil zur Nachhaltigkeit und Angemessenheit der bereitgestellten Mittel zu fällen. Allgemein zeichnet sich offenbar bei der Säule der integrativen Arbeitsmärkte eine deutlichere Angemessenheit der Mittel ab. Der österreichische Experte etwa ist der Ansicht, dass „die Regierung selbst während



der Finanz- und Wirtschaftskrise mit beachtlichem Erfolg dafür gesorgt hat, dass die aktiven Eingliederungsmaßnahmen durch die Bereitstellung notwendiger Ressourcen aus dem Bundesbudget untermauert werden“. Der maltesische Bericht stellt fest: „Die budgetären Vorkehrungen für das Sozialwesen haben trotz der belastenden internationalen Konjunktorentwicklung nicht abgenommen, sondern wurden teilweise sogar erhöht – z. B. die Aufstockung der Zuwendungen an alleinstehende Personen über 80 Jahren, die noch im eigenen Wohnumfeld leben.“

Ein Schlüsselproblem liegt in der Frage, inwiefern die nationalen Behörden angesichts aktueller Wirtschafts- und Etatzwänge im Stande sind, die richtige Gewichtung von Anreizen zur Arbeit, Armutsprävention bzw. -bekämpfung und nachhaltiger Kostenentwicklung zu finden. Viele ExpertInnen machen darauf aufmerksam, dass infolge der Finanzkrise die Geldmittel für aktive Eingliederungsmaßnahmen gekürzt und Dienstleistungen beschnitten werden. Hier einige Beispiele:

- In der Tschechischen Republik ist insbesondere der Bereich der aktiven Beschäftigungspolitik insgesamt als schwer unterfinanziert zu bezeichnen. Bezüglich der Sozialdienstleistungen kann nicht garantiert werden, dass sich die steigende Nachfrage mit den vorhandenen Ressourcen zufriedenstellen lässt. Die Unterstützung im Wohnwesen (insbesondere im sozialen Wohnungsbau) ist bislang beschränkt. Auch die Förderungen für vorschulische Betreuungseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren sind vernachlässigbar.
- In Irland erfreute sich das Sozialbudget trotz der Erfordernisse rund um die Finanzkonsolidierung und Sparprogramme eines verhältnismäßig soliden Schutzes. Doch während die Aufwendungen für AAMPol angehoben wurden, fielen vor allem Dienstleistungen Kürzungen zum Opfer.
- In den Niederlanden besteht eine Komponente der Sparmaßnahmen in Kürzungen des globalen Etats des Ministeriums für Soziales und Beschäftigung sowie in drastischen Einschnitten bei den Kommunalfonds und spezifischen Budgets. Das Wiedereingliederungsbudget wurde 2012 gegenüber 2010 halbiert, und es ist mit erheblichen Einschnitten in den Bereichen Kinderbetreuung und Reintegration zu rechnen.
- In Rumänien beeinträchtigen sparpolitische Maßnahmen nach wie vor eine angemessene Finanzierung integrierter Strategien, allen voran bei Sozialzuwendungen und Dienstleistungen, aber auch der Aktivierungsunterstützung. Rumänien gehörte 2010 zu den Mitgliedstaaten mit den niedrigsten öffentlichen Ausgaben (gemessen am BIP-Anteil).

## 4.2 EU Strukturfonds

EU-Strukturfonds spielen in zahlreichen Staaten eine maßgebliche Rolle für die Entwicklung aktiver Eingliederungsmaßnahmen. Sie kommen allerdings vorwiegend dem Pfeiler „integrative Arbeitsmärkte“ zugute, und weniger den Maßnahmen, um die Entwicklung und Durchführung einer integrierten, umfassenden aktiven Integrationsstrategie voranzubringen. In den allermeisten Fällen werden sie zugunsten einer intensiven Betreuung





sozial ausgegrenzter Menschen sowie für Hilfsmaßnahmen für die schwächsten Gruppen (junge Menschen, Alleinerziehende, Zuwanderinnen und Zuwanderer) aufgewendet. Hier einige Beispiele:

- In Österreich bilden arbeitsmarktferne Personen die Zielgruppe des ESF-Schwerpunktes 3b im Rahmen des Operationellen Programms „Beschäftigung Österreich 2007-2013“. Die Umsetzung der Projekte erfolgt in Form von Territorialen Beschäftigungspakten (TEPs), wo im Zeitraum 2010-11 an die 60 Projekte ins Leben gerufen wurden. 2010 nahmen ungefähr 3.500 Arbeitsmarktferne an den Projekten teil. Diese sind als Modellprojekte angelegt, die auf die besonderen Bedürfnisse der auf dem Arbeitsmarkt am Rande stehenden Gruppen ausgerichtet sind. Langfristig sollen die Erfahrungswerte aus den Modellprojekten in zielgruppenunabhängige Politikmaßnahmen einfließen.
- In Belgien werden ESF-Mittel in erster Linie zur Unterstützung spezifischer Interventionen eingesetzt, die besonders auf die Bedürfnisse bestimmter KlientInnengruppen der Öffentlichen Sozialhilfzentren (ÖSHZ), bei denen allgemeine Aktivierungsmaßnahmen weniger gut greifen, abgestimmt sind. Das vom Bund abgewickelte operationelle ESF-Programm stützt sich auf zwei Säulen: „Soziale Integration“ und „Beschäftigung“. Das aktuelle Operationelle Programm (OP) ist aus einer Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Sozialintegration, Armutsverringerung und Sozialwirtschaft und dem Bundesamt für Beschäftigung, Arbeit und soziale Konsultation hervorgegangen. Das ESF-Budget für das Bundesprogramm 2007-13 beziffert sich auf 45,064.810 EUR, wovon 38,305.088 EUR für die Säule „Soziale Integration“ und 6,759.722 EUR für die Säule „Beschäftigung“ vorgesehen sind. Im Zentrum des OP stehen drei Achsen, von denen zwei aus Sicht des Konzepts der aktiven Eingliederung von besonderem Interesse sind: Achse 1 (Förderung sozialer und beruflicher Aktivierungspfade) und Achse 2 (Laufbahnplanung und Begünstigung von Diversität am Arbeitsplatz). Achse 1 hat ihren Schwerpunkt auf spezifischen Interventionen, die besonders auf die Bedürfnisse bestimmter KlientInnengruppen der Öffentlichen Sozialhilfzentren (ÖSHZ) abgestimmt sind; es handelt sich um Gruppen, bei denen allgemeine Aktivierungsmaßnahmen weniger gut greifen, u. a. junge Menschen zwischen 18 und 25 Jahren, Alleinerziehende, Personen ausländischer Herkunft und Menschen über 45. Achse 2 konzentriert sich auf strukturelle Aktionen mit Bezug zur Diversität am Arbeitsplatz und Bekämpfung diskriminierender Praktiken. Dazu zählen auch Projekte wie Sensibilisierungskampagnen für die Beibehaltung älterer Beschäftigter oder das Projekt „Aus Erfahrung sachverständig“.
- In Bulgarien hatte der Rückgriff auf Strukturfonds eine essenzielle sozialpolitische Funktion, insbesondere in den letzten beiden Jahren. Mehrere aus den EU-Strukturfonds finanzierte Programme sind wirklich erwähnenswert, da sie bis dahin nicht existente Dienstleistungsgattungen hervorgebracht haben oder sich an Gruppen richten, die in der Vergangenheit vernachlässigt waren. Die Aktivierung von Nichterwerbspersonen und die Verbesserung der Dienstleistungsqualität der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung für BürgerInnen und Unternehmen – unter besonderer Berücksichtigung gefährdeter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt – sind zwei Beispiele. Bis 2010 stammte die Finanzierung der nationalen Beschäftigungsprogramme nicht aus den Strukturfonds, sondern dem Staatshaushalt. Die Unterscheidung zwischen Finanzierungen aus Strukturfonds und solchen aus dem Staatshaushalt war folglich unscharf, nachdem die Gelder aus dem Staatshaushalt drastisch zurückgenommen wurden. Die Budgetaufwendungen für

aktive Arbeitsmarktprogramme etwa wurden 2010 auf 65 Mio. BGN gedrosselt, während das Operationelle Programm „Förderung der Personalwirtschaft“ mit 308 Mio. EUR ausgestattet war, wovon ein Gutteil in Beschäftigungsprogramme floss. Für 2011 beziffern sich die geplanten Gelder für aktive Maßnahmen aus dem Staatsbudget auf 73 Mio. BGN, aus dem OP „Förderung der Personalwirtschaft“ waren 330 Mio. EUR verfügbar.

- In Zypern hängt die Politikumsetzung zur Erreichung der Europa 2020 Ziele aufgrund der Sachzwänge für den öffentlichen Haushalt in hohem Maße von unterstützenden EU-Finanzierungen ab. Das Operationelle Programm „Beschäftigung, Humankapital und sozialer Zusammenhalt“ ist von besonderem Belang für die soziale Eingliederung, da es Unterstützungsmaßnahmen für gefährdete Bevölkerungsgruppen enthält und deren Arbeitsmarktteilnahme und gesellschaftliche Integration begünstigt. Eine Vielfalt von Sozialhilfemodellen, die sich über eine breite Palette von Politikfeldern erstreckt, wurde in dieses Rahmenwerk aufgenommen. Allerdings ist der für die Verbesserung der sozialen Eingliederung benachteiligter Personen vorgesehene Anteil verhältnismäßig gering: Laut den aggregierten Daten im NRP 2012 nicht mehr als 2,2 % des gesamten Gemeinschaftshaushalts – während 16,6 % in Humankapitalinvestitionen und die Verbesserung der Vermittelbarkeit bzw. Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte fließen.
- In der Tschechischen Republik spielen Strukturfonds eine wichtige Rolle. Besonderes Gewicht für die soziale Eingliederung besitzt das Operationelle Programm Humanressourcen und Beschäftigung, das vorrangig auf die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit abgestellt ist und dafür auf aktive Arbeitsmarktpolitik und berufliche Aus- und Weiterbildungen setzt. Auch die gesellschaftliche Eingliederung sozial Ausgegrenzter ist Teil des Zielkatalogs. Im Rahmen des genannten Operationellen Programms sind 398,6 Mio. EUR (21,7 %) zugunsten der vorrangigen Agenda Soziale Integration und Chancengleichheit eingesetzt worden: Unterstützung für soziale Integration und Sozialdienstleistungen; soziale Integrationsförderung von Roma-Gemeinden; Arbeitsmarkteingliederung sozial ausgegrenzter Menschen; Chancengleichheit für Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt; Vereinbarkeit von Beruf und Familie; und sonstige Unterstützungsbereiche.
- In Spanien stellen Strukturfonds – allen voran der ESF – ein Schlüsselement der aktiven Eingliederungspolitik dar. Das OP für Maßnahmen gegen Diskriminierung ist bis heute von höchster Relevanz für die aktive Eingliederung von Menschen mit Behinderung, Zuwanderinnen und Zuwanderern, von extremer Ausgrenzung Betroffenen und Roma. Für Letztere ist das von der Stiftung *Secretariado Gitano* entwickelte „Acceder“-Programm mit seiner Reichweite und Wirksamkeit nach wie vor ein Referenzpunkt. Ähnliches gilt für Programme, die von der Fundación ONCE (Schwerpunkt auf Menschen mit Behinderung), dem Roten Kreuz (MigrantInnen) und der Caritas (von schwerer Ausgrenzung Betroffene) ausgehen.
- In Griechenland hält ein Großteil aller umgesetzten sozialen Eingliederungsmaßnahmen – mit Ausnahme der Einkommenshilfen – maßgebliche Kofinanzierungen aus den EU-Strukturfonds, sei es unter den verschiedenen Operationellen Programmen der aufeinander folgenden griechischen gemeinschaftlichen Förderkonzepte oder den



europäischen Gemeinschaftsinitiativen. Dies ist auch in der aktuellen Periode unter dem griechischen strategischen Rahmenplan 2007-2013 der Fall, wo die meisten der von den griechischen Behörden ergriffenen oder geplanten Maßnahmen zugunsten der sozialen Eingliederung schwacher Gruppen von Geldern der EU-Strukturfonds mitgetragen werden.

- In Finnland sind Strukturfonds eine wichtige Ergänzung zu Aktivitäten und Politiken mit Bezug zur sozialen Eingliederung. Für den Zeitraum 2007-13 beträgt der Budgetanteil etwa 1,7 Mrd. EUR, ein wesentlicher Beitrag angesichts des erzeugten Hebeleffekts. An nationalen Geldern werden ungefähr 2,01 Mrd. EUR bereitgestellt, davon 3/4 von der Zentralregierung und 1/4 von den lokalen Gebietskörperschaften. Geschätzte 2,3 Mrd. EUR stammen von PartnerInnen aus dem Privatsektor. Im Zusammenhang mit sozialer Eingliederung treten zahlreiche Projektaktivitäten an, Verfahrensweisen zu erproben und durchzusetzen, die für die Zukunft von großer Bedeutung sein könnten, wenn es darum geht, die soziale Ausgrenzung einzudämmen und die sozialstaatlichen Herausforderungen im Hinblick auf die Bevölkerungsalterung zu meistern.
- In Ungarn erfolgt ein intensiver Rückgriff auf EU-Gelder zur Entwicklungs- und Umsetzungsunterstützung von Maßnahmen im Rahmen der aktiven Integrationsstrategie. Ende 2008 beschlossen die Regierung und die Nationale Entwicklungsagentur eine Neuzuweisung der Mittel für die Operationellen Programme des „Neuen ungarischen Entwicklungsplans“, um die Krisenfolgen abzufedern, Arbeitsplätze zu retten und die Zeit nach der Krise vorzubereiten.“ 51 Mrd. HUF aus dem OP Sozialinfrastruktur und 60 Mrd. aus dem OP Verkehr wurden zugunsten des OP Wirtschaftsentwicklung umgeschichtet. Das Ziel lautete, „EU-Mittel so einzusetzen, dass möglichst viele von der Krise bedrohte Arbeitsplätze gerettet werden können“.
- Der italienische strategische Rahmenplan 2007-13 (NSRP) zum Einsatz der EU-Strukturfonds ist ein zentraler Baustein für die Verbesserung der Eingliederungspolitik zugunsten benachteiligter Gruppen. Bis Ende 2010 entfiel auf diese Politikmaßnahmen eine große Zahl von unter dem NSRP finanzierten Projekten (50 %).
- In Lettland bildeten die Mittel der Europäischen Union während der Krise eine bedeutende Finanzierungsquelle für die Entwicklung. Sie waren der Garant, dass das Land und seine Menschen über signifikante Sozialhilfeeinstrumente, Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung (v. a. in den Regionen) und Beschäftigungsanreize verfügen konnte. Die Hauptunterstützung innerhalb des EU-Finanzierungsrahmenwerks gilt zwei Pfeilern der aktiven Eingliederung: integrativen Arbeitsmärkten und hochwertigen Dienstleistungen. Die EU-Förderungen zugunsten des dritten Pfeilers – Einkommensunterstützung – haben eine indirekte positive Wirkung. Die Verbesserungen hinsichtlich der Entwicklung, Qualität und Zugänglichkeit der Dienstleistungen begünstigen die Teilnahme und den Verbleib Arbeitsloser bzw. Erwerbstätiger am Arbeitsmarkt und tragen damit in mehr oder weniger großem Umfang zur Einkommenssicherung bei.
- In Litauen haben sich die Strukturfonds nach 2009 zum wichtigsten Motor für aktive Eingliederungsmaßnahmen entwickelt. Die Projekte lassen sich nach ihren Aktivitäten in drei Gruppen unterteilen: Unterstützung für sozialwirtschaftliche Unternehmen und Menschen mit Behinderung; Unterstützung für Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor; berufsbildende Maßnahmen, subventionierte Beschäftigung und territoriale Mobilität.

- In Malta wurden Strukturfonds in hohem Maße für die Entwicklung und Umsetzung einer integrierten aktiven Eingliederungspolitik eingesetzt. So bildet etwa das Operationelle Programm („Selbstbemächtigung für mehr Arbeitsplätze und eine höhere Lebensqualität“) eine bedeutende Stütze der sozialen Eingliederungspolitik. Es fand eine vielfältige Umsetzung in Projekten, die Verbesserungen im Bildungswesen freisetzen, allen voran über die Employment and Training Corporation, mit dem Ziel, Betroffene und ArbeitgeberInnen zu ermutigen, mittels diverser Förderinstrumente die Nutzung vorhandener Humanressourcen zu maximieren – allen voran bezüglich der weiblichen Berufstätigkeit.
- In den Niederlanden sind die Prioritäten der ESF-Finanzierungen auf Randgruppen fokussiert, die verstärkt an den Arbeitsmarkt herangeführt werden sollen. Zentrale Schwerpunkte sind eine Aufstockung des Arbeitskräfteangebots (z. B. ältere Arbeitskräfte, Frauen und junge Menschen), mehr Nachdruck auf die Einbeziehung benachteiligter Gruppen (u. a. Sträflinge, Schulen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen) und Maßnahmen zugunsten der Anpassungsfähigkeit und für Investitionen in Humankapital (z. B. vorzeitige SchulabgängerInnen).
- In Polen werden EU-Strukturfonds breitflächig zur Kofinanzierung aktiver sozialer Eingliederungsprogramme eingesetzt. In den letzten Jahren stammten die Mittel überwiegend aus dem ESF, der Mittel über das OP Humankapital verfügbar machte, wie im Nationalen strategischen Rahmenplan 2007-2013 vorgesehen. Das Programm umschließt zehn Prioritäten, die allesamt einen eindeutigen Bezug zur Humankapitalentwicklung aufweisen: Verbesserungen im Bildungswesen, Kompetenzförderung, Maßnahmen für lebensbegleitendes Lernen u. ä. Bis Ende Juni 2012 bezifferte sich das kombinierte Gesamtbudget für alle Projekte aus dem Operationellen Programm auf 29,291 Mrd. PLN (umgerechnet ca. 7,323 Mrd. EUR; entspricht 64 % der geplanten Gesamtaufwendungen). Die Zahl der geförderten Projekte lag bei 33.921. Die Projekte im Rahmen des OP Humankapital zielen sowohl auf Erwerbsfähige als auch auf Personen ab, die nicht in der Lage sind zu arbeiten (Menschen mit Behinderung, Ältere, MigrantInnen mit Bildungsdefiziten), wengleich Letztere leicht „bevorzugt“ werden.
- Trotz einer niedrigen Ausschöpfungsrate leisten europäische Finanzierungsmittel einen Beitrag zu einem Kernziel Rumäniens: der Festigung des nationalen Mechanismus für soziale Eingliederung. Dieser zielt darauf ab, einen Rahmen für die Ausgestaltung und Koordination der Sozialpolitik zu schaffen, um ein besseres Verständnis für Ausgrenzungssituationen herbeizuführen und darauf aufbauend bereichsspezifische Prioritäten aufzustellen, die aktive Eingliederung voranzutreiben und ein angemessenes Umfeld für die Entfaltung sozialpolitischer Instrumente mit positiven Wechselwirkungen in verschiedenen Interventionsfeldern zu schaffen.
- In Slowenien wurde der ESF zur Kofinanzierung der AAMPol herangezogen. Ferner kam er bei einigen Programmen zum Ausbau und zur Modernisierung der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung zur Geltung. Im Rahmen des OP „Förderung der Personalwirtschaft“ 2007-2013 leistete die Europäische Kommission einen Kofinanzierungsbeitrag in Höhe von 3,2 Mio. (2009) bzw. 104,7 Mio. EUR (2010). Davon wurden 30 Mio. EUR zur Förderung des UnternehmerInnenentums und der Flexibilität aufgewendet, 34,3 Mio. EUR kamen der Vermittelbarkeit von Arbeitssuchenden und



Nichterwerbspersonen zugute, 23,5 Mio. EUR der Humanressourcenentwicklung und dem lebensbegleitenden Lernen, und weitere 2,1 Mio. EUR flossen in Projekte für Chancengleichheit und soziale Eingliederung. Der Rest wurde für Maßnahmen zugunsten der institutionellen/administrativen Kapazitäten sowie für technische Unterstützung aufgewendet.

- In der Slowakei kommen ESF-Ressourcen in großem Umfang in der Entwicklungsförderung auf dem Gebiet der sozialen Eingliederung zum Einsatz (Finanzierungsquelle für Großteil der eingliederungspolitischen Maßnahmen). In der Programmperiode 2007-13 werden die ESF-Mittel im Operationellen Programm „Beschäftigung und soziale Eingliederung“ (Gesamtfinanzierung aus dem ESF: 881 Mio. EUR; Zielsetzung: „Beschäftigungswachstum, Abbau der Arbeitslosigkeit, soziale Eingliederung und Kapazitätenaufbau) sowie im Operationellen Programm „Bildung“ eingesetzt (Gesamtfinanzierung aus dem ESF: 618 Mio. EUR; Zielsetzung: „Sicherstellung einer nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit der Slowakei durch Anpassungen des Bildungssystems an die Bedürfnisse der Wissensgesellschaft).



## 5. Überwachung und Bewertung

Nur sehr wenige Staaten haben Arrangements getroffen, um hinsichtlich der Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung sowie der Wirkung entsprechender Maßnahmen eine Überwachung und Evaluierung zu gewährleisten. Weiter verbreitet sind mitunter Bewertungen einzelner Regelungen, eine Evaluierung hinsichtlich der Wechselwirkungen zwischen den drei Pfeilern bleibt hingegen zumeist aus. Die ungarische Expertin hält beispielsweise fest: „Es findet keine systematische Überwachung der Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung und keine kombinierte Wirkungsmessung statt; selbstverständlich wurden jedoch einzelne Elemente/Maßnahmen für die aktive Eingliederung überwacht und evaluiert.“ Der luxemburgische Experte hebt hervor, dass Monitoring und Analysen zur wirtschaftlichen und sozialen Situation ebenso auf eine solide Tradition zurückgehen wie die Überwachung von Einzelprogrammen. Aber: „Ein systematisches, integriertes Monitoring- und Evaluierungswesen zur aktiven Eingliederungspolitik existiert nicht. Es wäre folglich notwendig, die Evaluierungen der drei Pfeiler zu bündeln und einander gegenüberzustellen.“ Der maltesische Länderexperte wiederum befindet, dass „Monitoring und Evaluierung in Malta noch immer nicht in einem wissenschaftlichen Rahmen erfolgen, der ganzheitliche Beurteilungen und Kosten-Nutzen-Analysen ermöglichen und eine wissenschaftlich gestützte Erprobung gestatten würde.“ Die Expertin Portugals vermerkt: „Es gibt keine spezifischen Vorkehrungen, um die Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung zu überwachen. Immerhin ist es möglich, bei allen drei Pfeilern einige Initiativen zu identifizieren, wenngleich ein integriertes Informationssystem, das Querschnittsvergleiche hervorbringen könnten, fehlt.“ Ihrer Ansicht nach ist es insgesamt zu einem Rückbau der Monitoring- und Evaluierungspraxis gekommen: „Die in früheren Zeiträumen (etwa im Zuge des NAP/ Eingliederung) vorhandenen Strukturen, die ein gewisses Potential für die Überwachung und Evaluierung von Maßnahmen besaßen, wurden z. T. entweder abgeschafft oder tiefgreifend verändert (...). Konsultationsmechanismen mit verschiedenen Anspruchsgruppen mussten ebenfalls klare Rückschläge hinnehmen.“

Nichtsdestoweniger nennen einige ExpertInnen auch einzelne interessante Entwicklungen:

- In Belgien wurde vom Amt für soziale Sicherheit das Feld der Indikatoren auf neue Politikbereiche ausgedehnt, etwa Mindestsicherung, Einsatz von Verwaltungsdaten für ein Begleitsystem zu Rentenbelangen, lebensbegleitendes Lernen, Gesundheitsdienstleistungen, Wohnpolitik usw. Daraus ist der Bericht „Sozialschutzindikatoren in Belgien“ hervorgegangen, der Informationen über Indikatoren enthält, die die drei Aktivierungspfeiler betreffen. Die Indikatoren werden jedoch allesamt separat behandelt, sodass ihre gebündelte Relevanz für die sozioökonomische Integration benachteiligter Menschen nicht ausreichend berücksichtigt ist.
- In der Tschechischen Republik fanden zwar keine systematischen Ex-ante- oder Ex-post-Burteilungen zu den sozialen Auswirkungen realisierter Veränderungen statt, aber das Ministerium für Arbeit und Soziales hat in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Analysen zu Ausgrenzungsproblemen vorgenommen bzw. in Auftrag gegeben. Unter Zuhilfenahme von Daten des tschechischen Statistikamtes bewertet das Ministerium außerdem regelmäßig (vierteljährlich) Entwicklungen auf dem Gebiet der Einkünfte und Ausgaben der Haushalte, allerdings ohne Unterscheidung nach Kategorien der Risikogefährdung.

- In Estland fehlen zwar eigene Arrangements für das Monitoring der Umsetzung der Empfehlung für aktive Eingliederung sowie der Wirkungsweise der in diesem Rahmen umgesetzten Maßnahmen, doch wurde von unabhängigen Reflexionsgruppen und staatlichen Einrichtungen eine Reihe von Analysen vorgenommen, in denen die drei Pfeiler der aktiven Integrationsstrategie zumindest teilweise berücksichtigt sind.
- In Finnland werden Politikmaßnahmen und -programme ausnahmslos einer Beurteilung unterzogen. Der Rückgriff auf externe Sachverständige ist dabei nicht systematisch, aber sehr wohl gang und gäbe, wenn es um große Politikinstrumente und neue Gesetzesvorschläge geht. Der neue Aktionsplan für soziale Eingliederung muss beispielsweise auf der Basis eines Indikatorensatzes und eines Begleitsystems vereinbart werden; der Arbeitsprozess ist noch nicht abgeschlossen.
- In Frankreich hat die Menge erstellter Daten und Statistiken zu Fragen der sozialen Sicherheit in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen, was der Politik zur Eindämmung von Ausgrenzung zugute gekommen ist. Allerdings genießt das Monitoring von Politiken nach wie vor einen höheren Stellenwert als Evaluierungen. Ein gründlicher Evaluierungsprozess fand im Zusammenhang mit dem RSA (aktiven Solidareinkommen) statt, und auch zu Sozial- und Wohlfahrtseinrichtungen bzw. -leistungen ist eine umfassendere Evaluierung in Vorbereitung.
- In Deutschland ist die Beschäftigungspolitik im SGB Buch III und II heute der am besten evaluierte Bereich der Sozialpolitik. Andere Politikinitiativen im Zusammenhang mit aktiver Eingliederung wurden bislang nicht in diesem Umfang und vergleichbarer Gründlichkeit beurteilt. Doch eine immer größere Zahl dieser Initiativen wird in Begleitsysteme eingefasst.
- Griechenland hat sich mit keinen Mechanismen/Arrangements zur Überwachung und Evaluierung der allgemeinen Sozialpolitik oder einzelner sozialer Eingliederungsmaßnahmen ausgestattet. Eine positive Entwicklung findet sich indes im neuen NRP 2012-15, der ein starkes Augenmerk auf die Neuorganisation des Sozialpolitiksystems enthält, wo u. a. die Schaffung eines „Mechanismus für die zentrale Koordination, Gestaltung und Überwachung der Sozialpolitik“ vorgesehen ist. Die Zuständigkeit dieses Mechanismus soll beim Ministerium für Arbeit, soziale Sicherheit und Wohlfahrt liegen.
- In Italien gab es zwar keine spezifischen Arrangements hinsichtlich der Umsetzungsüberwachung für die Empfehlung der Europäischen Kommission zur sozialen Eingliederung, aber es wurden Anstrengungen unternommen, die eingliederungspolitischen Indikatoren zu verbessern, insbesondere im Zusammenhang mit dem nationalen strategischen Rahmenplan 2007-20 (Strukturfonds).
- In Luxemburg stellt die interministerielle Arbeitsgruppe, die dem Monitoring der sozialen Krisenfolgen gewidmet ist, ein Beispiel für ein stärker integriertes Überwachungskonzept dar. Der Arbeitsgruppe gehören VertreterInnen des Ministeriums für Familie und Integration sowie des Sozialministeriums an. Die Koordination wird vom Service National de l'Action Sociale (SNAS – Amt für Sozialaktion) und der Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS – Generalinspektorat für soziale Sicherheit) wahrgenommen.





- Seit einigen Jahren hat sich in Polen die Monitoring- und Evaluierungspraxis zur Eingliederungspolitik offenbar verstärkt. Projekte und Programme, die Kofinanzierungen von ausländischen Institutionen (EU, Weltbank) erhalten, gehen in der Regel mit einer Überwachung und Evaluierung einher, aber auch rein nationale Programme werden zusehends einem strikten Monitoring unterzogen. Die Verbreitung und der Entwicklungsstand von Evaluierungen lassen indes nach wie vor zu wünschen übrig.
- In Slowenien kamen volkswirtschaftliche Rechenmodelle zum Zug, um die Folgen geplanter Sozialpolitiknovellen und Strukturreformen zu bewerten. Die Neugestaltung des Mindestlohns und der Mindestsicherung sowie die Anspruchsregelungen für öffentliche Zuwendungen – alle 2010 verabschiedet – stützten sich ebenfalls auf Studien, Simulationen und Evaluierungen.
- Seit Juni 2010 werden in der Slowakei sämtliche Gesetzesvorhaben einer Ex-ante-Einschätzung bestimmter Auswirkungen unterzogen. Die vorhandene Evaluierungspraxis hat bislang jedoch keine praktischen Ergebnisse hervorgebracht, da Beurteilungsergebnisse nicht zwingend in Gesetzesvorschläge einfließen.
- Schweden verfügt vor allem dank seines auf einem einheitlichen Personencode-Kennungssystem basierenden EinwohnerInnenregisters über eine kontinuierliche und überaus effiziente Evaluierungspraxis, die zwar im Laufe der Zeit nicht verbessert wurde, aber ihren hohen Standards beibehalten hat. Untersuchungen wie die Arbeitskräfteerhebung, EU-SILC, die Erhebung über die Einkommensverteilung und die Umfrage zu den Lebensbedingungen ergänzen das auf dem Register beruhende System.
- Das Vereinigte Königreich besitzt ein gut entwickeltes System für Folgenabschätzungen, Monitoring und Evaluierungen, und auch Pilot- und Testverfahren zu Politikmaßnahmen sind im Zunehmen. Für eine Evaluierung des Arbeitsprogramms ist es jedoch noch zu früh, und der „Universal Credit“ ist noch nicht wirksam.

## 5.1 Einbindung

Das Ausmaß der Einbindung aller relevanten Akteurinnen und Akteure in Überwachungs- und Evaluierungsarrangements weist große Abweichungen auf. Die ExpertInnen führen nur wenige Positivbeispiele an; hier eine Auswahl:

- In Belgien fungierte die Arbeitsgruppe „Aktionen“ im Rahmen des Nationalen Aktionsplans für soziale Eingliederung als wichtigste Schiene, über die eine breite Palette von Interessengruppen – von lokalen Gebietskörperschaften über sozialpartnerschaftliche Organisationen bis hin zu NROen – eingebunden wurde. Die Gruppe trat seit 2008 zu insgesamt zehn Nachbetreuungssitzungen zu den im Aktionsplan genannten Maßnahmen zusammen. Ergänzend dazu ist die belgische Bundesregierung bemüht, das Pilotprojekt „Aus Erfahrung sachverständig: Armut und soziale Ausgrenzung“ flächendeckend umzusetzen.

- Im slowenischen Wirtschafts- und Sozialrat haben die sozialpartnerschaftlichen Organisationen eine formale Möglichkeit, sich aktiv an der Evaluierung der aktiven Eingliederungsstrategien zu beteiligen.

## 5.2 Stellenwert der Nationalen Reformprogramme (NRP) und Nationalen Sozialberichte (NSB)

Die Nationalen Reformprogramme und die Nationalen Sozialberichte haben hinsichtlich der Überwachung und Evaluierung aktiver Integrationsstrategien noch am ehesten bei der Säule „integrative Arbeitsmärkte“ einen Niederschlag gefunden. Hier einige Beispiele:

- In Belgien fehlt es an einer Gesamtsicht auf alle drei Säulen der aktiven Eingliederung. Abermals standen der Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen und die Sicherung eines angemessenen Einkommens hinter dem Aktionsstrang der Arbeitsmarktaktivierung zurück. Auch im NSB 2012 fällt die Evaluierung hinsichtlich des Pfeilers der aktiven Eingliederung relativ begrenzt aus, abgesehen von einer Aufstellung relevanter Indikatoren für das Konzept der aktiven Eingliederung im technischen Anhang.
- In Bulgarien haben NRP und NSB bislang kaum direkten Einfluss, was daran liegen dürfte, dass es sich im Wesentlichen noch immer um ein Werk des Verwaltungsapparats handelt (ungeachtet einiger Konsultationen). Immerhin weisen diese Dokumente Verpflichtungen und Indikatoren für die Fortschrittmessung auf, die NROen und Gewerkschaften Anhaltspunkte für die Vertretung ihrer Interessen liefern, und sei es nur bei der Umsetzungsbegleitung.
- In den Niederlanden stellt das Büro für wirtschaftspolitische Analysen Folgenabschätzungen zu allen von der Regierung im NRP geplanten Strukturreformen an, es wurden allerdings weder eine globale Ex-ante-Sozialbilanz zum Programm noch Einzeluntersuchungen zu sozialen Folgen vorgenommen. So ist beispielsweise nicht eindeutig, für welche Bevölkerungssegmente Finanzanreize wirksam bzw. wirkungslos sein könnten.
- In Schweden sind die NRP und NSB ohne Belang für das Monitoring- und Evaluierungssystem. Evaluierung findet in einem fortlaufenden Prozess statt.

Positive Beispiele für die Wirkung von NRP und NSB werden nur von wenigen ExpertInnen genannt. Die slowenische Expertin meint etwa: „Die NRP und NSB spielen eine durchaus wichtige Rolle für das Monitoring und die Evaluierung der aktiven Eingliederungsstrategien. Sie bedingen immerhin eine regelmäßige und systematische Betrachtung der Herausforderungen, Entwicklungen und verwirklichten Vorgaben im abgelaufenen Jahr.“

## 5.3 Soziale Erprobung/Innovation

In der Entwicklung aktiver Eingliederungsmaßnahmen gibt es nur überaus begrenzte Hinweise auf einen Rückgriff auf soziale Erprobung und Innovation. Die ExpertInnen berichteten u. a. von folgenden Beispielen:



- In den Niederlanden laufen derzeit neue, anspruchsvolle Untersuchungen zu den Nettoauswirkungen von Interventionen zugunsten der Wiedereingliederung. Ungefähr acht Kommunen erproben (gemeinsam mit der ArbeitnehmerInnenversicherung) Interventionen, die sie einer Forschungs- und Kontrollgruppe zuweisen, die die Wirkungsmechanismen durchleuchtet. Die Ergebnisse sollen bis Ende 2014 vorliegen.
- In Slowenien kommt soziale Erprobung und Innovation in der Entwicklung der aktiven Eingliederungsmaßnahmen zur Anwendung. Dies trifft insbesondere auf den Bereich der Arbeitsmarkteingliederung zu, aber auch das neue Verfahrensmodell für die Sozialleistungsvergabe – basierend auf dem Gesetz über die Rechtsansprüche auf öffentliche Mittel (2010) – weist Wesenszüge eines sozialen Experiments auf (siehe Kasten 5.1).

#### **Kasten 5.1: Beispiele für soziale Innovation in Slowenien**

MOSAIC: Dieser Verein für soziale Eingliederung arbeitet seit einiger Zeit in der Umsetzung einer alternativen Eingliederungsstrategie zugunsten gefährdeter Gesellschaftsgruppen. Die Grundlage bilden die Aus- und Weiterbildung der Betroffenen und Arbeitserfahrungen in Entwicklungstätigkeiten auf dem Gebiet der Ökologie bzw. in Zusammenhang mit dem Natur- und Kulturerbe der Region Pomurje. Ziel ist es, die Beschäftigungsmöglichkeiten sozial schwacher Gruppen (v. a. schwer Vermittelbarer und Menschen mit Behinderung) in Tätigkeitsbereichen wie Biolandwirtschaft, ökologische Lebensmittelverarbeitung, traditionelle Bauverfahren und Umweltschutz zu fördern.

Für die Wiedereingliederung (Ausbildung und Beschäftigung) obdachloser Menschen eröffnete der Obdachlosen-Selbsthilfeverein *Kralji ulice* („Könige der Straße“) in Ljubljana 2010 einen ersten Gebrauchtwarenladen („Gebrauchte Waren neu genutzt“). Gespendete Artikel werden günstig verkauft (hauptsächlich an Personen, die sich neue, teurere Produkte nicht würden leisten können), und die Einnahmen gemäß den Vereinszielen verwaltet: für die soziale Integration marginalisierter Gruppen, die Entwicklung humanitärer Aktivitäten, Umweltschutzinitiativen u. ä.

*(Quelle: Slowenischer Länderbericht)*



## 6. Empfehlungen der ExpertInnen

Die ExpertInnen hatten auch die Aufgabe, Empfehlungen für vorrangige Handlungsansätze auszusprechen, die im jeweiligen Land bzw. auf EU-Ebene für eine verbesserte Abwicklung der aktiven Eingliederung sorgen sollen. Es gibt mehrere wiederkehrende Punkte in diesen Empfehlungen, die die wichtigsten, in den vorangegangenen Abschnitten des Berichts erläuterten Schwachstellen widerspiegeln. Eine ausführlichere Darstellung einzelner Problemstellungen in verschiedenen Staaten – und ggf. auch der Lösungsansätze – findet sich im entsprechenden Abschnitt des Berichts. Noch mehr Aufschlüsse über den Kontext spezifischer Empfehlungen liefern natürlich die jeweiligen Länderberichte. Die folgenden Abschnitte widmen sich den ExpertInnenempfehlungen.

### 6.1 Entwicklung nationaler Strategien

Die ExpertInnen nennen eine ganze Reihe von Handlungssträngen, die von den Mitgliedstaaten angegangen werden sollten, um integrierte umfassende Strategien zur aktiven Eingliederung zu forcieren bzw. auszuarbeiten. Darin spiegeln sich die in Abschnitt 2 des vorliegenden Berichts dargelegten Schwachpunkte wider. Folgende sechs Bereiche werden besonders häufig genannt: Notwendigkeit der Einrichtung von Arrangements zur Erarbeitung integrierter Strategien; Verbesserung der Koordination zwischen den Pfeilern; Entwicklung eines ausgewogeneren Herangehens an die drei Pfeiler; Optimierung von Überwachung, Evaluierung und Forschung (einschl. Abschätzung der sozialen Auswirkungen); Festigung der Mitwirkung der Anspruchsgruppen am Prozess, Verbesserung der Governance; anfängliche Fokussierung auf bestimmte Gebiete oder Gruppen.

75

#### 6.1.1 Konzeption einer umfassenden integrierten Strategie

Die Staaten, die seit 2008 ein großes Augenmerk auf die Verbesserung der territorialen Verfügbarkeit, physischen Zugänglichkeit und Leistbarkeit von Dienstleistungen gelegt haben, sind wenig zahlreich. Einige positive Beispiele finden dennoch Erwähnung:

Wie in Abschnitt 2.1 dieses Berichts erläutert, bemängeln viele ExpertInnen ein stark fragmentiertes und unausgewogenes Herangehen an die Politikgestaltung. Ihr Befund läuft darauf hinaus, dass ein umfassendes und integriertes Konzept in Sachen aktiver Eingliederung häufig fehlt. Mehrere ExpertInnen unterstreichen deshalb in ihren Empfehlungen die Notwendigkeit, Arrangements für die Entwicklung einer umfassenderen und besser integrierten Strategie zu schaffen, teilweise auch mit praktischen Vorschlägen, um dieses Ziel zu erreichen. Hier einige Beispiele:

- Die estnische Expertin betont die notwendige Ausarbeitung einer integrierten umfassenden Strategie für die aktive Eingliederung arbeitsmarktferner Menschen, wobei es gilt, angemessene Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und den Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen ausgewogen zu kombinieren.
- Die griechischen ExpertInnen regen an, dass für die Entwicklung einer integrierten aktiven Integrationsstrategie eine zentrale Behördeninstanz eingesetzt werden sollte, die für die Konzeption und Koordination, das Monitoring und die Evaluierung sämtlicher



Maßnahmen, die im Zuge der aktiven Eingliederungspolitik gesetzt bzw. geplant werden, verantwortlich wäre.

- Die Expertin Irlands schlägt die Bildung einer Prüfgruppe aus den Reihen der drei wichtigsten beteiligten Ministerien vor (Sozialschutz; Unternehmenswesen, Handel und Beschäftigung; Bildung und Qualifikation). Anderenfalls soll der Nationale Wirtschafts- und Sozialrat mit der Überprüfung der vorhandenen Versorgung sowie der Planung einer besseren Integration beauftragt werden.
- Die lettische Länderexpertin unterstreicht, dass die Entwicklung einer umfassenden aktiven Integrationsstrategie Bestandteil der Politikagenda sein muss, die der bisherigen fragmentierten und schlecht koordinierten Planung, Umsetzung und Überwachung aktiver Eingliederungsstränge ein Ende setzt.
- Der luxemburgische Experte fordert einen nachdrücklichen Einsatz zugunsten eines umfassenderen Konzepts, einer besser integrierten Umsetzung und einer ausgewogeneren Abstimmung der drei aktiven Eingliederungsstränge.
- Der Vorschlag der rumänischen Expertin geht dahin, die Wirksamkeit parallel verlaufender Strategien in einzelnen Bereichen durch eine Bündelung in einem einheitlichen, ineinander greifenden und strukturierten Politikdokument zu verstärken. Darin sollten Überschneidungen sichtbar gemacht und der Einsatz eindeutiger Vergleichsmaßstäbe und Instrumente zur Fortschrittsmessung in der aktiven Eingliederungspolitik angeregt werden.

### 6.1.2 Verbesserte Abstimmung der drei Pfeiler

Wie vorangegangenen Abschnitten des Berichts zu entnehmen ist, orten zahlreiche ExpertInnen Defizite hinsichtlich der horizontalen und vertikalen Koordination aktiver Eingliederungspolitiken und -programme. Abschnitt 2.2 (zur integrierten Umsetzung) zeigt auf, dass viele ExpertInnen es für notwendig erachten, die Koordination zwischen den drei aktiven Eingliederungssträngen zu verbessern, sowohl auf gesamt- als auch teilstaatlicher Ebene. In Abschnitt 2.3 (zur senkrechten Politikkoordination) werden Schwachstellen in der Abstimmung zwischen verschiedenen Entscheidungsebenen beschrieben. Mehrere ExpertInnen nehmen in ihren Empfehlungen auf diese Mängel Bezug. Hier einige Beispiele:

- Der österreichische Experte empfiehlt die Einleitung eines integrierten Planungsprozesses in Abstimmung mit den Ländern und Gemeinden (insbesondere bezüglich der Sozialdienstleistungen) sowie den sozialpartnerschaftlichen Organisationen.
- Der deutsche Länderexperte hält einen Bundesbeirat für soziale Eingliederung für sinnvoll, um die Koordination zwischen den verschiedenen Behördenebenen bei der Umsetzung umfassender integrierter Politikkonzepte – etwa der Integration älterer Arbeitskräfte und von MigrantInnen, oder der Vereinbarkeit von Beruf und Familie – zu verbessern und die Mitwirkung von Interessengruppen an den entsprechenden Prozessen sicherzustellen.
- Die dänischen Experten sprechen sich für eine straffere Integration zwischen den verschiedenen Säulen bzw. Strängen aus, sodass Initiativen in einem Bereich (z. B.



Einkommensunterstützung) durch solche in verwandten Bereichen (etwa Bildung) untermauert werden.

- Die estnische Länderexpertin tritt für eine wirksamere horizontale und vertikale Politikkoordination hinsichtlich der übergreifenden Umsetzung der drei Stränge der aktiven Eingliederungsstrategie ein.
- Der spanische Experte betont die Notwendigkeit, die in den letzten Jahren erzielten Verbesserungen in der senkrechten und waagrechten Abstimmung der an der aktiven Eingliederung mitwirkenden Institutionen fortzuführen.
- Nach Ansicht der dänischen Experten könnten die Kommunen eine qualitative Verbesserung ihres Dienstleistungsangebots und ihres Beitrags zur Armutsverhütung sowie zur Arbeitsmarktpolitik erreichen, indem sie für die Integration ihrer Politiken in den Bereichen Wiedereingliederung, Einkommensunterstützung und Schuldenhilfe sorgen.
- Der französische Experte macht den Vorschlag, eine Neuauflage des Nationalen Aktionsplans für soziale Eingliederung in Erwägung zu ziehen. Mit diesem Instrument könnte erreicht werden, dass die treibenden Kräfte der aktiven Eingliederungspolitik – die verschiedenen Regierungsprogramme und Maßnahmen der Lokalbehörden, die Aktionen der gemeinnützigen und wohltätigen Organisationen, aber auch europäische Finanzierungen – auf eine gemeinsame Gangrichtung einschwenken.
- Die polnische Expertin regt die Einrichtung einer Koordinationsstelle an, wobei drei Gestaltungsvarianten denkbar wären: (i) Ein Arbeitsstab mit VertreterInnen aus sozialpartnerschaftlichen Organisationen, Fachkreisen und Anspruchsgruppen; (ii) eine höherrangige Behördeninstanz, die der/dem PremierministerIn oder einem Ministerium unterstellt wäre; (iii) ein bereits bestehendes Amt, dem die notwendigen Instrumente und Befugnisse übertragen werden könnten.
- Die rumänische Expertin empfiehlt den mehrgliedrigen Ausbau der aktiven Eingliederungspolitik, wobei bei der Festigung der Querverbindungen zwischen Bildungswesen, Gesundheitsdienstleistungen, Sozialschutz und aktiver Integration in den Arbeitsmarkt angesetzt werden müsste.

### 6.1.3 Entwicklung eines ausgewogeneren Herangehens an die drei Pfeiler

Wie in Abschnitt 2.1.3 dargestellt, zeichnen sich die drei aktiven Eingliederungspfeiler durch eine ungleiche Gewichtung aus. Zahlreiche Mitgliedstaaten neigen zu einer deutlichen Überbewertung der Arbeitsmarktsäule, zu Ungunsten der beiden anderen Stränge (angemessenes Einkommen und Dienstleistungszugang). Als Reaktion auf dieses Problem sprechen mehrere ExpertInnen Empfehlungen aus, die das Gleichgewicht zwischen den drei Bausteinen der aktiven Eingliederung als notwendige Voraussetzung herausstreichen. Hier einige Beispiele:

- Die zypriotischen Länderexperten empfehlen eine Korrektur des unausgewogenen Konzepts, das stark in Richtung Einkommenshilfen ausschlägt, der Angemessenheit und Qualität der Dienstleistungsversorgung hingegen relativ wenig Bedeutung beimisst.

- Der tschechische Experte schlägt vor, sowohl die aktive Beschäftigungspolitik als auch die Förderung der Personalwirtschaft auf dem Gebiet der Arbeitsmarktintegration und die Einkommenssicherung und den Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen nachdrücklicher voranzutreiben und so ein Gleichgewicht zwischen den drei Pfeilern der aktiven Eingliederung herzustellen.
- Der ungarischen Expertin zufolge ist es zwar gerechtfertigt und wichtig, mehr Erwerbsanreize zu schaffen, sie schränkt jedoch ein: „Ebenso wichtig ist es, eine Mindestversorgung für das blanke Überleben zu sichern und dafür zu sorgen, dass Arbeit für potentiell Erwerbsfähige zu einer echten Option wird – u. a. durch die Gewährleistung der dafür notwendigen Dienstleistungen (Verkehr, Gesundheitsversorgung, öffentliche Arbeitsmarktverwaltung usw.).“
- Die lettische Expertin befürwortet eine ausgeglichene Abwicklung aller drei aktiven Eingliederungsstränge, wofür es erforderlich wäre, der Planung eines angemessenen Einkommens und hochwertiger Dienstleistungen sowie der entsprechenden Wechselwirkungen mehr Aufmerksamkeit zu schenken.
- Die portugiesische Länderexpertin spricht sich dafür aus, im Nationalen Programm für das Eingliederungseinkommen die anspruchsorientierte Komponente wiederherzustellen und der Schwächung des (begrenzten) Potentials der in der Armutsbekämpfung bereitgestellten Einkommensleistungen entgegenzuwirken.
- Die slowakische Expertin hält es für notwendig, alle drei Bausteine des Konzepts der aktiven Eingliederung gleich zu behandeln und nicht den „Workfare“-Gedanken überzubewerten.
- Der schwedische Experte betont, dass die Regierung den Grundsatz der Einkommenssicherung wiederherstellen muss, um eine Anhebung der Einkommensobergrenzen in der Arbeitslosenversicherung und in weiterer Folge bei den Krankengeldregelungen einzuleiten. Auch die geplante Einführung einer einheitlichen, staatlich verwalteten Arbeitslosenversicherung sollte verwirklicht werden; sie sollte eine stärkere Inklusionsorientierung aufweisen, als es heute der Fall ist.

#### 6.1.4 Verbesserungen bei Überwachung, Evaluierung und Forschung

Abschnitt 5 zeigt auf, dass es in vielen Mitgliedstaaten an einer Wirkungsanalyse zu Politikmaßnahmen mit Bezug zu den drei aktiven Eingliederungskomponenten mangelt. Häufig lassen sich kaum Bemühungen erkennen, die Wechselbeziehungen zwischen den Pfeilern und mögliche positive Synergieeffekte zu ergründen. Zahlreiche ExpertInnen regen in ihren Empfehlungen deshalb an, dass eine solidere empirische Wissensgrundlage und Verbesserungen bei Überwachung, Evaluierung und Forschung zu einer deutlichen Stärkung integrierter nationaler Strategien beitragen würden.

Ein Punkt, wo von mehreren ExpertInnen auf Verbesserungsmöglichkeiten hingewiesen wird, betrifft einen systematischeren Umgang mit **Folgenabschätzungen nach sozialen Gesichtspunkten**. Hier einige Beispiele:





- Die belgischen Experten sprechen sich bei sozial- und beschäftigungspolitischen Reformvorhaben für die Durchführung einer systematischen Ex-ante-Einschätzung armutsrelevanter Folgen aus.
- Die finnische Expertin tritt für bessere Monitoringmethoden und verstärkten Wissensaustausch ein, wozu auch Folgenabschätzungen und Leistungsvergleiche gehören.
- Die ungarische Expertin schlägt vor, dass geplante Maßnahmen sowohl vorab als auch nachbetrachtend auf ihre sozialen Auswirkungen durchleuchtet werden sollen.
- Die irische Expertin fordert verstärkte Maßnahmen für die Überwachung und Evaluierung von Entwicklungen (unter besonderer Berücksichtigung der Effizienz von Programmen). Sie hält es ferner für angebracht, sozioökonomische Verträglichkeitsprüfungen als festen Bestandteil der Entscheidungsprozesse einzuführen und (nicht nur) dabei auch Anspruchsgruppen einzubeziehen. Die Ergebnisse dieser Sozialbilanzen müssen öffentlich zugänglich gemacht werden.
- Der luxemburgische Länderexperte ist für die (Weiter-)Entwicklung der Sozialbilanzmechanismen. Politikevaluierungen müssten aus dem Blickwinkel aller drei Pfeiler angelegt werden: Das bedeutet zum Beispiel, dass eine beschäftigungspolitische Maßnahme auch nach den Gesichtspunkten der Einkommenssicherung und des Dienstleistungszugangs untersucht wird.
- Ein Vorschlag der niederländischen Expertin lautet, soziale Folgenabschätzungen vorzusehen, insbesondere bei (kostenwirksamen) Maßnahmen, die Dienstleistungskürzungen beinhalten.
- Die portugiesische Expertin regt eine verpflichtende Folgenabschätzung bei Maßnahmenvorschlägen an, insbesondere dann, wenn von vergleichbaren Maßnahmen aus der Vergangenheit auf negative Auswirkungen zu schließen ist, was Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit in Sachen Armutsverminderung angeht.

Neben den Empfehlungen im Zusammenhang mit sozioökonomischen Verträglichkeitsprüfungen gibt es eine Reihe weiterer Vorschläge, wie Forschung und Evaluierung zur Stärkung integrierter Strategien beitragen könnten. Dazu zählen etwa eine sorgfältigere Untersuchung der Wechselwirkungen zwischen den drei Pfeilern und möglicher Verbesserungen, die Einrichtung strikterer Überwachungs- und Evaluierungsarrangements, um Politikmaßnahmen wirksamer zu machen, die strengere Einhaltung der Rechenschaftspflicht und der Ausbau der Wissensgrundlagen für die Politikentwicklung und -überwachung. Hier einige Beispiele:

- Der österreichische Experte schlägt vor, einen integrierten Prozess einer proaktiven Einschätzung zu den Stärken/Schwächen/Herausforderungen des Modells der „aktiven Eingliederung“ auf den Weg zu bringen, wobei alle drei Politikpfeiler mitsamt ihren Wechselbeziehungen in Betracht zu ziehen wären.
- Die dänischen Experten halten es für angebracht, mehr Anstrengungen in Richtung einer systematischen Überwachung und Evaluierung der in den Strategien

vorgesehenen spezifischen Maßnahmen zu unternehmen. Dies würde der Transparenz und Nachprüfbarkeit zugute kommen.

- Der spanische Experte verlangt zügige Fortschritte in der Entwicklung von Evaluierungsprotokollen für die aktive Eingliederungspolitik. Dies setzt voraus, dass sich der Staat, die gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure und die NROen im Sozialbereich für die verschiedenen Programme auf Indikatoren und zu erfassende Daten sowie auf die Beurteilung und Verbreitung der Ergebnisse einigen.
- Die finnische Expertin argumentiert, dass unnötige Überlappungen zwischen Pilot- und Testmechanismen abgebaut werden müssten (mehr Dialog und Monitoring).
- Der Länderexperte Maltas will Studien als einen zentralen Baustein sämtlicher Projekte verankert wissen – jede Aktion soll in sämtlichen Etappen von Forschung begleitet werden.
- Die niederländischen ExpertInnen fordern eine verbesserte Überwachung der Auswirkungen von Politikmaßnahmen und die Bestimmung von (möglichen) Risikogruppen, um integrierte Gegenmaßnahmen vorzusehen.
- Die rumänische Expertin unterstreicht die Notwendigkeit, verstärkt Gebrauch von spezifischen Datenbanken zu machen und die Überwachungs- und Evaluierungsverfahren zu verbessern. Dies würde eine wirksame Umsetzung von sozialen Eingliederungs- bzw. Beschäftigungsstrategien mit positiven Wechselwirkungen begünstigen.
- Die slowakische Expertin erachtet es als notwendig, Verbesserungen für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung aller Programme vorzunehmen.

### 6.1.5 Mehr Mitsprache, bessere Governance

Wie in Abschnitt 2.4 beschrieben, ist die Beteiligung aller relevanten Akteurinnen und Akteure – einschließlich derer, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, der sozialpartnerschaftlichen Organisationen, der nichtstaatlichen Organisationen (NROen) und der Dienstleistungsorgane – an der Entwicklung, Durchführung und Bewertung der aktiven Integrationsstrategien verhältnismäßig weit gediehen. In vielen Fällen sehen die ExpertInnen jedoch noch erheblichen Spielraum für Verbesserungen. Sie betonen, dass bessere Aussichten auf eine erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung integrierter, umfassender aktiver Integrationsstrategien bestehen, wenn Vorkehrungen für die Einbindung der wichtigsten Anspruchsgruppen getroffen werden. So betreffen mehrere Vorschläge dementsprechende Verbesserungsmöglichkeiten. Hier einige Beispiele:

- Die belgischen Experten regen an, Erkenntniswerte der lokalen Ebene in der Ausgestaltung einer umfassenden Strategie zu berücksichtigen.
- Die tschechischen LänderexpertInnen führen ins Treffen, dass die Problemstellungen rund um die Entscheidungsstrukturen stärker beachtet werden müssen, also die Schnittstellenausbildung zwischen den einzelnen Ämtern/Ministerien, die Definition der Verwaltungsebenen und die Beteiligung aller Interessenvertretungen an der aktiven Integrationsstrategie.



- Der spanische Experte hält es für notwendig, die Fortschritte in der Governance zu erweitern und zu festigen. Dafür sollte die Zahl der am NAP/Eingliederung und den verschiedenen Eingliederungsstrategien beteiligten NROen aus dem Sozialbereich (Roma, Menschen mit Behinderung, Zuwanderinnen und Zuwanderer) erhöht werden. Diese Organisationen stehen stellvertretend für die gefährdeten Gruppen.
- Die finnische Länderexpertin regt an, den Dienstleistungsnutzenden in den Prozessen mehr Mitsprachemöglichkeiten einzuräumen, was auch einen wirksameren Umgang mit Methoden und Instrumenten für qualitative und erfahrungsbasierte Indikatoren gestattet.
- Die irische Expertin fordert die Wiederherstellung des Stakeholder-Prozesses in Irland, da der soziale und wirtschaftliche Dialog und eine eingliederungsorientierte Planung maßgebliche Faktoren für den Aufschwung und die Schaffung eines nachhaltigen Plans für zukünftige Entwicklungen darstellen.
- Der italienische Experte argumentiert, dass Rechtsvorschriften mehr Gewicht bekämen, wenn alle relevanten Akteurinnen und Akteure (einschließlich die von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen) zur Entwicklung, Durchführung und Beurteilung von Strategien hinzugezogen werden.
- Die polnische Expertin schlägt vor, dass die zuständig Stelle unabhängig vom gewählten Koordinationsarrangement unbedingt eine breite Beteiligung unterschiedlichster Akteurinnen und Akteure ins Auge fasst.
- Die portugiesische Expertin fordert die Wiederherstellung/Stärkung der früheren Mitsprache- und Koordinationsmechanismen auf verschiedenen Ebenen (Zentralstaat, lokal), um eine integrierte, die drei Pfeiler der aktiven Integrationsstrategie umspannende Durchführung sicherzustellen.
- Die britischen ExpertInnen empfehlen, den Dialog zwischen Interessengruppen (u. a. den unmittelbar Armutsbetroffenen) und der britischen Regierung im Zusammenhang mit der sozialen Eingliederungsstrategie (einschl. aktive Eingliederung) in einem EU-Kontext mit weiteren Ressourcen anzuregen.

### 6.1.6 Anfängliche Begrenzung auf spezifische Bereiche und Gruppen

In vielen Mitgliedstaaten besteht noch ein großer Handlungsbedarf, bis eine umfassende aktive Eingliederungsstrategie für alle Menschen im erwerbsfähigen Alter erreicht ist (vgl. Abschnitt 2.1.). Einige ExpertInnen gelangen deshalb zur Ansicht, dass die Entwicklung eines lückenlosen integrierten Ansatzes für die aktive Eingliederung nur in mehreren Schritten zu bewältigen ist. Mehrere ExpertInnen machen überdies darauf aufmerksam, dass Gruppen/Bereiche mit spezifischen Benachteiligungen besser berücksichtigt werden müssen; so beschreiben viele unter ihnen, wie wenig Beachtung Nichterwerbsfähige im Vergleich zu Erwerbsfähigen finden. Ausgehend von diesen Überlegungen halten es einige ExpertInnen für einen sinnvollen Entwicklungspfad, sich zunächst auf Schwerpunktthemen zu konzentrieren und Konzepte der aktiven Eingliederung auf spezifische Bereiche abzustellen. Hier einige Beispiele:

- Die bulgarischen Experten vertreten die Ansicht, dass die Durchführung einer umfassenden aktiven Eingliederungsstrategie, die die Bedürfnisse aller gefährdeten Gruppen umschließen würde, zum jetzigen Zeitpunkt ein zu ehrgeiziges Unterfangen darstellt. Es wäre deshalb sinnvoller, sich auf die Entwicklung eines wirklich integrierten Ansatzes in einem bestimmten Bereich zu konzentrieren: die Wohnverhältnisse in den isolierten Roma-Siedlungen. Als Aktionshebel empfehlen die Experten eine Neuauflage des Nationalen Programms für die Verbesserung der Wohnverhältnisse der Roma und eine erneute Bekräftigung der Verpflichtung zu deren Umsetzung. Die Durchführung dieses Programms würde eine solide Koordination zwischen den Politikbereichen Wohnen, Gesundheit, Beschäftigung und Bildung erfordern und könnte insofern ein Vorbild für ein tatsächlich integriertes Konzept hervorbringen.
- Die litauischen Experten empfehlen, sich auf ein sorgfältig ausgearbeitetes Aktivierungsprogramm für Langzeitbeziehende der Sozialhilfe zu konzentrieren. Dabei würden die Zentralregierung, Kommunen, Arbeitsämter, Bildungseinrichtungen und andere Interessengruppen am selben Strang ziehen.
- Die niederländischen Experten sprechen sich für die Entwicklung eines ausgefeilteren Konzepts aus, um die zunehmende Armutsgefährdung sozial schwacher Gruppen abzuwenden. Es gelte dafür, die kumulative Wirkung restriktiver Maßnahmen auf den Gebieten soziale Unterstützung, Einkommenssicherung (Armutspolitik), Sozialleistungsversorgung und Sozialversicherung (Langzeitpflege) anzugehen.
- Die polnische Expertin spricht sich für die Entwicklung sektoraler Strategien und Programme aus. Dies kann als nützlicher Schritt in Richtung einer Gesamtstrategie für aktive soziale Eingliederung gesehen werden. Es gibt ermutigende Beispiele für gut entwickelte, bereichsspezifische Strategien wie etwa „Generationenübergreifende Solidarität“. Sie argumentiert, dass solche Teilstrategien letztlich in einer umfassenden Strategie zusammengeführt werden können oder als deren Alternative dienen.
- Der slowenischen Expertin zufolge sollte eine Schwerpunktsetzung auf ein oder zwei Bereiche stattfinden. Zum einen regt sie an, dass die sozialpartnerschaftlichen Organisationen die Verhandlungen zur Novelle des Gesetzes über Arbeitsbeziehungen mit mehr Nachdruck betreiben, um allmählich die Ursachen der starken Arbeitsmarktsegmentierung zu beseitigen. Zweitens fordert sie die Verabschiedung entsprechender Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Langzeitpflege, um nicht nur die Verfügbarkeit und Leistbarkeit der Dienstleistungen, sondern auch die Tragfähigkeit des Systems vor dem Hintergrund der rapiden Bevölkerungsalterung zu sichern.

### 6.1.7 Sonstiges

Mehrere ExpertInnen äußerten eine Reihe weiterer interessanter Vorschläge, um einem integrierten Konzept Vorschub zu leisten. Hier einige Beispiele:

- Die ExpertInnen Italiens und Rumäniens sprechen sich dafür aus, das aktive **Eingliederungskonzept durchgängig zu verankern**. Der italienische Experte regt an, die drei Pfeiler der aktiven Eingliederungsstrategie in alle nationalen Politiken einfließen zu lassen und gleichzeitig universelle und mehrdimensionale Konzepte zu betreiben. Die rumänische Länderexpertin tritt dafür ein, Grundsätze der Gleichheit und



Nichtdiskriminierung ganzheitlich durchzusetzen, um in den Bereichen Sozialschutz/ Sozialhilfe, Bildung, Gesundheit und Beschäftigung Ungerechtigkeiten zu beseitigen.

- Die Experten der Tschechischen Republik und Spaniens stellen einen Zusammenhang zwischen einer wirksamen aktiven Eingliederung und der **Weiterentwicklung der NRP und NSB** her. So argumentiert der spanische Experte, dass aktive Eingliederungspolitiken jedes Jahr ein sichtbarer Bestandteil der NRP und NSB sein müssen. Dem tschechischen Länderexperten zufolge müssten strategische Politikinstrumente wie die Strategie für soziale Eingliederung 2011-2015 oder das Nationale Reformprogramm (auf dem Gebiet der sozialen Eingliederung) konsequenter umgesetzt werden. Es wäre zunächst notwendig, sie in spezifische Aktionen mit einem konkreten Zeitrahmen und operativen Zielen umzumünzen und dann die benötigten Finanzressourcen bereitzustellen. Überdies bedarf es einer ordentlichen Fortschrittskontrolle in der Durchführung.
- Der italienische Experte hält es für wichtig, **diskriminierende gesetzliche Einschränkungen zu beseitigen** (u. a. für Zuwanderinnen und Zuwanderer sowie ethnische Minderheiten), um die Erfolgsaussichten aktiver Eingliederung zu erhöhen.
- Der maltesische Experte betont die Notwendigkeit, den **Informationszugang** zu verbessern, und empfiehlt dafür den Ausbau gemeindenaher Informationsdienste mit sachkundigem geschultem Personal. Es handelt sich um eine Voraussetzung, um jene an Dienstleistungen heranzuführen, die darauf angewiesen sind.
- Die ExpertInnen aus Luxemburg und dem Vereinigten Königreich unterstreichen die Bedeutung der **Ressourcen** für die Umsetzung beschlossener Maßnahmen. Die britischen ExpertInnen etwa unterbreiten der Regierung den Vorschlag, ihr Herangehen an den Defizitabbau ernsthafter zu überdenken; öffentliche Gelder könnten für die Arbeitsbeschaffung eingesetzt werden, insbesondere zugunsten junger Menschen, die seit einer Generation die höchsten Arbeitslosenraten aufweisen.
- Die Expertin der Slowakischen Republik argumentiert, dass die Berücksichtigung von Erkenntnissen aus bewährten Verfahren den nationalen Konzepten zugute kommen würde. Insofern wäre es sinnvoll, dass RegierungsvertreterInnen verstärkt an Aktivitäten des gegenseitigen Lernens teilnehmen, um Einblicke in besonders „funktionstaugliche“ integrierte Strategien zu gewinnen.

## 6.2 Vorrangige Aktionen der Mitgliedstaaten in den einzelnen Politiksträngen

Die ExpertInnen sollten eine möglichst große Vielfalt an vorrangigen Politikaktionen ausloten, um die Politiken/Maßnahmen zu allen drei aktiven Eingliederungspfeilern (angemessene Einkommen; integrative Arbeitsmärkte; Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen) voranzutreiben.

### 6.2.1 Angemessene Einkommensunterstützung

#### Gewährleistung der Angemessenheit

Wie in Abschnitt 3.1 deutlich wird, ist die Sicherstellung eines angemessenen Einkommens in vielen Mitgliedstaaten oftmals eine stark unterwickelte Komponente der aktiven Eingliederung. Es finden sich wohl mehrere gute Beispiele für die Verknüpfung zwischen der Bereitstellung von Finanzmitteln und Aktivierung (Abschnitt 3.1.2) sowie für den Umgang mit den Problemstellungen zunehmender Erwerbsanreize (Abschnitt 3.1.3), doch geht dies nicht selten zulasten der Einkommensunterstützung (Abschnitt 3.1.1). Angesichts dieser Erkenntnisse erachten es zahlreiche ExpertInnen für erforderlich, die **Systeme der sozialen Sicherung zu festigen** und insbesondere **für angemessene Sozialleistungen zu sorgen**. Hier einige Beispiele:

- In Belgien müsste – entgegen dem stattfindenden Rückbau – danach getrachtet werden, die Sozialleistungshöhe so aufzuwerten, dass ein angemessenes Mindesteinkommen für alle garantiert ist. Dieses muss beim Armutsgrenzwert (60 % des Einkommensmedians) liegen.
- In Bulgarien ist die Anhebung des Mindesteinkommens längst überfällig, überdies gilt es, die überaus restriktiven Bedarfsprüfungen aufzulockern, um die Reichweite von Mindesteinkommensregelungen auszudehnen. Um für eine intensivere Beanspruchung zu sorgen, ist es außerdem erforderlich, gegen die Stigmatisierung von Armut in öffentlichen Reden und administrativen Abläufen vorzugehen.
- In der Tschechischen Republik sollte die gesetzliche Verpflichtung zur regelmäßigen Neubewertung des Existenzminimums entsprechend der Preis- und u. U. auch der Lohnentwicklung wieder eingeführt werden. Die Befristung der Wohnkostenbeihilfe sollte abgeschafft werden.
- In Deutschland wären Verbesserungen der Sozialhilfe angebracht. Höhere Leistungen könnten die Einkommenssituation jener, die auf dieses letzte Sicherheitsnetz angewiesen sind, verbessern und zur Armutsmilderung in dieser Bevölkerungsgruppe beitragen. Diese Sozialhilfereform müsste allerdings Teil einer Umgestaltung des Aktivierungs- und Eingliederungssystems im SGB II sein.
- Eine wichtige Maßnahme für Estland bestünde darin, die Mindestsicherung anhand einer Berechnung der tatsächlich für die Deckung des Grundlebensunterhalts benötigten Ausgaben zu gestalten. Sie müsste zumindest so weit angehoben werden, dass ein Einkommen an der Schwelle zur „absoluten“ Armut sichergestellt ist. Die Arbeitslosenunterstützung und das Arbeitslosengeld wären ebenfalls anzuheben, und/



oder die Bezugsdauer zu verlängern, um die Chancen zu erhöhen, dass Betroffene zum eigenen Lebensunterhalt fähig werden.

- In Spanien wäre es sinnvoll, die bestehende Mindestsicherung zu vereinfachen und zu vereinheitlichen, sodass der Mechanismus auf unterschiedliche Zielgruppen und Situationen von sozialer Ausgrenzung angewendet werden könnte. Das aktive Eingliederungseinkommen könnte der Ausgangspunkt für ein nationales Mindesteinkommensmodell sein, das nicht nur gefährdeten Personen ein soziales Schutzpolster bietet, sondern auch als Motor für aktive Eingliederung fungiert. Es ist erforderlich, den Deckungsgrad und allen voran das Schutzniveau des Mindesteinkommens zu erhöhen, um nicht nur schwere, sondern auch relative Armut anzugehen. Maßgeblich ist insbesondere der Schutz armutsbetroffener Familien, um den überaus hohen Kinderarmutsraten beizukommen. Analog dazu sind im Hinblick auf die Armutsgefährdung Erwerbstätiger weitere Maßnahmen vonnöten, um Erwerbseinkünfte und Sozialleistungen miteinander vereinbar zu machen.
- Griechenland bräuchte ein universelles bedarfsabhängiges Mindesteinkommensmodell. Zu diesem Zweck müssten Maßnahmen ergriffen werden, um die Verwaltungskapazitäten zu verstärken und Ressourcen von weniger vorrangigen Bereichen zugunsten einer ausreichenden Mittelausstattung eines allgemeinen Systems zu verlagern. Dringend wäre ferner eine Überarbeitung der Arbeitslosenregelungen, allen voran die Unterstützung für Langzeitarbeitslose, was Höhe, Anspruchsvoraussetzungen und Bezugsdauer anbelangt.
- In Italien müsste ein nationales Rahmenwerk für Mindesteinkommensregelungen eingeführt werden. Es müsste in lokale Wohlfahrtssysteme eingeflochten werden und mit einer schrittweisen Steuerreform auf Basis einer Vermögenssteuer einhergehen, um dem zentralen Problem der ungleichen Einkommensverteilung beizukommen und auch alle aktuellen Sozialtransferleistungen auf einheitliche Weise neu zu gestalten (Sozialhilfe, Berufsunfähigkeitrenten und -beihilfen, Mutterschaftsgeld und Großfamilienzuschuss). Auf diese Weise könnte ein angemessenes Mindesteinkommen gesichert werden, „zumindest oberhalb der Armutsgefährdungsgrenze und in ausreichender Höhe, um Menschen aus der Armut herauszuführen“.
- Für eine angemessene Unterstützung Armutsbetroffener müsste das lettische Mindesteinkommen an einkommensbezogene Indikatoren gebunden werden, u. a. die Höhe des Mindestlohns, das durchschnittliche Haushaltseinkommen und das Existenzminimum.
- In Luxemburg müssten die Studien und Debatten zur Angemessenheit der existierenden Mindesteinkommenshöhe fortgesetzt werden. Die Erfahrungswerte Armutsbetroffener könnten aufgegriffen werden.
- In Litauen sollte ein Wohngeld für einkommensschwache Familien eingeführt werden. Arbeitssuchende wären dadurch mobiler, und es entstünde ein positiver Effekt aus der Warte der integrativen Arbeitsmärkte. Die universelle Familienbeihilfe müsste wieder eingeführt werden, da die Regelung mit Bedarfsprüfung vermehrte Armutsfallen hervorgerufen und Erwerbsanreize geschwächt hat.

- Der maltesische Mindestlohn bedarf einer Anhebung. Gleichzeitig müsste die verpflichtende Verrichtung bei Erreichen eines bestimmten Alters aufgehoben und die Rentenhöhe bei Verlängerung des Erwerbslebens entsprechend angepasst werden.
- In Polen wäre es notwendig, die Grenzwerte der Bedürftigkeitsprüfung möglichst rasch zu überarbeiten – sie sind seit Jahren unverändert.
- In Rumänien müsste über die Anerkennung des grundlegenden individuellen Rechtsanspruchs auf ausreichende Zuwendungen für ein menschenwürdiges Leben für die Angemessenheit von Mindesteinkommensregelungen gesorgt werden. Zur Untermauerung eines solchen Rechts müsste in der konkreten Umsetzung danach getrachtet werden, negative Arbeitsanreize für erwerbsfähige Personen auszuräumen.
- Die Slowakei müsste dem Existenzminimum einen transparenten Warenkorb zugrunde legen, ausgehend von einer klaren politischen Verpflichtung zu einer bestimmten Versorgungshöhe für menschenwürdige Lebensbedingungen und zur Förderung einschlägiger Studien. Gleichzeitig müsste die Mindestsicherung an eine transparente Schwelle für einen menschenwürdigen Lebensunterhalt gekoppelt (Existenzminimum) und an den Einzelfall angepasst werden.
- Schweden: Da die Vollbeschäftigung unerreichbar ist, muss die Regierung eine Strategie entwickeln, um die Einkommenssicherung besonders arbeitsmarktferner Gruppen aufrecht zu erhalten. Dafür gilt es, den Normbetrag der Sozialhilfe (v. a. für Familien mit Kindern) und die Mindestbeträge im Einkommenssicherungssystem aufzustocken (Arbeitslosengeld, Krankengeld, „Frührentenbezüge“), ohne indes Arbeitsanreize preiszugeben.
- Für das Vereinigte Königreich lautet die Empfehlung, die Notwendigkeit angemessener Bestimmungen zur sozialen Sicherheit als notwendige Komponente aktiver Integrationsstrategien zu bekräftigen, zum einen, um ihre Eingliederungsfunktion zu fördern, und gleichzeitig um dem sich verschlechternden Image von Sozialleistungsbeziehenden in der Öffentlichkeit entgegenzuwirken.

## 6.2.2 Integrative Arbeitsmärkte

Wie in Abschnitt 3.2 ersichtlich wird, ist die Politikarbeit zur Förderung integrativer Arbeitsmärkte in vielen Mitgliedstaaten die am weitesten gediehene Komponente der aktiven Eingliederung. Es sind zahlreiche positive Beispiele hervorzuheben, allen voran bezüglich verstärkter Investitionen in Humankapital (Abschnitt 3.2.1), aber auch im Ausbau aktiver und präventiver Arbeitsmarktmaßnahmen (3.2.2), im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Negativ- und Positivanreize des Steuer- und Leistungssystems (3.2.3), hinsichtlich der Förderung zugunsten der Sozialwirtschaft und geschützter Arbeitsplätze (3.2.4) und in Bezug auf Bemühungen um einen verbesserten Zugang zur Beschäftigung (3.2.5). Initiativen zur Eindämmung der Segmentierung des Arbeitsmarktes (3.2.6) sind weniger gut berücksichtigt. Trotz der zahlreichen verwertbaren Positivbeispiele verweisen viele ExpertInnen auf die Größenordnung der anstehenden Herausforderungen, angesichts der zunehmenden Arbeitslosigkeit und einiger beträchtlicher Lücken. Sehr viele unter ihnen machen überdies darauf aufmerksam, dass Kürzungen die Beschäftigungsdienstleistungen beeinträchtigen. Die häufigsten ExpertInnenempfehlungen in Bezug auf die georteten





Schwachstellen und Lücken betreffen die notwendige qualitative Aufwertung der Beschäftigungs- und Unterstützungsdienstleistungen, die verbesserte Zielerfassung bestimmter Gruppen, die Ausdehnung des Zugangs zu Arbeitsplätzen, die Verbesserung der Arbeitsqualität, Maßnahmen gegen Armutsgefährdung Erwerbstätiger und den Ausbau der Solidarwirtschaft.

### **Qualitative Aufwertung der Beschäftigungs- und Unterstützungsdienstleistungen**

Zahlreiche ExpertInnen sprechen Empfehlungen für eine Verbesserung von Qualität und Geltungsbereich der Beschäftigungs- und Unterstützungsdienstleistungen aus. Zum Teil geht es dabei um die Wiederherstellung von Dienstleistungen, die trotz steigender Nachfrage Sparmaßnahmen zum Opfer gefallen sind. Hier einige Beispiele:

- Bulgarien wäre darauf angewiesen, dass die aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen zumindest auf das Vorkrisenniveau zurückgesetzt werden, da die Arbeitslosigkeit im Land unaufhörlich steigt und die Prognosen von einer quälend langsamen Erholung ausgehen.
- In der Tschechischen Republik sollte die Beschäftigungspolitik in ihrer Tragweite ausgedehnt und mit höheren nationalen sowie europäischen Ressourcen versehen werden. Diese müssten zwei Maßnahmen zugute kommen: 1) Aufwertung der für die individuelle Situation der Arbeitssuchenden erforderlichen Beratungskapazitäten in der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung; 2) Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Maßnahmen, die auch für Arbeitslose mit mehrfachen Hürden hinsichtlich der Arbeitsmarkteingliederung geeignet wären.
- In Deutschland wäre es sinnvoll, den lokalen Agenturen für Arbeit mehr Eigenverantwortung zu überlassen. Dies ist der einzige Weg, die wichtigsten Schwächen der jüngsten Eingliederungspolitik auszugleichen. Es ist erforderlich, die Programme und Maßnahmen in stärkerem Maße auf den Einzelfall und spezifische Arbeitsmarktgegebenheiten vor Ort abzustimmen. Es müsste eine bundesweite Lenkungs- und Kontrollinstanz eingesetzt werden, die nicht nur die Interessen der Bundesregierung vertritt, sondern auch die der Länder und Kommunen sowie der sozialpartnerschaftlichen Organisationen und zivilgesellschaftlicher Vereine.
- Eine Empfehlung, um in Estland die Aktivierung arbeitsloser Menschen auf lokaler Ebene wirksamer zu gestalten, geht dahin, dass die lokalen Gebietskörperschaften sich mit einem eigenen Aktionsplan ausstatten, dessen Organisation Schnittstellen zwischen Dienstleistungen und Finanzierungsprinzipien und auch relevante Infrastrukturen vorsieht.
- In Griechenland müssen Schritte gesetzt werden, um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung zu verbessern. Dafür gilt es, angemessene zweckgebundene Mittel zur Verfügung zu stellen, um ihr die Möglichkeit zu geben, sowohl administrativ als auch operativ eine Annäherung an die zuständigen öffentlichen Behörden und Organe in den beiden übrigen Eingliederungssträngen zu vollziehen.
- Die öffentlichen Beschäftigungsdienstleistungen Spaniens müssten auch für von Ausgrenzung bedrohte Gruppen eine Hinführung zur Beschäftigung ins Auge

fassen, wofür sich eigene Weichenstellungen anbieten, die eine Kombination aus Einkommensgarantien und Weiterbildungs- und Erwerbseingliederungsprogrammen sowie dem Zugang zu Gesundheits- und Wohnungsdienstleistungen möglich machen. Die Koordination zwischen personenbezogenen Sozialdienstleistungen und lokalen Beschäftigungsdienstleistungen wäre ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

- In Ungarn wäre es wichtig, dass die Zusammenarbeit zwischen den Zentren für Familienförderung und der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung nicht nur eine reine Formalität darstellt, sondern als Rahmen für eine wechselseitige, gehaltvolle und maßgeschneiderte Arbeitsweise fungiert. Um dies zu erreichen, müssen die Personalkapazitäten der betreffenden Organisationen erheblich aufgewertet werden. Ferner wäre danach zu streben, die öffentlichen Arbeitsplätze „nicht in diesem starken Ausmaß als Arbeitsmarktinstrument einzusetzen, da es mit hohen Kosten verbunden ist und keinen eindeutigen Beitrag zum ersten Arbeitsmarkt leistet“.
- Irland steht vor der Herausforderung, die Fokussierung auf Kompetenzaufwertung und Qualifikationsförderung zugunsten Arbeitsloser zu überarbeiten bzw. zu verbessern. Es wäre angezeigt, eine ganze Reihe unterstützender Dienstleistungen für integrative Arbeitsmärkte einzurichten (v. a. Kinderbetreuung), um eine entsprechende Dienstleistungsinfrastruktur sicherzustellen.
- In den Niederlanden müssen Verbesserungen an den aktiven Eingliederungsmechanismen vorgenommen werden: Es ist ein stärker bedarfsorientiertes Vorgehen zu begünstigen, um auf dem Arbeitsmarkt Angebot und Nachfrage zusammenzuführen; dies gilt nicht nur für das Bildungswesen, sondern auch die von den Kommunen und der ArbeitnehmerInnenversicherung (UWV) erbrachten Dienstleistungen.
- Portugal wäre gefordert, für eine qualitative Verbesserung der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung und für Kapazitätssteigerungen hinsichtlich der Verfahrensweisen in der Heranführung an den Arbeitsmarkt zu sorgen. Die Dienstleistungen müssten individuell zugeschnitten werden, um ausschließlich quantitative Zielgruppenkonzepte zu vermeiden. Die Empfehlung betrifft ferner die notwendige Zukunftssicherung der Humankapitalinvestitionen, eine Beurteilung der tatsächlichen Resultate entwickelter Initiativen, die Bewahrung und Weiterführung positiver Errungenschaften bzw. die Korrektur negativer Entwicklungen, und die Vermeidung der Auflösung ganzer Strukturen, die in weiterer Folge durch neue ersetzt werden.
- Rumänien sollte in der Beschäftigungspolitik und einschlägigen Institutionen verstärkt auf Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit achten, um die Weichenstellungen für ein nachhaltiges Wachstum und auch integrative Arbeitsmärkte zu meistern – wichtige Voraussetzungen, um die aktive Arbeitsmarkteingliederung benachteiligter Menschen zu unterstützen sowie annehmbare und sichere Arbeitsplätze und Chancengleichheit zu gewährleisten (u. a. durch gesetzliche Maßnahmen gegen Diskriminierung).
- Slowenien steht vor der Notwendigkeit, die Arbeitsmarktverwaltung zu modernisieren, um in der Früherkennung von Beschäftigungshürden bessere Resultate erzielen zu können und die Abstimmung von Nachfrage und Angebot auf dem Beschäftigungsmarkt wirksamer zu gestalten. Gleichzeitig gilt es, die lebensbegleitende Karriereberatung



auszubauen, um eine Kluft zwischen Qualifikationsangebot und zukünftigen Arbeitsmarktbedürfnissen abzuschwächen.

- Die Slowakei sollte der personellen Schwächung der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung ein Ende setzen und sowohl nationale als auch EU-Ressourcen ausfindig machen, um eine bessere Finanzierung dieser Dienstleistungen herzustellen.

### **Zielgenauere Erfassung bestimmter Gruppen**

Ausgehend vom Befund in Abschnitt 3.2 empfehlen mehrere ExpertInnen eine nachdrücklichere Berücksichtigung bestimmter Zielgruppen. Hier einige Beispiele:

- Belgien sollte mehr und bessere Maßnahmen ergreifen, um die Menschen mit den niedrigsten Einkommen zu erreichen, anstatt sich auf kurzfristige Ergebnisse zu konzentrieren.
- Die dänischen Initiativen hinsichtlich (Aus-)Bildung und Wissensvermittlung greifen nicht weit genug, um den Disparitäten im Wissensstand und soziokulturellen Hintergrund der Betroffenen gerecht zu werden.
- Griechenland wäre gut beraten, neue spezifische Arbeitsmarktmaßnahmen auszuarbeiten, die in erster Linie auf BerufseinsteigerInnen Bezug nehmen und u. a. Programme für den Erwerb von Arbeitserfahrungen oder für Beschäftigungschancen etwa in der Sozialfürsorge und im Sozialdienstleistungssektor vorsehen, wo ein Mangel an adäquaten Personalressourcen herrscht.
- Malta muss dafür Sorge tragen, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer eine Ausbildung und kulturelle Orientierungshilfen erhalten; auf diese Weise kann Ausbeutung ein Riegel vorgeschoben werden.
- In Slowenien wäre es erforderlich, die Teilhabe schwer vermittelbarer Gruppen (allen voran älterer und bildungsschwacher Menschen) an AAmPol-Maßnahmen erheblich zu verbessern.
- Polens Aktivierungsmaßnahmen für Menschen mit Behinderung sind verbesserungsfähig. Die empfohlenen Aktionen reichen von der Stärkung des Bildungssystems über Unterstützung bei der Arbeitssuche bis hin zu einer Neugestaltung der Einkommenshilfen für Menschen mit Behinderung (Invaliditätsrente und Pflegeleistungen), was notwendigerweise der Teilnahme am offenen Arbeitsmarkt zugute kommt. Auch die Aktivierungsmaßnahmen für Ältere müssten verstärkt werden.
- Portugals Aktivierungsmaßnahmen zugunsten der schwächsten Gruppen könnten durch Erfahrungswerte aus erfolgreichen (oder auch gescheiterten) Praktiken verbessert werden. Dies gilt insbesondere für Investitionen in maßgeschneiderte Unterstützungen bei der beruflichen Integration und Arbeitsplatzhaltung.
- Schweden könnte auch in Zukunft an der vorrangigen Berücksichtigung der Arbeitslosigkeit festhalten, insbesondere unter Jugendlichen und MigrantInnen; ferner wäre eine Strategie ins Auge zu fassen, um mithilfe aktiver Arbeitsmarktprogramme

mit nachfragegerechten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen eine Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit abzuwenden.

### **Bessere Arbeitsplatzqualität, Eindämmung der Erwerbsarmut**

Angesichts der geringen Berücksichtigung der zunehmenden Arbeitsmarktsegmentierung und Armutsgefährdung Erwerbstätiger (Abschnitt 3.2.6) sprechen mehrere ExpertInnen Empfehlungen für Verbesserungen der Arbeitsplatzqualität aus. Hier einige Beispiele:

- In Österreich sollte die Frage der Einkommens- und Arbeitszeitverteilung auf die bundesweite Politikagenda gesetzt werden.
- Deutschland wäre gut beraten, die Politikmittel zur Arbeitsmarktintegration auf ein nachhaltigeres Aktivierungs- und Integrationskonzept auszurichten. Anstatt Sozialleistungsbeziehende in kurzfristige, unsichere und minder bezahlte Beschäftigungsformen zu drängen, sollte diese Politik auf die mittel- und langfristige Integration abzielen und dafür u. a. das Schulungsangebot und Wiedereingliederungsmaßnahmen aufstocken. Es bedarf angemessener Mittel und qualifizierter BetreuerInnen, die über differenzierte Integrationsmaßnahmen für KlientInnen zu entscheiden in der Lage sind.
- Italien müsste die Bekämpfung der Arbeitsmarktsegmentierung forcieren (u. a. geschlechtsbezogene, ethnische und regionale Disparitäten). Dafür könnten Politikmaßnahmen und Steuermechanismen eingesetzt werden, die unbefristeten Verträgen gegenüber atypischen, vorübergehenden und prekären Arbeitsverhältnissen zum Durchbruch verhelfen. Ferner wäre es angebracht, landesweit Verbesserungen im Arbeitsrecht herbeizuführen, etwa hinsichtlich der Sicherheit am Arbeitsplatz, und gegen illegale Beschäftigung vorzugehen.
- In Litauen besteht die Notwendigkeit, die Anpassung des monatlichen Mindestlohns so zu reformieren, dass eine Kopplung an die wirtschaftliche Situation im Land gegeben ist (Durchschnittseinkommen, Inflation usw.). Die Höhe müsste regelmäßig neu berechnet werden.
- Das Vereinigte Königreich müsste ein stärkeres Augenmerk auf die Qualität und Nachhaltigkeit von Beschäftigung sowie auf annehmbare Löhne und Gehälter legen. Anderenfalls erweist sich die Fokussierung von bezahlter Erwerbsarbeit als Ausweg aus der Armut möglicherweise als kontraproduktiv.

### **Ausbau der Arbeitsplatzversorgung**

Mehrere ExpertInnen führen ins Treffen, dass das Angebot an Arbeitsplätzen stärker berücksichtigt werden muss (Abschnitt 3.2), weshalb sie Empfehlungen für entsprechende Verbesserungen aussprechen. Hier einige Beispiele:

- In Zypern sollte mit Nachdruck danach getrachtet werden, die Anreize für ArbeitgeberInnen zur Schaffung von Arbeitsplätzen aufrecht zu erhalten. Ergänzend dazu gilt es, zur Kompetenzverbesserung unter Erwerbstätigen beizutragen, um den



alarmierenden Rückgang der Arbeitskräftenachfrage während der Wirtschaftskrise aufzuhalten.

- In Dänemark stellt sich für die Zukunft die Herausforderung, die weitere Koordination zwischen angebots- und nachfrageseitigen Politiken sicherzustellen, damit beide einander ergänzen und die verschiedenen Politikkonzepte auf diese Weise voll zur Geltung kommen.
- In Estland wäre es angebracht, die Einbindung der sozialpartnerschaftlichen Organisationen zu vereinfachen, insbesondere bei Arbeitsmarktinitiativen.
- Finnland könnte mithilfe von Steuervergünstigungen die Erwerbsbeteiligung von Personen mit Ausgrenzungsproblemen begünstigen.
- Lettland steht vor der Notwendigkeit, positive Unterstützungswerkzeuge zu entwickeln, die der stigmafreen Arbeitsmarktintegration ausgrenzungsgefährdeter Gruppen zugute kommen. Die in Frage kommenden Instrumente umfassen u. a. die Sozialwirtschaft und Steuervergünstigungen für Unternehmen, die Angehörige der betreffenden Risikogruppen einstellen.
- Malta müsste den Privatsektor mit entsprechenden Ressourcen in die Lage versetzen, aktiv Vorkehrungen für den Ausgleich zwischen Familie und Beruf voranzubringen.

### **Sozialwirtschaft**

In Abschnitt 3.2.4 werden einige bewährte Initiativen zur Förderung der Sozialwirtschaft und geschützter Arbeitsplätze beschrieben. Mehrere ExpertInnen sehen darin ein vorrangiges Aktionsfeld für die Zukunft, um Arbeitsmarktfremden zu helfen. Hier einige Beispiele:

- Belgien sollte die Sozialwirtschaft, die als Brücke zur sozialen Eingliederung und Integration fungieren kann, stärker fördern.
- In Finnland wäre es überlegenswert, das System der Mikrokredite auszuweiten, um die Gründung sozialwirtschaftlicher Unternehmen zu unterstützen.
- An Griechenland geht die Empfehlung, ein neues Aktivierungsprogramm auszuarbeiten, das Sozialhilfe (v. a. Erwerbsminderungsrenten) und Erwerbseinkünfte kombiniert, und zwar für Personen, die im sozialwirtschaftlichen Bereich beschäftigt werden können.
- Die Slowakei sollte sozialwirtschaftliche Programme stärker fördern, um auch die langfristige Arbeitsmarktintegration und die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen.

### **6.2.3 Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen**

Abschnitt 3.3 belegt, dass seit 2008 nur in wenigen Mitgliedstaaten ein Ausbau der allgemeinen Bereitstellung von Dienstleistungen angestrebt wurde, die für die Unterstützung der Strategien zur aktiven sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung von grundlegender Bedeutung sind – u. a. bei Sozialleistungen, Beschäftigung und Schulung, Wohnwesen



und sozialem Wohnungsbau, Kinderbetreuung, Langzeitpflege und Gesundheitsfürsorge. Nach Ansicht der ExpertInnen hat sich die Versorgungslage in vielen Fällen insbesondere aufgrund von Sparmaßnahmen und einer gestiegenen Nachfrage verschlechtert, sei es hinsichtlich der Verfügbarkeit und des Zugangs (Abschnitt 3.3.1) oder der Qualität (3.3.2). Die häufigsten Empfehlungen der ExpertInnen zielen deshalb auf Maßnahmen zugunsten der Qualität und Zugänglichkeit von Dienstleistungen und auf eine zuverlässigere Erfassung der schwächsten Gruppen ab. Zahlreiche ExpertInnen machen entsprechend den besonderen Gegebenheiten in ihrem Land auch auf einzelne Dienstleistungen aufmerksam, bei denen Handlungsbedarf besteht.

### **Verbesserungen bei Qualität und Zugänglichkeit von Dienstleistungen**

Mehrere ExpertInnen schlagen Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Qualität und Zugänglichkeit von Dienstleistungen vor. Hier einige Beispiele:

- In Estland besteht die Notwendigkeit, Effizienzsteigerungen unter lokalen Gebietskörperschaften anzuregen, um eine einheitliche regionale Verfügbarkeit und Qualität der dort erbrachten Dienstleistungen sicherzustellen und wirksamere Richtlinien für die Fallbetreuung einzusetzen (Vermehrung des nicht dienstleistungsbasierten Fallmanagements und Ermittlung flexiblerer Lösungen).
- Griechenland sollte eine Neustrukturierung und Verbesserung der Sozialdienstleistungsversorgung ins Auge fassen, was die Koordination, Reichweite/ Zugänglichkeit und nicht zuletzt die Qualität anbelangt.
- Bezüglich Irland lautet die Empfehlung, den Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen als eigenständiges Ziel und zugleich als Baustein einer Infrastruktur für die Beschäftigungs- und Wohlfahrtsentwicklung zu verankern.
- Italien müsste grundlegende Qualitätsmaßstäbe für Sozialdienstleistungen einführen, um zivile und soziale Ansprüche landesweit zu garantieren.
- Die Niederlande könnten mit einer stärkeren Schwerpunktsetzung auf bzw. Investitionen in die Professionalisierung des Sozialdienstleistungswesens und bewährter Instrumente zur Dienstleistungsgüte beitragen.
- Rumänien müsste dafür sorgen, dass Dienstleistungen besser zugänglich – also verfügbar und leistbar – werden, um den Zugang zu hochwertigen Sozialdienstleistungen zu optimieren. Ein weiterer Handlungsbedarf besteht bei den öffentlichen Versorgungsdiensten in den Bereichen Bildung, Gesundheit, soziale Sicherheit und sozialer Wohnungsbau, die eine präventive und kohäsionsförderliche Rolle spielen und die Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt begünstigen müssen. In diesem Zusammenhang bedarf es auch der Unterstützung von Menschen mit persönlichen Problemstellungen (z. B. Arbeitslosigkeit, Verschuldung, Alkohol- bzw. Suchtmittelabhängigkeit).

Einige ExpertInnen unterstreichen den wichtigen Stellenwert der Finanzierungen und fordern die Rückgängigmachung von Kürzungen, um die Zugänglichkeit und Qualität von Dienstleistungen zu garantieren. Hier einige Beispiele:



- Irland wäre gut beraten, einen solideren Überprüfungsprozess hinsichtlich der Konsequenzen der Kürzungen und Reformen im Dienstleistungszugang einzusetzen.
- In Italien bedarf es einer Finanzierungsstruktur für Verbesserungsmaßnahmen bei „Gesundheits-, Bildungs- und Sozialdienstleistungen, im öffentlichen Verkehr, in der Berufsausbildung, der Beschäftigung, der Kinderbetreuung und der Altenpflege, wo Gebietskörperschaften eine maßgebliche Rolle spielen“ (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments 2009).
- Das Vereinigte Königreich sollte die aktuellen Einschnitte bei den öffentlichen Dienstleistungen und den Trend zu lokalen Zuständigkeiten überdenken.

### **Zielerfassung der schwächsten Gruppen**

Eine Reihe von ExpertInnen erachten Dienstleistungen für eine zuverlässigere Erfassung besonders gefährdeter Gruppen als vorrangige Notwendigkeit. Hier einige Beispiele:

- In der Tschechischen Republik sollten geeignete Voraussetzungen für Maßnahmen zugunsten der gesellschaftlichen Inklusion von Kindern aus ausgegrenzten Roma-Siedlungen geschaffen werden, sowohl über vorschulische Einrichtungen als auch im Grund- und Sekundarschulbereich.
- Spanien sollte Maßnahmen ergreifen, um den Zugang von Risikogruppen zu Gesundheitsversorgung, Wohnraum und Bildung in Abstimmung mit persönlichen Sozialdienstleistungen zu erleichtern. Allen voran gilt dies für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund, die im Vergleich zum Landesdurchschnitt nahezu doppelt so hohe Arbeitslosenzahlen aufweist.
- Lettland erhält die Empfehlung, den Zugang zu mehreren maßgeblichen Sozialdienstleistungen für arbeitsmarktferne Gruppen sicherzustellen (u. a. Motivations- und soziale Rehabilitationsprogramme). Ferner sollte die soziale und wirtschaftliche Integrationspolitik für nicht erwerbsfähige Personen ausgebaut werden.
- Litauen steht vor der Notwendigkeit, Betreuungs-, Bildungs- und psychologische Dienstleistungen für Kinder aus der Migration oder der Rückwanderung zu entwickeln.
- In der Slowakei sollte ein nachdrücklicher Ausbau des Programms für Assistenzlehrkräfte betrieben werden, um Kinder mit sozioökonomischen Benachteiligungen zu fördern.

### **Verbesserung einzelner Dienstleistungen**

Mehrere ExpertInnen erachten Verbesserungen bei spezifischen Dienstleistungen als vorrangig. Hier einige Beispiele: Die ExpertInnen Zyperns, Polens und Sloweniens fokussieren die Langzeitpflege, jene aus Estland und Malta die Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Für die LänderexpertInnen Österreichs, Zyperns, der Tschechischen Republik und der Slowakei spielen Kinderbetreuungsdienstleistungen eine zentrale Rolle, die belgischen, tschechischen, ungarischen und luxemburgischen ExpertInnen geben Empfehlungen zur Wohnungspolitik ab. Ein weiterer Schwerpunkt der zyprischen Experten ist der Zugang zum Gesundheitswesen, während die Expertinnen Portugals und Ungarns der Verbesserung

hinsichtlich Verfügbarkeit und Leistbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel ein besonderes Augenmerk schenken.

### Sonstiges

Die ExpertInnen sprechen eine Reihe weiterer interessanter Empfehlungen mit Bezug zum Dienstleistungswesen aus. Die zyprischen Experten betonen, dass aktive Eingliederungsmaßnahmen „dem wandelnden Antlitz von Armut und sozialer Ausgrenzung“ im Land Rechnung tragen müssen, allen voran hinsichtlich der zunehmenden Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit. Die Länderexpertin Finnlands rückt das Potential des öffentlichen Beschaffungswesens, von Genossenschaften und anderen Zusammenschlüssen von Kleinunternehmen in den Vordergrund, was die Förderung des Dienstleistungszugangs und des UnternehmerInnenentums betrifft. Die ungarische Expertin ist der Ansicht, dass lokale Handhabungsbefugnisse im Sozialwesen abzuschaffen sind, da sie Diskriminierungen Vorschub leisten und die völlige Schutzlosigkeit der KlientInnen zur Folge hätten.

## 6.3 Vorrangige Handlungsstränge auf EU-Ebene

Die vorangegangenen Abschnitte dieses Berichts haben anschaulich gemacht, dass die Durchführung der Empfehlung der Europäischen Kommission zur aktiven Eingliederung insgesamt wenig vorangekommen ist und in vielen Mitgliedstaaten keine hohe Priorität einnimmt. Ausgehend von diesem Befund erachten zahlreiche ExpertInnen, dass dieser Zustand nur verändert werden kann, wenn auf EU-Ebene ein neuer Führungs-, Lenkungs- und Unterstützungselan angestoßen wird und ein Konzept von proaktiverer Prägung zum Tragen kommt. Die ExpertInnen befürworten deshalb eine ganze Reihe von Maßnahmen, die ihrer Ansicht nach auf EU-Ebene eingeleitet werden könnten, um die Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung in den Mitgliedstaaten zu untermauern. Drei Bereiche kommen dabei besonders häufig vor: die Notwendigkeit wirksamerer und besser sichtbarer Beurteilungen zur Umsetzung der Empfehlung; die Notwendigkeit von mehr Analysen und wissenschaftlichen Studien; und die Bedeutung eines verstärkten Rückgriffs auf EU-Strukturfonds für die Förderung aktiver Eingliederungsmaßnahmen.

### 6.3.1 Konsequenterer Beurteilung und Berichterstattung zur Umsetzung

Zahlreiche ExpertInnen sind überzeugt, dass es eines weitaus dynamischeren und interaktiven Prozesses für die regelmäßige Überwachung und Berichterstattung zur Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung seitens der Mitgliedstaaten bedarf. Dieser Prozess muss Teil eines übergeordneten Durchführungsplans für die Empfehlung sein. Die belgischen Experten betonen die Notwendigkeit, „ein Arbeitsprogramm oder einen Projektplan zu entwickeln, der über mehrere Jahre angelegt ist und der Gewährleistung bzw. Überwachung der besseren Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung dient“. Es folgt ein Überblick einiger spezifischer ExpertInnenempfehlungen für ein verbessertes Monitoring- und Berichtswesen.

- Verbesserung der Qualitätsüberwachung, Weiterentwicklung und Umsetzung von Strategiedokumenten zur aktiven Eingliederungsstrategie (CZ).





- Erarbeitung einer eindeutigeren Definition und, darauf aufbauend, Einführung einer ganzheitlichen Evaluierung der aktiven Eingliederungsstrategie, anstatt wie derzeit nur einiger Teilaspekte (FR).
- Die Europäische Kommission soll zu geeigneten Schritten ermutigt werden, um ein eindeutiges Engagement der Mitgliedstaaten zur Durchführung der nötigen Maßnahmen vor Ort zu gewährleisten, welche die Umsetzung der EU-Empfehlung zur aktiven Eingliederung begünstigen würden. In diesem Zusammenhang ist es „dringend notwendig, Politikmaßnahmen zur aktiven Eingliederung von der Sparpolitik und deren Beschränkungen abzukoppeln, da diese die einschlägigen Politikbemühungen ernsthaft in Frage stellen“ (EL).
- Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, einen Bericht zur organisatorischen Zusammenarbeit bzw. zu Querverbindungen zwischen Institutionen/AkteurInnen in den verschiedenen Segmenten der aktiven Eingliederung vorzulegen. Dies könnte besser integrierte Konzepte hervorbringen und auch der Beteiligung relevanter Interessenvertretungen zugute kommen (HU).
- „Die EU muss Irland dazu anhalten, Rechenschaft über den Umfang der erfolgten Umsetzung der Empfehlung abzulegen. Außerdem sollte Irland dazu aufgefordert werden, die Vielzahl der derzeit vorhandenen Strategien und Pläne sowie die administrativen Arrangements straffer zu gestalten“ (IE).
- Die Umsetzung der (drei) aktiven Eingliederungsbausteine in den Nationalen Reformprogrammen, in den Nationalen Sozialberichten und in den länderspezifischen Empfehlungen hinsichtlich ihrer Wirkung überwachen, um einen integrierten Ansatz für die aktive Eingliederung voranzutreiben (LV).
- Dafür Sorge tragen, dass die Entwicklung/Verbesserung ausgewogener aktiver Integrationsstrategien in den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters als Notwendigkeit berücksichtigt wird (LU).
- „Es würde die vergleichende Überwachung der britischen aktiven Eingliederungsstrategien weiterbringen, wenn mithilfe der Europa 2020-Indikatoren eine stärkere Synergie zwischen nationalen Bemühungen und jenen der anderen Mitgliedstaaten herbeigeführt werden könnte.“ (UK)

Interessanter Weise führen mehrere ExpertInnen ins Treffen, dass eine bessere Überwachung und Berichterstattung (und auch Durchführung) die Ausarbeitung eindeutigerer Definitionen und ein umfassenderes Wissen um die tatsächliche Bedeutung von aktiver Eingliederung und ihrer verschiedenen Bestandteile voraussetzt. Der österreichische Experte regt beispielsweise an, die „Bedeutung der Begriffe ‘angemessene Einkommensunterstützung’, ‘integrative Arbeitsmärkte’ und ‘hochwertige Dienstleistungen’ exakter abzustecken“. Die Empfehlung des französischen Länderexperten lautet: „Insofern als Eingliederung eine breite Maßnahmenpalette umspannt – von der Erwachsenenfortbildung über Steuerregelungen und die Organisation von Dienstleistungen bis hin zur Ferienbetreuung von Schulkindern –, wäre es sinnvoll, das Konzept und seinen Inhalt genauer zu definieren und die Gruppen, die von dieser Politik potentiell am meisten betroffen sind, näher ins Auge zu fassen. Es wäre

hilfreich, den Geltungsbereich und die Reichweite dieser Politik zu ermitteln – letztere kann etwa 20 % der Bevölkerung betreffen, oder auch nur Langzeitarbeitslose.“

### 6.3.2 Mehr Analysen und wissenschaftliche Studien

Einige ExpertInnen sehen einen Bedarf an mehr Analysen und wissenschaftlichen Studien auf EU-Ebene, um den Ausbau und die Durchführung der aktiven Eingliederungspolitiken zu untermauern, anknüpfend an die diesbezüglich festgestellten Lücken (vgl. Abschnitt 5). Besonders weit holt der französische Experte mit seinem Vorschlag aus: „Es sollte im Rahmen eines europäischen Forschungs- und Entwicklungsprogramms ein wissenschaftliches Forschungsprojekt in Angriff genommen werden, um die Merkmale dieser Politik besser zu begreifen und zu ermitteln, ob es sich um eine positive Strategie handelt, die eine profunde Umwälzung der Sozialpolitik mit sich bringen wird, oder ob damit die Schwerpunktverlagerung von individueller Verantwortung hin zu einer Politik, die die Beantragung von Hilfsleistungen oder gar die Betroffenen selbst stigmatisiert, in die europäische Politikagenda Einzug hält.“ Konkret regt er unter anderem an, „vorhandene Ausgrenzungsmechanismen genauer unter die Lupe zu nehmen, sei es in der Funktionsweise des Arbeitsmarktes oder aus der Warte der Sozialpolitik. Im ersten Fall bedarf es eines besseren Verständnisses von den maßgeblichen Faktoren für die Segmentierung des Arbeitsmarktes, im zweiten gilt es, die Trennlinie zwischen Versicherung und Absicherung zu bestimmen.“ Die Anregung der estnischen Expertin: „Damit die Möglichkeit zu einem verlängerten Erwerbsleben bestehen kann, müssen damit zusammenhängende altersbezogene Problemstellungen – Gesundheitserhaltung, Arrangements für lebensbegleitendes Lernen, Arbeitsplatzgestaltung, Anpassung der Arbeitszeiten, Arrangements für geringere Arbeitsbelastung u. dgl. – auf koordinierte Weise analysiert werden.“ Der Experte Maltas spricht sich für die Einführung zahlreicherer Technologietransferinstrumente aus, damit den Regierungen in verschiedenen Mitgliedstaaten Forschungspersonal zur Verfügung steht, um bedarfsgerechte Indikatoren und Forschungsstrategien entwickeln zu können und Ad-hoc-Gelder für Hochschulkooperationen an Aktionsforschungen über eingliederungspolitische Fragestellungen zu ermöglichen.

### 6.3.3 Optimierter Rückgriff auf EU-Strukturfonds

Wie in Abschnitt 4 erörtert, spielen EU-Strukturfonds in zahlreichen Staaten eine maßgebliche Rolle für die Entwicklung aktiver Eingliederungsmaßnahmen, kommen allerdings vorwiegend dem Pfeiler „integrative Arbeitsmärkte“ zugute, und weniger den Maßnahmen, um die Entwicklung und Durchführung einer integrierten, umfassenden aktiven Integrationsstrategie voranzubringen. Vor dem Hintergrund dieser Analyse messen mehrere ExpertInnen dem Potential eines wirksameren Einsatzes von EU-Strukturfonds für die Umsetzung aktiver Eingliederungsstrategien eine besondere Bedeutung bei. Der Vorschlag etwa des tschechischen Länderexperten lautet: „Die Nutzung von EU-Mitteln muss konsequenter an aktive Eingliederungsmaßnahmen gekoppelt werden; die Zuweisung von solchen Mitteln muss auf die Förderung der aktiven Eingliederung umgeleitet werden.“ Der griechische Experte empfiehlt: „Bei EU-Strukturfonds sollte ein gewisser Spielraum gegeben sein, was die Anspruchskriterien betrifft, damit integrierte Konzepte für eine Finanzförderung in Frage kommen und folglich eine Maßnahmenkombination in den drei Strängen der aktiven Eingliederung zum Zug kommt. Dies muss nicht nur auf Programme im aktuellen nationalen strategischen Rahmenplan angewendet werden, sondern auch auf die für die nächste Programmperiode (2014-2020) geplanten.“ Die polnische Expertin hält



„eine teilweise Neuausrichtung der ESF-Regelungen für überlegenswert. Einerseits wurde von Teilnehmenden angeregt, dass Ausgaben im Rahmen des Operationellen Programms Humankapital über die Humankapitalentwicklung im engsten Sinne (Schulungen, Bildungsmaßnahmen usw.) hinausgehen und auch ausgewählte Aufwendungen (z. B. für Ausrüstung) abdecken sollten. (...) Zweitens gilt es sicherzustellen, dass langfristige Ergebnisse der aus dem ESF geförderten Projekte besser sichtbar gemacht werden.“ Laut dem Vorschlag des französischen Experten sollten Strukturfonds „zur Förderung von Ausbildungsprogrammen eingesetzt werden, um Menschen bei der Aneignung beruflicher Qualifikationen und damit beim Einstieg in den Erwerbsmarkt zu helfen“.

#### 6.3.4 Austausch, gegenseitiges Lernen und Sensibilisierung verbessern

Mehrere Vorschläge gehen in die Richtung, dass mehr Förderungen für gegenseitiges Lernen einer besseren Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung zugute kommen würden. So empfiehlt etwa die finnische Länderexpertin den Ausbau „systematischerer Beurteilungen von Benchmarking-Fällen und Peer Reviews in allen drei Pfeilern“ und die Einführung von „Mentoring- und Austauschprozessen zwischen Organisationen in unterschiedlichen Politiksektoren, um den horizontalen Dialog, den Austausch bewährter Verfahren und den Wissensstand zu verbessern“. Der luxemburgische Experte meint: „Es sollten bewährte aktive Integrationsstrategien ausgemacht werden, die für das länderübergreifende gegenseitige Lernen herangezogen werden können.“ Die Länderexperten Bulgariens machen den Vorschlag, dass „die Europäische Kommission durch die Hinzuziehung lokaler Akteurinnen und Akteure und der Interessengruppen zu den Gesprächen (u. a. Bildungseinrichtungen, NROen und Medien) versuchen könnte, Dokumente wie die Empfehlung in den Mitgliedstaaten bekannter zu machen. Damit sie wirklich Sinn machen und zum Tragen kommen, müssen sie aus ihrem Bürokratiekontext herausgelöst und in die tatsächliche Politikdebatte vor Ort eingebettet werden.“ Die zahlreichen im vorliegenden Bericht beschriebenen Positivbeispiele (v. a. Abschnitte 2 und 3) liefern nützliche Ausgangspunkte für den Austausch von Erkenntnissen und bewährten Verfahren.

97

#### 6.3.5 Empfehlung zur aktiven Eingliederung und „Rettungsmechanismen“

Die vorangegangenen Abschnitte dieses Berichts verdeutlichen das Fehlen eines nachdrücklichen Konzepts der aktiven Eingliederung in der Mehrzahl jener Staaten, in denen ein Rettungsmechanismus eingesetzt wurde bzw. wird. Daher die Empfehlung, dass diese Mechanismen mit Ansätzen der aktiven Eingliederung verknüpft werden sollen. So gilt es etwa nach Ansicht der portugiesischen Expertin darauf zu achten, dass „die Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen in einem ‘Memorandum of Understanding’ von vornherein auch Indikatoren betreffend die in der Empfehlung zur aktiven Eingliederung verwirklichten Ziele berücksichtigt“.

#### 6.3.6 Zusammenhang zwischen aktiver Eingliederung, Europa 2020 und dem Ausbau des Sozialen Europas

Angesichts des geringen Stellenwerts, der der Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung beigemessen wird (vgl. die vorangegangenen Abschnitte), wurde unter anderem empfohlen, durch eine eindeutige Anbindung an die Strategie Europa 2020 zur Aufwertung des aktiven Eingliederungsprozesses beizutragen. In diesem Sinne befürwortet beispielsweise der italienische Experte eine „Abstimmung der Empfehlung



der Europäischen Kommission aus 2008 mit den in der Entschließung des Europäischen Parlaments 2009 genannten Grundsätzen“ und die „Aufnahme der überarbeiteten Grundsätze in die Jahreswachstumsberichte“. „Die Umsetzung dieser Grundsätze durch die Mitgliedstaaten muss in die Nationalen Reformprogramme und in die länderspezifischen Empfehlungen des EU-Rates aufgenommen werden.“ Analog dazu regt die rumänische Länderexpertin an, dass „auf europäischer wie auch einzelstaatlicher Ebene einheitliche Weichenstellungen für die Verwirklichung aktiver Eingliederungsziele getroffen werden sollten, in Übereinstimmung mit den Vorgaben in Europa 2020. Gleichzeitig müssen klare Querverbindungen zwischen den verwandten Politikzielen im Wirtschafts- und Sozialbereich hergestellt werden, um dem Ziel des Wirtschaftswachstums und der Bekämpfung von Armut bzw. sozialer Ausgrenzung gerecht zu werden.“ Sie hält es zudem für wichtig, dass die aus Haushaltskonsolidierung und Sparmaßnahmen resultierenden Risiken hinsichtlich der Wahrung der Menschenrechte berücksichtigt werden. Der Experte Spaniens argumentiert allgemein: „Insofern als Konsolidierungspolitik in Staaten mit größeren wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten (allen voran in Süd- und Osteuropa) eine Schwächung der Armuts- bzw. Eingliederungspolitik bewirkt, muss das Soziale Europa verstärkt werden, um Beeinträchtigungen des sozialen Zusammenhalts zu vermeiden. Folglich sind neue institutionelle Verpflichtungen zugunsten der Eingliederung und sozialen Kohäsion zu treffen, die ein neues Gleichgewicht für die Sozialpolitik herstellen und der nahezu ausschließlichen Fokussierung von Ausgabenkürzungen und Sparmaßnahmen ein Ende machen.“

### 6.3.7 Sonstiges

Zwei weitere interessante Ideen von ExpertInnen: Es sollten ein Mindesteinkommen bzw. Basisniveaus für den Sozialschutz geschaffen werden, und zwar mithilfe EU-weit einheitlicher Mindestsicherungsregelungen (LT); und zweitens: Investitionen für vorschulische Erziehung und andere wesentliche Eingliederungsaufwendungen für die am stärksten Benachteiligten sollten nicht dem Defizit, sondern lediglich der Staatsverschuldung zugerechnet werden (SK).



## 7. Übersichtstabellen

Die NetzwerkexpertInnen hatten die Aufgabe, auf der Grundlage ihrer persönlichen Gesamteinschätzung einen tabellarischen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse zur Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung im jeweiligen Mitgliedstaat zu erstellen. Diese Fakten sind nachstehend in den Tabellen 7.1 und 7.2 aufgeführt. Die Hintergründe zu den einzelnen Wertungen können im jeweiligen Länderbericht der ExpertInnen eingesehen werden.

**Tabelle 7.1: ExpertInnenurteil zum Entwicklungsstand einer integrierten umfassenden Strategie zur aktiven Eingliederung im jeweiligen Mitgliedstaat (Erwerbsfähige/Erwerbsunfähige)**

	Umfassende Politikkonzeption			Integrierte Durchführung			Vertikale Politikkoordination			Aktive Mitwirkung relevanter Akteurinnen und Akteure		
	Ja	Teilweise	Nein	Ja	Teilweise	Nein	Ja	Teilweise	Nein	Ja	Teilweise	Nein
<b>Erwerbsfähige Personen</b>	DK, FI, FR, MT, NL, PL, SE	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, ES, HU, IE, LU, PT, RO, SI, SK, UK	EE, EL, IT, LT, LV	BE, DK, FR, MT, SI, SE	AT, BG, CY, CZ, DE, FI, HU, IE, LU, NL, PT, RO, UK	EE, EL, ES, IT, LV, LT, PL, SK	BE, DK, FI, LU, NL	AT, BG, ES, CY, CZ, DE, IE, IT, LV, MT, PL, RO, SI, SK, SE, UK	EE, EL, FR, HU, LT, PT	BE, BG, DK, ES, FI, LU, NL, SI, SE	AT, CY, CZ, DE, FR, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SK, UK	EE, EL, HU, IE, LT
<b>Erwerbsunfähige Personen</b>	DK, NL, SI	AT, BG, CY, CZ, ES, FI, FR, HU, LU, MT, PT, RO, SK, UK	BE, DE, EE, EL, IE, IT, LT, LV, PL, SE	LU, MT, SI	AT, BE, CY, CZ, DK, FI, FR, HU, IT, NL, PT, RO, UK	BG, DE, EE, EL, ES, IE, LV, LT, PL, SK, SE	BE, DK, FI, LU, NL	AT, CY, CZ, ES, IT, LV, MT, RO, SE, SI, SK, UK	BG, DE, EE, EL, FR, HU, IE, LT, PL, PT	BE, CY, DK, FI, NL, SI	AT, BG, CZ, ES, FR, IT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SE, SK, UK	DE, EE, EL, HU, IE, LT
<b>Einzelheiten -&gt; Verweis auf entspr. Abschnitt im Bericht</b>	2.1			2.2			2.3			2.4		



**Tabelle 7.2: ExpertInnenurteil zur Entwicklung aktiver Eingliederungspolitiken/-maßnahmen (alle drei Pfeiler) im jeweiligen Mitgliedstaat seit 2008: Ausbau, Stagnation oder Rückbau?**

	Angemessene Einkommensunterstützung			Integrative Arbeitsmärkte			Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen (*)		
	Ausbau	Stagnation	Rückbau	Ausbau	Stagnation	Rückbau	Ausbau	Stagnation	Rückbau
<b>Erwerbsfähige Personen</b>	AT, CY, DK, FI, FR, LU, SI	BG, DE, EE, ES, IT, MT, NL, PL	BE, CZ, EL, HU, IE, LT, LV, PT, RO, SE, SK, UK	AT, DE, DK, EE, EL, ES, FI, HU, IE, MT, NL, SI	BE, CY, IT, LT, LU, RO, SE	BG, CZ, FR, LU, PL, PT, SK, UK	AT, BE, DE, EE, LU, MT	BG, CY, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, PL, SE, SI	CZ, EL, IE, IT, LV, PT, RO, SK, UK
<b>Erwerbsunfähige Personen</b>	AT, DK, FI, FR, LU, SI	BE, CY, DE, EE, EL, MT, NL, SK	BG, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, LV, PL, PT, RO, SE, UK	CY, DK, EE, ES, FI, MT, NL	AT, BE, FR, DE, EL, HU, IE, LT, LU, PL, RO, SE, SI, SK	BG, CZ, IT, LV, PT, UK	BE, EE, LU, MT	AT, BG, CY, DE, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, PL, SE, SI	CZ, EL, IE, IT, LV, PT, RO, SK, UK
<b>Einzelheiten -&gt; Verweis auf entsprechenden Abschnitt im Bericht</b>	3.1			3.2			3.3		

(\*) Bei den Angaben zu Polen hinsichtlich des Zugangs zu hochwertigen Dienstleistungen handelt es sich lediglich um einen Querschnittswert, da die Expertin urteilte, dass einige Dienstleistungen einen Aus- und einige einen Rückbau verzeichnen.





Europäische Kommission

**Bewertung der Umsetzung der von der Europäischen Kommission verabschiedeten Empfehlung zur "aktiven Eingliederung": Eine Studie zu nationaler Politik**

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union  
2013 — 102 pp. — 17.6×25 cm

ISBN 978-92-79-28795-4

ISSN 1977-9224

doi: 10.2767/17574

Die elektronische Ausgabe dieser Veröffentlichung ist in Englisch, Französisch und Deutsch erhältlich.

**WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?**

**Kostenlose Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.

Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

**Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

**Kostenpflichtige Abonnements (wie das Amtsblatt der Europäischen Union oder die Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union)**

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union ([http://publications.europa.eu/eu\\_bookshop/index\\_de.htm](http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm)).

## Bewertung der Umsetzung der von der Europäischen Kommission verabschiedeten Empfehlung zur “aktiven Eingliederung”: Eine Studie zu nationaler Politik

Am 3. Oktober 2008 verabschiedete die Europäische Kommission eine Empfehlung zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Sie befürwortete darin eine umfassende Strategie, die auf drei zentralen, gleich gewichteten sozialpolitischen Säulen beruht: Angemessene Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen. Dieses Konzept wurde in weiterer Folge sowohl vom Rat der EU-MinisterInnen (Dezember 2008) als auch vom Europäischen Parlament (Mai 2009) angenommen.

Die Mitglieder des EU-Netzwerks unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung waren damit beauftragt, Länderberichte zur Umsetzung dieser Empfehlung im jeweiligen Mitgliedstaat anzufertigen. Ihre im Sommer 2012 fertiggestellten Berichte sollten insbesondere in die von der Europäischen Kommission vorgenommene Beurteilung zur Umsetzung der Empfehlung einfließen. Diese Bewertung wurde unterdessen von der Kommission im Rahmen des am 20. Februar 2013 vorgestellten „Sozialinvestitionspakets“ veröffentlicht.

Der vorliegende Synthesebericht wurde vom Kernteam des ExpertInnennetzwerks auf der Grundlage der Länderberichte aus den 27 EU-Mitgliedstaaten erstellt. Der Bericht liefert eingangs einen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse in den Länderanalysen der ExpertInnen. Davon ausgehend und auf der Grundlage der Gesamtbewertung des Kernteams werden konkrete Vorschläge ausgesprochen, um die bislang überaus begrenzte Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung voranzubringen.

Der Hauptteil enthält eine einleitende Analyse zum Entwicklungsstand integrierter umfassender Strategien zur aktiven Eingliederung in den Mitgliedstaaten. Anschließend untersucht er, wie die Mitgliedstaaten bei der Maßnahmenentwicklung in den drei Strängen vorangekommen sind. Ferner setzt er sich mit der Finanzierung aktiver Eingliederungsmechanismen durch die Mitgliedstaaten sowie aus EU-Strukturfonds auseinander und beleuchtet, welche Arrangements zur Umsetzungsüberwachung zum Zug kommen. Abschließend werden die ExpertInnenvorschläge für eine nachdrücklichere Umsetzung der Empfehlung – sei es auf einzelstaatlicher oder EU-Ebene – zusammengefasst.

