



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 12. Dezember 2001 (13.12)  
(OR. en)**

**15223/01**

**LIMITE**

**SOC 538  
ECOFIN 400  
EDUC 161  
SAN 167**

**ÜBERMITTLUNG EINES TEXTES**

---

des Rates (Beschäftigung und Sozialpolitik)  
an den Europäischen Rat

---

Nr. Kommissionsvorschlag: 13926/01 SOC 447 ECOFIN 327 EDUC 136 SAN 147

---

**Betr.: Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung  
- Teil I: Die Europäische Union, einschließlich Zusammenfassung**

---

Die Delegationen erhalten anbei den Text des gemeinsamen Berichts über die soziale Eingliederung, Teil I: Die Europäische Union, in der vom Rat (Beschäftigung und Sozialpolitik) gebilligten Fassung. Dieser Teil enthält auch die Zusammenfassung.

"Teil II: Die Mitgliedstaaten" ist in Dokument 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 1 enthalten.

"Teil III: Anhänge zum gemeinsamen Bericht" ist in Dokument 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 2 enthalten.

---

Die Übersetzungen wurden von der Kommission erstellt.

## **Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung**

### **Teil I - Die Europäische Union UND ZUSAMMENFASSUNG**

## Teil I - Die Europäische Union

ZUSAMMENFASSUNG.....	5
EINLEITUNG.....	11
1. Die wichtigsten Tendenzen und Herausforderungen.....	14
2. Strategische Ansätze und politische Maßnahmen.....	27
3. Bestimmung von bewährten Verfahren und innovativen Ansätzen.....	31
3.1. Ziel 1: Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen.....	32
3.1.1. Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben.....	32
3.1.2. Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen.....	40
3.1.2.1 – Sozialschutzsysteme.....	40
3.1.2.2 Wohnen.....	44
3.1.2.3 Medizinische Versorgung.....	48
3.1.2.4 Bildung, Justiz und Kultur.....	52
3.2. Ziel 2: Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung.....	60
3.2.1. Förderung der „eInclusion“.....	60
3.2.2. Maßnahmen zur Vermeidung von Überschuldung und Verlust der Wohnung.....	63
3.2.3. Erhalt der Solidarität in der Familie.....	67
3.3. Ziel 3: Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen.....	68
3.3.1. Förderung der Integration von Menschen, die von dauernder Armut bedroht sind...	69
3.3.2. Vermeidung von Fällen sozialer Ausgrenzung von Kindern.....	72
3.3.3. Förderung von Maßnahmen für Gebiete, die mit den Problemen der Ausgrenzung konfrontiert sind.....	73
3.4. Ziel 4: Mobilisierung aller Akteure.....	76
3.4.1. Förderung der Beteiligung der ausgegrenzten Personen und Förderung ihres Mitspracherechts.....	77
3.4.2. Einbeziehung der Bekämpfung der Ausgrenzung in alle politischen Maßnahmen...	77
3.4.3. Förderung des Dialogs und der Partnerschaft.....	82

4.	Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern .....	84
4.1.	Sensibilisierung für Gleichstellungsfragen bei den wichtigsten Herausforderungen	84
4.2.	Einbeziehung der Dimension der Gleichstellung in die Gesamtstrategie .....	85
4.3.	Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Aspekten in den verschiedenen Zielen	85
4.4.	Geschlechtsspezifische Aspekte im Überwachungsprozess, bei der Bewertung der Auswirkungen und bei den Indikatoren .....	88
5.	Verwendung von Indikatoren in den NAP (Eingliederung) .....	88

## ZUSAMMENFASSUNG

Dies ist das erste Mal, dass die Europäische Union ein politisches Dokument über Armut und soziale Ausgrenzung billigt. Dieser gemeinsame Bericht über soziale Eingliederung trägt grundsätzlich zur Stärkung des europäischen Sozialmodells bei, indem er die Situation in den Mitgliedsstaaten dokumentiert und analysiert und die größten Herausforderungen der Zukunft identifiziert. Somit bedeutet dies einen wichtigen Schritt in Richtung der Erfüllung des strategischen Zieles der Europäischen Union, größere soziale Kohäsion von 2001 bis 2010 zu erreichen.

Dieser Bericht lässt die Methode der offenen Koordinierung konkrete Gestalt annehmen, wie sie auf dem Gipfel in Lissabon im März 2000 beschlossen wurde. Dieser neue Prozess ist ein wichtiges Zeichen der Anerkennung der Schlüsselrolle der Sozialpolitik neben Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, um Benachteiligungen zu vermindern und die soziale Kohäsion zu fördern. Gleichzeitig ist er Ausdruck der Notwendigkeit effektive Verbindungen zwischen diesen Politiken zu etablieren. Dieser Prozess ist demnach ein wichtiges Element für die Verwirklichung der Europäischen Sozialagenda wie sie von Nizza beschlossen wurde, und ergänzt auch die Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie.

Dieser Bericht stellt einen wichtigen Fortschritt dar im Prozess, gemeinsam vereinbarte Indikatoren zu entwickeln, um Armut und soziale Ausgrenzung messbar zu machen sowohl für die Gesamtheit als auch für die einzelnen Mitgliedsstaaten. Der Bericht ist Zeuge, dass Mitgliedsstaaten und Kommission aktiv an diesem Prozess mitwirken. Somit ist die Möglichkeit geschaffen, zukünftige Fortschritte auf dem Gebiet der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung genauer und effektiver zu erfassen. Darüber hinaus sind die Voraussetzungen geschaffen, die jeweiligen Politiken besser auswerten zu können und sich einen Eindruck über ihre Effektivität und Kosteneffizienz zu verschaffen. Dies sollte in Zukunft die Politik der Mitgliedsstaaten verbessern.

Dieser Bericht stellt nicht den Anspruch, die Effektivität der Sozialsysteme in den verschiedenen Mitgliedsstaaten zu bewerten. Er konzentriert sich vielmehr auf die Analyse der verschiedenen Ansätze, die die Mitgliedsstaaten in ihren Nationalen Aktionsplänen gegen Armut und soziale Ausgrenzung - NAP(Eingliederung) beschlossen hatten in Antwort auf die gemeinsamen Ziele zur Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung, die die EU in Nizza im Dezember 2000 verabschiedet hatte. Der Bericht untersucht die NAP(Eingliederung), indem er sich auf die Qualität der Analyse, die Klarheit der Ziele, die Prioritäten und Zielvorgaben konzentriert sowie auf den Umfang eines strategischen und integrierten Ansatzes. In dieser Weise bekundet der Bericht das politische Engagement der Mitgliedsstaaten, den neuen Prozess zur Förderung der sozialen Eingliederung anzuwenden, um ihre Bemühungen zu verstärken im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung.

Dieser Bericht dokumentiert eine breite Palette von Politiken und Initiativen der Mitgliedsstaaten, die entweder schon existieren oder vorgeschlagen sind. Diese stellen eine gute Basis für zukünftige Kooperation und gegenseitiges Lernen dar. Jedoch war es nicht möglich Beispiele guter Praxis zu identifizieren aufgrund des allgemeinen Mangels einer konsequenten Bewertung von Politiken und Programmen auf der Ebene der Mitgliedsländer. Der Bericht lässt erkennen, dass eine wichtige Herausforderung in der nächsten Phase des Prozesses der Sozialen Eingliederung darin besteht, zu gewährleisten, dass die Mitgliedsstaaten eine genauere Analyse der Kosteneffizienz und der Effektivität ihrer Politiken zur Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung vornehmen.

*Die neue Verpflichtung* - Bei den Europäischen Ratssitzungen von Lissabon (März 2000), Nizza (Dezember 2000) und Stockholm (Juni 2001) haben die Mitgliedstaaten sich verpflichtet, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und qualitativ hochwertige Beschäftigung zu fördern und somit über den Zeitraum von 2001-2010 das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung zu verringern und den sozialen Zusammenhalt in der Union zu stärken. Um diese Verpflichtung zu konkretisieren, hat der Rat gemeinsame Ziele für den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung gesetzt. Es wurde ebenfalls entschieden, dass diese Ziele von den Mitgliedstaaten ab 2001 im Rahmen der zweijährigen nationalen Aktionspläne gegen Armut und soziale Ausgrenzung (NAP (Eingliederung)) umgesetzt würden. Außerdem legte der Rat eine neue offene Koordinierungsmethode fest, die die Mitgliedstaaten ermutigt, zusammenzuarbeiten, um die Auswirkung auf die soziale Integration von Politiken auf Gebieten wie der sozialen Sicherheit, Beschäftigung, Gesundheit, Wohnung und Ausbildung zu verbessern. Die NAP (Eingliederung) und die Entwicklung vergleichbarer Indikatoren liefern den Rahmen zur Förderung eines Erfahrungsaustauschs und des gegenseitigen Lernens auf Gemeinschaftsebene. Dies wird ab 2002 durch ein fünfjähriges gemeinschaftliches Aktionsprogramm für soziale Integration unterstützt werden.

*Der Gesamtkontext* – Die neue offene Koordinierungsmethode sollte zu einer besseren Integration von sozialen Zielen in die bereits existierende Prozesse beitragen, um das ehrgeizige strategische Ziel zu erreichen, das die Union sich in Lissabon gesetzt hat. Insbesondere sollte sie zur Sicherung einer positiven und dynamischen Wechselwirkung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik beitragen und alle Akteure mobilisieren, damit dieses strategische Ziel erreicht werden kann. Der vorliegende Bericht steht völlig im Einklang mit der in Nizza vereinbarten Europäischen Sozialpolitischen Agenda und erkennt an, dass der Sozialpolitik eine doppelte Rolle zukommt, sowohl als ein produktiver Faktor, als auch als ein Schlüsselinstrument zur Verringerung von Ungleichheit und zur Förderung des sozialen Zusammenhalts. In diesem Sinne unterstreicht er, in Übereinstimmung mit den Zielen der Europäischen Beschäftigungsstrategie, die entscheidende Bedeutung der Erwerbsbeteiligung speziell von Gruppen, die auf dem Arbeitsmarkt wenig vertreten oder benachteiligt sind.

*Zur Erfüllung dieser Verpflichtung* – haben alle Mitgliedstaaten ihre Entschlossenheit zur Umsetzung der offenen Koordinierungsmethode unter Beweis gestellt, indem sie ihre nationalen Pläne bis Juni 2001 abgeschlossen haben. Diese Pläne legen Prioritäten im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung für einen Zeitraum von 2 Jahren fest und enthalten eine mehr oder weniger ausführliche Beschreibung der existierenden oder geplanten Politikmaßnahmen zur Erfüllung der gemeinsamen Ziele der EU. Die meisten enthalten auch Beispiele bewährter Praktiken. Die NAP (Eingliederung) liefern auch eine Fülle von Informationen, auf deren Grundlage die Kommission und die Mitgliedstaaten den Informationsaustausch über bewährte Praktiken in den Mitgliedstaaten weiterentwickeln und somit zu wirksameren politischen Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten beitragen können. Dieser Prozess soll in Zukunft dadurch verbessert werden, dass die Mitgliedstaaten umfassendere Bewertungen ihrer nationalen Politiken, einschließlich der Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen, vornehmen, wie auch durch die Entwicklung einer umfassenden Serie von Indikatoren und Methodologien, sowohl auf nationaler als auch EU-Ebene.

*Das Gesamtbild* - Die NAP (Eingliederung) bestätigen, dass die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung weiterhin eine wichtige Herausforderung für die Europäische Union ist. Die Auswirkungen günstiger wirtschaftlicher und Beschäftigungsentwicklungen zwischen 1995 und 2000 habe dazu beigetragen, die Situation zu stabilisieren, die sich Mitte der neunziger Jahre in vielen Mitgliedstaaten wegen der wirtschaftlichen Rezession verschlechtert hatte. Jedoch geht aus der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Analyse und den vergleichbaren EU-Indikatoren hervor, dass die Anzahl von Personen mit hohem Ausgrenzungs- und Armutsrisiko in der Gesellschaft weiterhin zu hoch ist. Die neuesten verfügbaren Daten über Einkommen in den Mitgliedstaaten zeigen, selbst wenn sie nicht die volle Komplexität und die Multidimensionalität der Armut und der sozialen Ausgrenzung widerspiegeln, dass im Jahre 1997 18% der EU-Bevölkerung oder mehr als 60 Millionen Personen in Haushalten lebten, wo das Äquivalenzeinkommen unterhalb von 60% des nationalen Medianwertes lag, und dass ungefähr die Hälfte davon drei aufeinanderfolgende Jahre lang unterhalb dieser Schwelle gelebt haben.

*Die Risikofaktoren* - In den NAP (Eingliederung) wurde eine Anzahl von Faktoren identifiziert, die deutlich das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung erhöhen. Arbeitslosigkeit, besonders wenn von langer Zeitdauer, ist bei weitem der am häufigsten erwähnte Faktor. Andere wichtige Faktoren sind: niedriges Einkommen, qualitativ minderwertige Beschäftigung, Obdachlosigkeit, schlechte Gesundheit, Immigration, niedriges Qualifikationsniveau und vorzeitiger Schulabgang, Ungleichbehandlung von Männern und Frauen, Diskriminierung und Rassismus, Behinderung, Alter, das Auseinanderbrechen von Familien, Drogenmissbrauch und Alkoholismus und das Leben in mehrfach benachteiligten Gebieten. Einige Mitgliedstaaten betonten das Ausmaß, in dem diese Risikofaktoren interagieren und sich im Laufe der Zeit anhäufen, und unterstrichen die Notwendigkeit, den wiederkehrenden Zyklus der Armut zu unterbrechen und generationenübergreifende Armut zu verhindern.

*Strukturelle Veränderungen* - Mehrere NAP (Eingliederung) haben eine Anzahl struktureller Veränderungen in der EU identifiziert, die zu neuen Risiken von Armut und sozialer Ausgrenzung für besonders verletzbare Gruppen führen können, wenn nicht geeignete politische Maßnahmen getroffen werden. Diese sind: große strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarktes durch schnellen wirtschaftlichen Wandel und Globalisierung; die schnelle Ausbreitung der wissensbasierten Gesellschaft und von Informations- und Kommunikationstechnologien; die steigende Lebenserwartung gekoppelt mit fallenden Geburtenziffern, woraus sich ein zunehmender Altersabhängigkeitsquotient ergibt; eine wachsende Tendenz hin zu ethnischer, kultureller und religiöser Vielfalt, die durch internationale Migration und erhöhte Mobilität in der Union verstärkt wird; eine Verbesserung des Zugangs von Frauen auf den Arbeitsmarkt und Veränderungen in Haushaltsstrukturen.

*Die Herausforderungen* - Die übergreifende Herausforderung für öffentliche Politiken, die sich aus den NAP (Eingliederung) ergibt, besteht darin, zu garantieren, dass die Hauptmechanismen, die Chancen und Ressourcen verteilen – der Arbeitsmarkt, das Steuersystem, die Systeme des sozialen Schutzes, der Ausbildung, des Wohnungswesens, der Gesundheit und anderer Dienste – universell genug werden, um die Bedürfnisse von jenen anzusprechen, die dem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung ausgesetzt sind, und ihnen zu ermöglichen, ihre Grundrechte geltend zu machen. Es ist somit ermutigend, dass die NAP (Eingliederung) die Notwendigkeit hervorheben und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten bestätigen, sowohl ihre Beschäftigungspolitiken zu verstärken als auch ihre Systeme der sozialen Sicherheit sowie andere Bereiche wie zum Beispiel Ausbildung, Gesundheit und Wohnungswesen weiter zu modernisieren, so dass diese besser auf individuelle Bedürfnisse eingehen und besser in der Lage sind, traditionelle und neue Risiken von Armut und sozialer Ausgrenzung zu bewältigen. Selbst wenn das Ausmaß und die Intensität der Probleme in den Mitgliedstaaten stark variieren, können jedoch acht große Herausforderungen identifiziert werden, die in größerem oder geringerem Ausmaß von den meisten Mitgliedstaaten angesprochen werden. Diese sind die Schaffung eines integrativen Arbeitsmarkts und Förderung der Beschäftigung als Recht und Möglichkeit für alle Bürger; Ausreichendes Einkommen und ausreichende Ressourcen für ein menschenwürdiges Leben; Beseitigung von Nachteilen auf der Ebene der Bildung; Erhalt der Solidarität innerhalb der Familien und Schutz der Rechte von Kindern; Gewährleistung guter Wohnmöglichkeiten für alle; gleicher Zugang zu Qualitätsdienstleistungen (Gesundheit, Verkehr, Sozialwesen, Pflege, Kultur, Freizeiteinrichtungen, Rechtsdienste); Verbesserung von Dienstleistungen; und die Sanierung von mehrfach benachteiligten Gebieten.

*Verschiedene Ausgangspunkte* – Die NAP (Eingliederung) heben die sehr unterschiedlichen System der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten hervor. Die Mitgliedstaaten mit den am höchsten entwickelten Wohlfahrtssystemen und mit den höchsten Pro-Kopf-Sozialausgaben sind tendenziell auch sehr erfolgreich, was die Befriedigung von Grundbedürfnissen und die Verringerung des Armutsrisikos deutlich unter den EU-Durchschnitt anbetrifft. Erwartungsgemäß führten diese sehr verschiedenen Systeme der Sozialpolitik, zusammen mit den sehr unterschiedlichen Ausmaßen der Armut in den Mitgliedstaaten zu sehr verschiedenen Vorgehensweisen bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in den NAP (Eingliederung). Einige nutzten die Gelegenheit, um ihr strategisches Konzept zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, einschließlich der Koordinierung zwischen verschiedenen Niveaus der Politikkonzeption und -durchführung zu überdenken. Andere, besonders jene mit den am höchsten entwickelten Wohlfahrtssystemen, wo Armut und soziale Ausgrenzung überwiegend auf sehr speziellen Risikofaktoren basieren, betrachteten die wichtige Rolle ihrer universellen Systeme als selbstverständlich und konzentrierten sich auf neue und spezifischere Maßnahmen in ihren NAP (Eingliederung). Ein weiterer Faktor, der den Ansatz der NAP (Eingliederung) der Mitgliedstaaten beeinflusste, war die politische Struktur des Landes und die Verteilung der Verantwortung für den Kampf gegen soziale Ausgrenzung zwischen den zentralen, regionalen und lokalen Behörden. Ungeachtet dieser Unterschiede erkannten die meisten Mitgliedstaaten jedoch die Notwendigkeit an, die nationalen Pläne mit integrierten Konzepten auf regionalen und lokalen Niveaus zu ergänzen.

*Strategisches und integriertes Konzept* – Selbst wenn alle Mitgliedstaaten den in Nizza vereinbarten Verpflichtungen nachgekommen sind, gibt es jedoch Unterschiede im Hinblick auf das Ausmaß, in dem NAP (Eingliederung) eine umfassende Analyse von den wichtigsten strukturellen Risiken und Herausforderungen liefern, in dem sie ihre Politiken in einer längerfristigen strategischen Perspektive gestalten, und in dem sich von einem Konzept der rein sektoralen und Zielgruppenorientierung zu einem integrierten Konzept weiterentwickeln. Nur wenige sind über allgemeine Zielsetzungen hinausgegangen und haben spezifische und quantifizierte Ziele gesetzt, die es ermöglichen würden, Fortschritte zu beobachten. Geschlechtsspezifische Aspekte erhalten wenig Aufmerksamkeit in den meisten NAP (Eingliederung) und werden nur sporadisch erwähnt, wobei jedoch zu begrüßen ist, dass in einigen NAP (Eingliederung) eine Stärkung der Gleichstellungsdimension in den kommenden zwei Jahren vorgesehen ist. Die unterschiedliche Gewichtung dieser Aspekte in den verschiedenen NAP (Eingliederung) spiegelt weitgehend die unterschiedlichen oben erwähnten Ausgangspunkte wider.

*Spielraum für Innovationen* – Was spezifische Aktionen und Politiken anbetrifft, haben die meisten Mitgliedstaaten ihre Bemühungen eher auf eine bessere Koordinierung, Verfeinerung und Kombination existierender Politiken und Maßnahmen konzentriert sowie auf die Förderung von Partnerschaften, als auf die Einführung wichtiger neuer oder innovativer Politikansätze. Die relativ kurze verfügbare Zeit zur Erarbeitung der ersten NAP (Eingliederung) hat die meisten Mitgliedstaaten dazu veranlasst, die politischen Maßnahmen auf die bestehenden Haushalts- und gesetzlichen Rahmen zu begrenzen, und die meisten enthalten keine Ausgabenschätzungen. Deshalb sind zwar die meisten NAP (Eingliederung) des Jahres 2001 ein wichtiger Ausgangspunkt im diesem Prozess. Um jedoch einen entscheidenden Einfluss auf Armut und soziale Ausgrenzung auszuüben, werden in den kommenden Jahren weitere politische Anstrengungen erforderlich sein.

*Zusammenhang mit der Beschäftigungsstrategie* – Erwerbsbeteiligung wird von den meisten Mitgliedstaaten als das beste Mittel gegen Armut und soziale Ausgrenzung hervorgehoben. Dieses spiegelt die Bedeutung, die der Europäische Rat von Nizza der Beschäftigung zugemessen hat, angemessen wider. Verknüpfungen zwischen den NAP (Eingliederung) und den NAP/Beschäftigung werden hergestellt. Einerseits erkennen die meisten Mitgliedstaaten die entscheidende Rolle an, die den Beschäftigungsleitlinien im Kampf gegen Ausgrenzung durch die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die Schaffung neuer Arbeitsplätze zukommt, und die eine Grundvoraussetzung für einen integrativen Arbeitsmarkt sind. Gleichzeitig ist die Beschäftigungsstrategie hauptsächlich darauf bedacht, die Beschäftigungsrate zu verbessern, sodass die Ziele, die in Lissabon und Stockholm festgesetzt wurden, in der effektivsten Weise verwirklicht werden. Andererseits können die NAP (Eingliederung) einen positiven Beitrag zur Erhöhung der Beschäftigungsquote leisten, indem sie sich auf Aktionen konzentrieren, die die Erwerbsbeteiligung jener Personen, Gruppen und Gemeinschaften erleichtern, die vom Arbeitsmarkt am weitesten entfernt sind. Der Trend zu aktiveren und vorbeugenderen Politiken in den meisten NAP (Eingliederung) spiegelt die im Prozeß von Luxemburg gesammelte Erfahrung wider.

*Politikentwicklung* - Drei allgemeine und komplementäre Ansätze kristallisieren sich politikbereichsübergreifend aus den NAP (Eingliederung) heraus. Der erste Ansatz betrifft die Verbesserung der Angemessenheit, des Zugangs und der Erschwinglichkeit von allgemeinen Politiken und Maßnahmen, um eine verbesserte Abdeckung, Inanspruchnahme und Wirksamkeit zu erreichen (Förderung universeller Maßnahmen). Der zweite Ansatz betrifft spezifische Nachteile, die durch angemessenen Politiken überwunden werden können (d.h. Förderung der Chancengleichheit). Der dritte Ansatz soll Nachteile ausgleichen, die nur teilweise (oder überhaupt nicht) überwunden werden können (d.h. Gewährleistung von Solidarität).

*Politikumsetzung* - Ein wichtiges Anliegen für alle NAP (Eingliederung) ist nicht nur die Entwicklung besserer Politiken, sondern auch die Verbesserung ihrer Umsetzung, so dass Dienstleistungen stärker integrationsfördernd und besser integriert sind und den Bedürfnissen und Situationen der Nutzer mehr Beachtung schenken. Einige Elemente bewährter Praktiken können, auf der Grundlage der NAP (Eingliederung), bereits bestimmt werden. Diese beinhalten: Politiken möglichst personennah entwerfen und umsetzen; sicherstellen, dass Dienstleistungen integriert und ganzheitlich bereitgestellt werden; die Transparenz und Rechenschaftspflicht in Entscheidungsprozessen sicherstellen; Dienste nutzerfreundlicher, bedürftigkeitsgerechter und effizienter gestalten; Partnerschaft zwischen verschiedenen Akteuren fördern; Berücksichtigung der Gleichstellung, der Rechte und des Diskriminierungsverbots; Förderung der Beteiligung der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen; Berücksichtigung der Handlungskompetenz und persönlichen Entwicklung der Nutzer von Dienstleistungen; und Berücksichtigung der kontinuierlichen Verbesserung und Nachhaltigkeit von Dienstleistungen.

*Mobilisierung der wichtigsten Akteure* - Die meisten Mitgliedstaaten erkennen die Notwendigkeit an, die Hauptakteure, einschließlich derjenigen, die Armut und soziale Ausgrenzung aus erster Hand erfahren, an der Entwicklung und Durchführung von ihren NAP (Eingliederung) zu beteiligen. Die meisten berieten sich in der Vorbereitungsphase ihrer NAP (Eingliederung) mit NRO und Sozialpartnern. Angesichts der kurzen verfügbaren Zeit scheint das Ausmaß und der Einfluss dieser Beratungen in vielen Fällen jedoch begrenzt zu sein. Eine wichtige Herausforderung für die Zukunft wird darin bestehen, wirksame Mechanismen für eine kontinuierliche Beteiligung der Akteure an der Umsetzung und Begleitung nationaler Pläne zu entwickeln. Einige Mitgliedstaaten heben Beteiligungsmechanismen hervor, die dazu beitragen sollen.

*Gemeinsam vereinbarte Indikatoren* - Die erste Runde von NAP (Eingliederung) zeigt, dass wir noch einen langen Weg bis zu einem gemeinsamen Ansatz im Hinblick auf Indikatoren vor uns haben, die es ermöglichen würden, Politikergebnisse zu vergleichen und bewährte Praktiken zu identifizieren. Bemühungen sind erforderlich, um diese Situation sowohl auf nationaler Ebene als auch auf der Ebene der EU zu verbessern. Die Mehrheit von NAP (Eingliederung) benutzt noch nationale Definitionen bei der Messung der Armut und der Schwierigkeiten beim Zugang zu Wohnungen, Gesundheitswesen oder Ausbildung. Nur einige wenige machen angemessenen Gebrauch von Politikindikatoren in ihren NAP (Eingliederung). Dies macht die gegenwärtigen Bemühungen umso dringender, eine Serie gemeinsam vereinbarter Indikatoren für Armut und soziale Integration zu entwickeln, die vom Europäischen Rat bis Ende 2001 angenommen werden können. Es unterstreicht auch die Notwendigkeit, die Bereitstellung vergleichbarer Daten in den Mitgliedstaaten voranzutreiben.

## EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht zielt darauf ab auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten vorgelegten nationalen Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (NAP (Eingliederung)) und gemäß dem auf dem Gipfel von Nizza erteilten Mandat bewährte Verfahren und innovative Ansätze zusammenzutragen, die für die Mitgliedstaaten von Interesse sind. Er wird präsentiert als Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung, den Rat und Kommission für den Europäischen Rat von Laeken erarbeitet haben.

Die Annahme dieses Berichts ist bereits ein wichtiger Fortschritt. Zum ersten Mal wird in einem Dokument aus EU-Perspektive umfassend bewertet, welche gemeinsamen Herausforderungen in der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und in der Förderung des sozialen Zusammenhalts zu bewältigen sind. In dem Bericht sind die Strategien und die wichtigsten politischen Maßnahmen aller EU-Mitgliedstaaten zusammengefasst, die zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung<sup>1</sup> bereits bestehen oder geplant sind. Er stellt einen wichtigen Schritt zur Stärkung der politischen Zusammenarbeit in diesem Bereich dar, mit dem das gegenseitige Lernen sowie eine EU-weite Mobilisierung zur Verbesserung der sozialen Eingliederung gefördert werden sollen, ohne in die wesentlichen Aufgaben der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung und Umsetzung der Politiken einzugreifen.

Nachdem mit Artikel 136 und 137 des Vertrags von Amsterdam die Bekämpfung der Ausgrenzung in die Sozialvorschriften der Union aufgenommen wurde, vereinbarte man auf der Tagung des Europäischen Rates in Lissabon, die Armutsbekämpfung bis 2010 entscheidend voranzubringen. Außerdem wurde vereinbart, dass die Politiken der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung auf einer Methode der offenen Koordinierung beruhen sollten, bei der gemeinsame Zielvorstellungen, nationale Aktionspläne und eine Initiative der Kommission zur Förderung der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet kombiniert werden.

Die neue offene Koordinierungsmethode sollte zu einer besseren Integration der sozialen Zielsetzungen beitragen, in den bereits bestehenden Prozessen zur Erreichung des in Lissabon aufgestellten ambitionierten strategischen Ziels der Union zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft in der Welt zu werden, ausgezeichnet durch nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum, gekennzeichnet durch mehr und bessere Arbeitsplätze und größere soziale Kohäsion. Im speziellen sollte das dazu beitragen eine positive und dynamische Wechselwirkung zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu gewährleisten und alle Akteure zu mobilisieren, um dieses strategische Ziel zu erreichen. Der vorliegende Bericht findet sich in vollständiger Übereinstimmung mit den Zielen der in Nizza beschlossenen europäischen Sozialagenda, auch in dem Sinne, dass er die Doppelfunktion der Sozialpolitik als produktiver Faktor und als Schlüsselinstrument zur Reduzierung von Ungleichheiten und der Förderung des sozialen Zusammenhangs anerkennt. Deshalb wird die Schlüsselrolle der Teilnahme am Erwerbsleben, im Besonderen von unterrepräsentierten und benachteiligten Gruppen, in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie, hervorgehoben. Darüber hinaus betont der Bericht die Errungenschaften des Europäischen Sozialmodells, das durch ein hohes Niveau an Sozialschutz die Bedeutung des sozialen Dialogs und öffentliche Dienstleistungen im Bezug auf zentrale Aktivitäten des sozialen Zusammenhalts charakterisiert ist, und gleichzeitig die Diversität der Verhältnisse und der Präferenzen der Mitgliedsstaaten widerspiegelt.

---

<sup>1</sup> Im ganzen Bericht wird der Begriff "Armut und soziale Ausgrenzung" auf eine Situation bezogen, in der Personen von der vollen Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und partizipatorischen Leben und/oder deren Zugang zu Einkommen und anderen Ressourcen (persönlich, familiär, sozial und kulturell) so unzureichend ist, sodass sie von der Teilhabe an einem Lebensstandard und an einer Lebensqualität ausgeschlossen sind, die in der Gesellschaft in der sie leben als akzeptabel angesehen wird. In solchen Situationen haben Personen oft keinen vollen Zugang zu ihren fundamentalen Rechten.

Ausgehend von der vielfachen Wechselwirkungen mit anderen existierenden Prozessen der politischen Koordinierung besteht die Notwendigkeit die Konsistenz mit den Beschäftigungspolitischen Leitlinien um den Grundzügen der Wirtschaftspolitik andererseits herzustellen, um Überlappungen und einander widersprechende Zielsetzungen zu vermeiden. Im Synthesebericht für den Europäischen Rat von Stockholm hat die Kommission die neue strategische Vision der Union erstmals in eine integrierte Bewertung politischer Strategien und Ergebnisse in vier Schlüsselbereichen umgesetzt: Wirtschaftsreform, Informationsgesellschaft, Binnenmarkt und sozialer Zusammenhalt. Der vorliegende Bericht zielt auch auf die Hervorhebung der Rolle der Sozialpolitik und anderer für den sozialen Zusammenhalt gleichbedeutender Politikbereiche (Bildung, Wohnen, Gesundheit) im nächsten Synthesebericht, den die Kommission für den Europäischen Rat im Frühjahr 2002 ausarbeiten wird.

Alle Mitgliedstaaten haben sich in Nizza verpflichtet, für ihre Strategie der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vier gemeinsam vereinbarte Ziele vorzugeben:

- (1) Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen;
- (2) Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung;
- (3) Maßnahmen zugunsten der sozial Schwachen;
- (4) Mobilisierung aller Akteure.

Die Mitgliedstaaten hoben außerdem hervor, dass die Gleichstellung von Männern und Frauen in alle Maßnahmen zur Erreichung der genannten Ziele einbezogen werden muss.

Die NAP (Eingliederung), in denen die politischen Zielvorstellungen und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele festgelegt sind, wurden von Januar bis Mai 2001 erarbeitet. Die Kommission hat die Vorbereitungen der Mitgliedstaaten mit einem Vorschlag für ein gemeinsames Konzept und einen Arbeitsplan für die NAP (Eingliederung) aktiv unterstützt, der vom Sozialschutzausschuss gebilligt wurde. Außerdem nahm die Kommission aktiv an einer Reihe bilateraler Seminare mit allen Mitgliedstaaten teil, die von ihr zur Präsentation der neuen EU-Strategie und zur Diskussion über die länderspezifischen politischen Prioritäten bei der Vorbereitung der NAP (Eingliederung) initiiert wurden. Neben den für die Koordinierung der Pläne zuständigen Behörden nahmen verschiedene andere Regierungsstellen sowie Vertreter von regionalen und lokalen Behörden, Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartnern in unterschiedlichem Umfang an den Seminaren teil.

Das Gesamtbild, das sich aus den 15 NAP (Eingliederung) ergibt, bestätigt, dass die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung nach wie vor zu den großen Herausforderung für die Europäische Union zählt. Wenn die Mitgliedstaaten ihr Ziel erreichen und Gesellschaften ohne Ausgrenzung schaffen wollen, müssen erhebliche Verbesserungen bei der Verteilung der gesellschaftlichen Ressourcen und Möglichkeiten erfolgen, um die soziale Integration und Beteiligung aller Menschen und deren Zugang zu ihren Grundrechten sicherzustellen. Der Umfang dieser Herausforderung variiert jedoch erheblich, nicht nur von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, sondern auch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten.

Die sehr unterschiedlichen sozialpolitischen Systeme in den Mitgliedstaaten haben zu ebenso unterschiedlichen Ansätzen beim Prozess der Erstellung der NAP (Eingliederung) geführt. Einige Mitgliedstaaten begriffen den Prozess als eine Gelegenheit, ihren Ansatz zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu überdenken oder grundlegende Verbesserungen daran vorzunehmen, während andere Mitgliedstaaten, und hier insbesondere diejenigen, mit den am weitesten entwickelten Wohlfahrtssystemen, den Beitrag ihrer kollektiven Systeme zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung als feststehend betrachteten und sich in ihren NAP (Eingliederung) darauf konzentrierten, neue und vermehrt zielgruppenspezifische Maßnahmen herauszustellen.

In den NAP (Eingliederung) wird hervorgehoben, dass die Mitgliedstaaten sowohl ihre Beschäftigungspolitiken verbessern als auch ihre Sozialschutzsysteme und andere Systeme wie das Bildungs- und Wohnungswesen weiter modernisieren und stärker auf die individuellen Bedürfnisse ausrichten müssen, damit die traditionellen ebenso wie die neuen Risiken von Armut und sozialer Ausgrenzung bewältigt werden können. Eine zentrale Herausforderung besteht hier darin, dafür zu sorgen, dass den Politiken in diesen Bereichen ein ebenso hoher Stellenwert eingeräumt wird wie der Beschäftigungs- und der Wirtschaftspolitik. Der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung muss in alle diese unterschiedlichen Politikbereiche einbezogen werden und es müssen echte Synergien zwischen diesen Bereichen entstehen. Viele Mitgliedstaaten haben auch erkannt, dass dieses Bild nicht statisch ist und dass es gilt, die sich rasch vollziehenden Strukturänderungen, die alle Länder betreffen, zu berücksichtigen, wenn nicht neue Formen der sozialen Ausgrenzung auftreten oder bereits bestehende sich vertiefen sollen.

Alle Mitgliedstaaten unterstützen den neuen EU-Prozess zur Koordinierung der Politiken im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung. In allen NAP (Eingliederung) sind die Prioritäten der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung für einen Zeitraum von zwei Jahren festgelegt. Dabei wurden die vier gemeinsamen Ziele berücksichtigt, die vom Europäischen Rat in Nizza vereinbart wurden. Alle NAP (Eingliederung) enthalten eine mehr oder weniger detaillierte Beschreibung der bereits bestehenden oder geplanten politischen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele, und in den meisten NAP (Eingliederung) sind Beispiele für bewährte Verfahren aufgeführt, die deren Bestimmung erleichtern. Von einigen Mitgliedstaaten wurde jedoch bemängelt, dass die Zeit für die Vorbereitung ihrer Pläne zu kurz war, um wichtige neue Initiativen und innovative Ansätze zu berücksichtigen. Andere hoben hervor, dass es schwierig sei, binnen einer so kurzen Frist die neuen NAP mit den bestehenden nationalen Entscheidungsprozessen abzugleichen. Deshalb konzentrieren sich die Mitgliedstaaten in den NAP (Eingliederung) meist auf schon bestehende Maßnahmen und Programme, statt neue politische Ansätze zu präsentieren. Im allgemeinen fokussieren die NAP (Eingliederung) vergleichsweise weniger auf die Auswirkungen der vorgeschlagenen Initiativen auf die öffentlichen Haushalte. Bestehende Initiativen sind natürlich ordnungsgemäß in ihren Kosten abgeschätzt und budgetiert, aber im Hinblick auf das Entwerfen einer zukünftigen Strategie zur Förderung der Sozialintegration ist es entscheidend sich der finanziellen Beschränkungen bewusst zu sein. Verpflichtungen, die Investitionen in Bildung zu erhöhen, die Angemessenheit des Sozialschutzes zu verbessern oder Initiativen zur Beschäftigungsfähigkeit zu erweitern, mögen erhebliche Kosten nach sich ziehen und sollten daher auch konsistent sein mit den gesamten nationalen budgetären Verpflichtungen einerseits und den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt andererseits. In ähnlicher Weise sollten Wettbewerbsbeschränkungen in Rechnung gestellt werden. Zum Beispiel könnten Maßnahmen die Arbeitskosten beeinflussen oder Anreize für die Erwerbsbeteiligung sollten mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den Beschäftigungspolitischen Leitlinien in Übereinstimmung sein.

Die nächsten Schritte der offenen Koordinierungsmethode werden wie folgt aussehen:

**Schritt 1 (Oktober-Dezember 2001):** Die Analyse der NAP (Eingliederung) durch die Kommission wird durch die Mitgliedstaaten im Sozialschutzausschuss und anschließend vom Rat „Soziales“ ergänzt. Vom Europäischen Parlament wird ebenfalls ein Beitrag zu der Diskussion erwartet. Anschließend wird dem Europäischen Rat in Brüssel-Laeken ein gemeinsamer Bericht vorgelegt, der voraussichtlich die Prioritäten und Ansätze definieren wird, die bei der Umsetzung der ersten NAP (Eingliederung) für die gesamte Gemeinschaft als Leitlinien für die Bemühungen und die Zusammenarbeit dienen werden.

**Schritt 2 (Januar-Mai 2002):** In diesem Zeitraum gilt die besondere Aufmerksamkeit der Organisation eines Prozesses gegenseitigen Lernens, der von einem neuen Aktionsprogramm der Gemeinschaft flankiert wird, das voraussichtlich im Januar 2002 starten wird und die Liste der gemeinsam vereinbarten Indikatoren für soziale Eingliederung, die voraussichtlich vom Rat Ende 2001 angenommen werden wird.

**Schritt 3 (Juni-Dezember 2002):** Im Sozialschutzausschuss wird – basierend auf den Erfahrungen des ersten Jahres – ein Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission stattfinden. Ziel der Gespräche ist es, bis Ende 2002 Schlussfolgerungen aufzustellen, die im Verlauf der zweiten Welle von NAP (Eingliederung) die Konsolidierung der Ziele und eine Intensivierung der Zusammenarbeit ermöglichen.

Der Europäische Rat von Göteborg hat „die Bewerberländer aufgefordert, die wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Ziele der Union auf ihre nationalen Politiken zu übertragen.“ Die Förderung der sozialen Eingliederung ist eines dieser Ziele, die auf nationale Politiken übertragen werden sollen, und Rat und Kommission ermutigen die Bewerberländer, sich hierfür die in diesem Bericht vorgestellten Erfahrungen der Mitgliedstaaten zunutze zu machen.

## **1. DIE WICHTIGSTEN TENDENZEN UND HERAUSFORDERUNGEN**

### **Die wichtigsten Tendenzen**

In den letzten Jahren hat sich in der EU eine Phase des anhaltenden Wirtschaftswachstums vollzogen, die mit der Schaffung zahlreicher neuer Arbeitsplätze und einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit einherging. Zwischen 1995 und 2000 lag das durchschnittliche Wirtschaftswachstum in den 15 Mitgliedstaaten bei 2,6 %. Diese Entwicklung hat gemeinsam mit einer beschäftigungsfreundlicheren Politik zur Schaffung von netto über 10 Millionen Arbeitsplätzen und einem durchschnittlichen Anstieg der Beschäftigungsquote um jährlich 1,3 % geführt. Im selben Zeitraum ist die Gesamtbeschäftigungsquote von 60 % auf 63,3 % gestiegen, bei der Beschäftigungsquote der Frauen war ein noch stärkerer Anstieg von 49,7 % auf 54 % zu verzeichnen. Die Arbeitslosigkeit ist mit 14,5 Millionen Personen in der Union nach wie vor hoch, aber die Arbeitslosenquote ist seit dem Zeitraum 1995–1997, in dem sie bei fast 11 % lag, kontinuierlich zurückgegangen und hat im Jahr 2000 einen Wert von mehr als 8 % erreicht. Mit einem aktiveren Ansatz in der gesamten Arbeitsmarktpolitik konnte die Langzeitarbeitslosigkeit noch schneller verringert und ein Rückgang des Anteils der Langzeitarbeitslosen an der gesamten Erwerbslosenquote von 49 % auf 44 % erreicht werden (Tabelle 10) .

Während sich alle Beteiligten darin einig sind, dass sich die wirtschaftliche Lage und die Beschäftigungssituation verbessert haben, werden Tendenzen der Armut und der sozialen Ausgrenzung in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich wahrgenommen. Einige Mitgliedstaaten räumen ein, dass sich die Situation Ende der 90-er Jahre verschlechtert oder zumindest nicht deutlich verbessert hat, andere Mitgliedstaaten hingegen berichten über eine Verbesserung der Situation, die im Wesentlichen auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit zurückgeführt wird. In vielen Mitgliedstaaten konnte durch das anhaltende Wirtschaftswachstum und das gestiegene Beschäftigungsniveau die Situation im Bereich von Armut und sozialer Ausgrenzung, die sich durch die Rezession Mitte der 90-er Jahre verschlechtert hatte, weitgehend stabilisiert werden, wenn auch auf einem noch immer zu hohen Niveau. Da ein gemeinsam festgelegter analytischer Rahmen fehlt, ist es jedoch schwierig, endgültige Schlussfolgerungen zu ziehen.

Die derzeitigen Defizite in den verfügbaren Statistiken, zu denen auch die Probleme bei der Messung der Veränderungen über einen längeren Zeitraum hinweg zählen, erschweren einen exakten Überblick über die aktuellen Entwicklungen. Die aktuellsten Daten über die Einkommen in den Mitgliedsstaaten stammen aus dem Jahr 1997 (und liegen nicht für alle Mitgliedstaaten vor).

Dieser Bericht liefert unter Zugrundelegung der verfügbaren Daten eine synthetische vergleichende Analyse des Stands von Armut und Ausgrenzung in der Union<sup>2</sup>. Wichtigster Punkt dieser Analyse ist die Entscheidung für ein relatives Konzept der Armut, anstelle eines absoluten Modells. Armut ist insofern ein relativer Begriff, als er in Bezug auf den allgemeinen Wohlstand in einem gegebenen Land und zu einem gegebenen Zeitpunkt definiert wird. Ein absoluter Begriff wäre zwar theoretisch attraktiv, entspricht jedoch nicht den besonderen Zielen dieses Berichts, und dies aus zwei Gründen. Erstens besteht die größte Herausforderung für Europa darin, wie man der gesamten Bevölkerung Anteil an den Vorteilen des hohen durchschnittlichen Wohlstands verschaffen kann, und nicht – wie in anderen Teilen der Welt – darin, überhaupt erst ein Fundament an Lebensstandard zu schaffen. Zweitens hängt die Frage, was als akzeptabler Mindestlebensstandard betrachtet werden kann, im Wesentlichen von dem vorherrschenden Lebensstil und dem Stand der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ab, welcher zwischen den Mitgliedstaaten erheblich schwankt.

Traditionellerweise lag bei der Messung der relativen Armut der Schwerpunkt auf den niedrigen Einkommen, was zur Folge hatte, dass man die Vielschichtigkeit des Phänomens aus dem Auge verlor. Dieser Schwerpunkt hat insofern seine Berechtigung, als in einer Marktwirtschaft der Mangel an monetären Mitteln den Zugang zu einem breiten Spektrum von grundlegenden Waren und Dienstleistungen erschwert. Gleichwohl stellt ein niedriges Einkommen nur eine der Dimensionen von Armut und sozialer Ausgrenzung dar, und bei einer genaueren Messung und Analyse des Phänomens müssten auch andere, ebenso relevante Aspekte berücksichtigt werden, wie Zugang zu Beschäftigung, Bildung, Wohnung, medizinischer Versorgung, das Ausmaß, in dem Grundbedürfnisse befriedigt werden, und die Fähigkeit, voll und ganz an der Gesellschaft zu partizipieren.

---

<sup>2</sup> Bei der Wahl von Indikatoren zur Untermauerung der Analyse wurden vor allem die laufenden Arbeiten der vom Ausschuss für Sozialschutz eingesetzten Expertengruppe berücksichtigt sowie die Schlussfolgerungen des Berichts "Indicators for Social inclusion in the European Union" von T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier und B. Nolan, unter Schirmherrschaft des belgischen Vorsitzes.

Nichtmonetären Indikatoren lassen darauf schließen, dass gemeinschaftsweit eine erhebliche Anzahl von Menschen in einer unbefriedigenden Lage sind, was finanzielle Probleme, Grundbedürfnisse, Verbrauchsgüter, Wohnverhältnisse, Gesundheit, soziale Kontakte und allgemeine Zufriedenheit betrifft<sup>3</sup>. Jeder sechste Einwohner der EU (17 %) ist hinsichtlich zweier oder aller drei der folgenden Bereiche benachteiligt: finanzielle Lage, Grundbedürfnisse, Wohnung. In dieser Personengruppe ist die Armut besonders besorgniserregend.

Personen in einkommensschwachen Haushalten sind weit häufiger mit nichtmonetären Benachteiligungen konfrontiert als die übrige Bevölkerung, aber der Zusammenhang zwischen dem Einkommen und den nichtmonetären Dimensionen der Armut ist keineswegs einfach zu erfassen. Ein großer Teil der Personen, die oberhalb der Grenze der relativen Einkommensarmut leben, kann aufgrund negativer Auswirkungen von Faktoren wie Gesundheitszustand, gesichertes Arbeitseinkommen, Bedarf an zusätzlicher Pflege für ältere oder behinderte Haushaltsmitglieder usw. mindestens ein Grundbedürfnis nicht erfüllen. Andererseits ist der tatsächliche Lebensstandard von Personen, die unterhalb der Grenze der relativen Einkommensarmut leben, stark von Faktoren wie Wohneigentum oder Sachleistungen aus der Sozialversicherung abhängig.

Auch wenn man anerkennt, dass ein rein monetärer Indikator der Komplexität und Vielschichtigkeit von Armut und sozialer Ausgrenzung nicht voll gerecht werden kann, so lässt sich eine recht gute Annäherung an die Messung der relativen Armut durch Festlegung einer Einkommensschwelle erreichen, unterhalb deren das Risiko der Verarmung besteht. Im vorliegenden Bericht wird diese Schwelle definiert als 60 % des medianen nationalen Äquivalenzeinkommens, und der Anteil der Personen in Haushalten, deren Einkommen unterhalb dieser Schwelle liegt, gilt als Indikator für das Risiko der Verarmung. 1997 lebten 18 %<sup>4</sup> der EU-Bevölkerung – etwa so viele wie im Jahr 1995 – in einem Haushalt, dessen Einkommen unterhalb dieser Schwelle lag. Dies sind über 60 Millionen Menschen in der EU, und hiervon wiederum lebte etwa jeder zweite drei aufeinanderfolgende Jahre (1995-97) unterhalb der Schwelle. Will man sich ein vollständiges Bild von der Entwicklung der Niedrigeinkommen machen, so ist auch ein Blick auf andere Punkte der Einkommensverteilung hilfreich, beispielsweise bei 70 %, 50 % und 40 % des medianen nationalen Äquivalenzeinkommens. Der Prozentsatz der Menschen, deren Einkommen unter diesen Schwellen lag, betrug 1997 in der gesamten Union 25 %, 12 % bzw. 7 %.

Es sollte auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass diese Schwellen nationale Größen sind und dass zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten beträchtliche Unterschiede bestehen. Der monetäre Wert der Schwelle, unterhalb deren das Risiko der Verarmung besteht, schwankt zwischen 11 400 KKS (12 060 Euro) in Luxemburg<sup>5</sup> und 3 800 KKS<sup>6</sup> (2 870 Euro) in Portugal.

---

<sup>3</sup> Eine eingehendere Analyse der nichtmonetären Armutsindikatoren auf der Grundlage des Europäischen Haushaltspanels 1996 findet sich in "European social statistics – Income, poverty and social exclusion", Eurostat 2000.

<sup>4</sup> Diese Zahl basiert auf harmonisierten Daten aus dem Europäischen Haushaltspanel von Eurostat (ECHP).

<sup>5</sup> Alle Zahlen für Luxemburg beziehen sich auf 1996.

<sup>6</sup> KKS = Kaufkraftstandard, eine fiktive Währung, die den Einfluss der verschiedenen Preisniveaus der Mitgliedsländer ausschliesst; Quelle: Eurostat.

Dieser Indikator des Armutsrisikos kann auch zur Bewertung der Gesamtauswirkungen des Sozialschutzsystems auf die Einkommensverteilung herangezogen werden. 26 % der EU-Bevölkerung wären unter diese Schwelle gefallen, hätte man andere Sozialleistungen als Altersrenten nicht als Einkommen gerechnet; hätte man die Altersrente außer Betracht gelassen, so wäre der Anteil auf 41 % gestiegen (Tabelle 6).

Während die geschlechtsspezifischen Disparitäten beim Armutsrisiko insgesamt klein<sup>7</sup> sind, erweisen sich diese als besonders bedeutsam für manche Gruppen: Einpersonenhaushalte, im besonderen ältere Frauen (das Armutsrisiko beträgt für ältere Männer 15%, für ältere Frauen 22%) und für allein Erziehende, die vorwiegend Frauen sind (40%) (Tabellen 3a und 3c).

Das Armutsrisiko ist bei Erwerbslosen, bei bestimmten Altersgruppen, wie Kinder und Jugendliche, und bei bestimmten Haushaltstypen, wie bei allein Erziehenden und kinderreichen Familien, erheblich höher.

Was das mittlere Armutsrisiko von 18 % in der EU angeht, so bestehen zwischen den Mitgliedstaaten beträchtliche Unterschiede. 1997 war dieses Risiko am kleinsten in Dänemark (8 %), Finnland (9 %), Luxemburg<sup>8</sup> und Schweden (12 %), Österreich und den Niederlanden (13 %) und am höchsten in Portugal (23 %), im Vereinigten Königreich<sup>9</sup> und in Griechenland (22 %) <sup>10</sup> – siehe Anhang I Schaubild 1.

Derartige Unterschiede können nur anhand einer Vielzahl von Faktoren erklärt werden. Die einschlägige Literatur hat traditionellerweise ihr Augenmerk auf die Korrelation zwischen Sozialausgaben und Armutsrisiko gerichtet (siehe Anhang I Schaubild 4). Stellt man zwischen den Mitgliedstaaten Vergleiche an bezüglich der Höhe der Sozialausgaben, so wirft dies komplexe Fragen auf. Unterschiedlicher Wohlstand, die Altersstruktur der Bevölkerung, Konjunktur, Umfang des Sozialschutzes und das jeweilige Steuersystem müssen in Betracht gezogen werden.

Gleichwohl liegt in den Mitgliedstaaten mit hohen Pro-Kopf-Sozialausgaben (d. h. deutlich über dem EU-Durchschnitt, der 1998 5532 KKS betrug) – wie Luxemburg, Dänemark, die Niederlande, Schweden und Deutschland – das Armutsrisiko deutlich unter dem EU-Durchschnitt.

In einigen Mitgliedstaaten, in denen die Sozialausgaben niedriger sind, ist das Risiko der Verarmung und sozialen Ausgrenzung weiter verbreitet und stellt ein grundsätzliches Problem dar. Es sollte bedacht werden, dass Länder wie Portugal und Griechenland derzeit einen Prozess des raschen Übergangs von einer ländlichen zu einer modernen Gesellschaft durchlaufen, der neue Formen der sozialen Ausgrenzung hervorbringt, die neben den traditionelleren Formen dieses Phänomens bestehen.

---

<sup>7</sup> Die gemessenen geschlechtsspezifischen Disparitäten im unteren Einkommensbereich stimmen nicht mit der landläufigen Wahrnehmung der geschlechtsspezifischen Ungleichheiten bei der Betroffenheit von Armut und sozialer Ausgrenzung überein. Das kann teilweise dadurch erklärt werden, dass die Einkommensdaten auf der Haushaltsebene erfasst werden und von der Annahme ausgegangen wird, dass dieses Haushaltseinkommen zwischen den Erwachsenen gleichmäßig verteilt wird.

<sup>8</sup> Alle Daten für Luxemburg beziehen sich auf 1996.

<sup>9</sup> Diese Angabe ist nicht uneingeschränkt mit dem Prozentsatz von 1996 (18%) vergleichbar. Sie wird derzeit überprüft, um die Vergleichbarkeit mit den Daten anderer Mitgliedstaaten zu verbessern.

<sup>10</sup> Diese Zahlen berücksichtigen nicht in vollem Umfang die kompensierende Wirkung der weitverbreiteten Nutzung von Wohneigentum und/oder von Einkommen in Form von Sachleistungen in einigen der genannten Mitgliedstaaten.

Die relativ großen quantitativen Abweichungen in der EU in Bezug auf das Risiko der Armut verdeutlichen die unterschiedlichen Ausgangspunkte, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten ihre politischen Prioritäten in den NAP (Eingliederung) entwickeln mussten.

### **Wichtige Strukturänderungen**

In den NAP (Eingliederung) werden vier wesentliche Strukturänderungen beschrieben, die sich in der gesamten Europäischen Union vollziehen und die in den kommenden zehn Jahren entscheidende Auswirkungen haben werden. In der Praxis spiegeln sich diese mehr oder weniger deutlich in den verschiedenen geplanten Strategien wider, die weitgehend davon bestimmt werden, ob die Mitgliedstaaten die Vergangenheit und die Gegenwart oder die Gegenwart und die Zukunft als Grundlage für ihre Pläne herangezogen haben. Diese Strukturänderungen bieten einerseits Möglichkeiten zur Verbesserung und Stärkung des sozialen Zusammenhalts, andererseits stellen sie eine weitere Belastung und neue Herausforderungen für die wichtigsten Systeme zur sozialen Eingliederung dar. In einigen Fällen schaffen sie neue Risiken der Armut und sozialen Ausgrenzung für besonders schutzbedürftige Gruppen. Zu den Strukturänderungen gehören:

*Änderungen auf dem Arbeitsmarkt:* Die Struktur des Arbeitsmarktes hat sich infolge des raschen wirtschaftlichen Wandels und der Globalisierung grundlegend geändert. Dies birgt neue Chancen, aber auch neue Risiken:

- Der Bedarf an neuen Qualifikationen und einem höheren Bildungsniveau wächst. Dadurch können neue Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden, aber diese Entwicklung kann auch ein Hindernis für diejenigen sein, die nicht über die notwendigen Qualifikationen zur Nutzung dieser Möglichkeiten verfügen. Damit wächst die Unsicherheit für den Personenkreis, der sich nicht an die neuen Anforderungen anpassen kann.
- Der Dienstleistungssektor bietet auch neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen mit geringer Qualifikation. Damit steigt einerseits das Einkommen der Haushalte, andererseits besteht jedoch die Gefahr, dass gering entlohnte und unsichere Arbeitsverhältnisse insbesondere für Frauen und Jugendliche zur Regel werden.
- Die Beschäftigungsmöglichkeiten in Teilzeitarbeitsverhältnissen und neuartigen Beschäftigungsverhältnissen nehmen zu. Dies kann eine neue Flexibilität bei der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben bewirken und einen Weg in stabilere Beschäftigungsverhältnisse eröffnen, aber es kann auch dazu führen, dass mehr unsichere Arbeitsverhältnisse entstehen.
- Diese Tendenzen werden häufig von einem Verfall der traditionellen Industrien und einer Verlagerung des wirtschaftlichen Wohlstands aus einem Gebiet in ein anderes begleitet, durch die einige Gemeinden ausgegrenzt werden und in anderen Überlastungsprobleme auftreten. Dieser Problematik, die sich auch in den regionalen Unterschieden innerhalb Spaniens, Italiens und Deutschlands zeigt, wird in den NAP (Eingliederung) von Griechenland, Portugal, Irland, dem Vereinigten Königreich und Finnland besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Diese strukturellen Änderungen in den Arbeitsmärkten, die häufig die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft betreffen, sind in allen Mitgliedstaaten zu beobachten.

„eInclusion“ (*elektronische Eingliederung*): Das rapide Wachstum der wissensbasierten Gesellschaft und der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) führt zu wesentlichen strukturellen Änderungen in der Gesellschaft, sowohl im Hinblick auf die Wirtschaft und die Beschäftigung als auch auf die Beziehungen zwischen der Bevölkerung und den Gemeinden. Dieser Wandel ist mit großen Chancen, aber auch mit erheblichen Risiken verbunden. Ein positiver Aspekt der IKT ist die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten und flexiblerer Arbeitsmöglichkeiten, die die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienleben verbessern und mehr Flexibilität im Hinblick auf den Arbeitsort bieten können. Sie können zur Erholung isolierter und ausgegrenzter Gemeinden beitragen. Sie können eingesetzt werden, um die Qualität der wichtigsten öffentlichen Dienste zu verbessern, den Zugang zu Informationen und Rechten für alle Bürger zu erweitern und Menschen mit besonderen Benachteiligungen wie Menschen mit Behinderungen oder isolierten und einsamen Menschen, die Teilnahme am öffentlichen Leben erleichtern. Andererseits können die IKT für Menschen, die bereits einem hohen Risiko der Ausgrenzung ausgesetzt sind, einen zusätzlichen Ausgrenzungsfaktor darstellen und die Kluft zwischen Reich und Arm vergrößern, wenn sozial und einkommensschwache Gruppen nicht den gleichen Zugang zu diesen Technologien haben. Die Herausforderung für die Mitgliedstaaten besteht darin, mit kohärenten und proaktiven Politiken sicherzustellen, dass durch die IKT keine neue unterqualifizierte und isolierte Gesellschaftsgruppe entsteht. Sie müssen daher die notwendigen Investitionen vornehmen, um für alle Bürger den gleichen Zugang und die gleichen Fortbildungs- und Beteiligungsmöglichkeiten sicherzustellen.

In den NAP (Eingliederung) der verschiedenen Mitgliedstaaten wird dem Thema „eInclusion“ breiter Raum gewidmet und eine gründliche Analyse der Risiken sowie der aktuellen nationalen Defizite vorgenommen. Der Umfang der zu bewältigenden Aufgaben ist jedoch unzureichend quantifiziert und in den Plänen werden im Allgemeinen keine Indikatoren entwickelt.

*Demografische Veränderungen und größere ethnische Vielfalt*: In allen europäischen Ländern sind einschneidende demografischen Veränderungen zu beobachten. Die Lebenserwartung der Bevölkerung steigt und der Anteil der älteren Menschen, besonders der sehr alten Menschen, die in der Mehrzahl Frauen sind, nimmt zu. Diese Entwicklung wird von einigen Mitgliedstaaten besonders hervorgehoben (Italien, Niederlande, Portugal, Griechenland, Österreich), sie gewinnt jedoch in allen Ländern zunehmend an Bedeutung. Der Altersabhängigkeitsquotient, definiert als Anteil der über 65-Jährigen im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20–64), ist zwischen 1995 und 2000 von 25 % auf 27 % gestiegen und wird nach heutigen Prognosen bis 2050 einen Wert von 53 % erreichen (Quelle: Eurostat).

Der Geburtenrückgang in zahlreichen Ländern trägt ebenfalls zu einem Anwachsen des Altersabhängigkeitsquotienten bei. Dies hat in mehrfacher Hinsicht gravierende Auswirkungen auf die Armut und die soziale Ausgrenzung:

- Über die Steuer-/Wohlfahrtssysteme muss eine angemessene Alterssicherung für alle älteren Menschen finanziert werden, insbesondere für diejenigen, die nicht lange und/oder kontinuierlich genug gearbeitet haben, um ausreichende Rentenansprüche zu erwerben. Dies trifft in erster Linie auf Frauen zu;
- Die öffentlichen Stellen dagegen sind gefordert, die Bedürfnisse einer wachsenden älteren Bevölkerung zu erfüllen und die notwendigen Pflege- und Unterstützungsangebote bereitzustellen, damit ältere Menschen uneingeschränkt am gesellschaftlichen Leben teilhaben und die steigenden Anforderungen an das Gesundheitswesen bewältigt werden können.

Mehrere Mitgliedstaaten stellen in ihrem NAP (Eingliederung) eine Tendenz zu wachsender ethnischer, kultureller und religiöser Vielfalt in der Gesellschaft fest, die durch internationale Migrationsströme und die gestiegene Mobilität innerhalb der Union verstärkt wird. Dies hat bedeutende Auswirkungen auf alle politischen Maßnahmen mit dem Ziel der Förderung der sozialen Eingliederung und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die Kommission hat diesen Aspekt unlängst in ihrer Mitteilung über die Einwanderungspolitik (KOM(2001)387) hervorgehoben, in der sie feststellt „Wenn es nicht gelingt, eine integrative und tolerante Gesellschaft zu gestalten, in der die ethnischen Minderheiten harmonisch mit der örtlichen Bevölkerung zusammen leben können, kommt es zu Diskriminierungen, sozialer Ausgrenzung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.“

*Geänderte Haushaltsstrukturen und die Rolle von Männern und Frauen:* Neben der Überalterung der Bevölkerung und dem damit einhergehenden erhöhten Pflegebedarf sind es vor allem die zunehmenden Familientrennungen und die Tendenz zu einer Deinstitutionalisierung der Familien, die eine Änderung der Haushaltsstrukturen bewirken<sup>11</sup>. Gleichzeitig ist ein enormer Anstieg des Anteils der erwerbstätigen Frauen zu beobachten. Außerdem waren es traditionell, und sind es häufig bis heute, die Frauen, die für die unbezahlte Pflege von Angehörigen zuständig sind. Die Interaktion zwischen allen diesen Tendenzen erfordert die bessere Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienleben und die Bereitstellung angemessener und bezahlbarer Betreuungsangebote für pflegebedürftige Familienangehörige.

Dies wird in unterschiedlichem Maße von allen Mitgliedstaaten bestätigt. Die gestiegene Erwerbstätigkeit von Frauen wird positiv bewertet, denn sie fördert die Gleichstellung von Männern und Frauen, trägt zur Verbesserung der Haushaltseinkommen und dadurch zur Überwindung der Armut in den Familien bei und ermöglicht eine aktivere Einbindung in die Gesellschaft. Die größte Herausforderung für die staatlichen Stellen und Systeme besteht nun darin, neue Wege zu finden, um Eltern bei der Vereinbarkeit von beruflichen und häuslichen Pflichten zu unterstützen und geeignete Angebote zur Betreuung und Unterstützung von Schutzbedürftigen bereitzustellen. Dies wird vor allen von Mitgliedstaaten wie Griechenland, Spanien, Italien und Portugal unterstrichen, in denen die Familie und die Gemeinschaft den größten Beitrag zur Vermeidung von Armut und Ausgrenzung leisten.

Ein Aspekt der neuen Haushaltsstruktur ist die steigende Zahl von Haushalten mit nur einem Elternteil. Für diese Haushalte besteht meist ein größeres Armutsrisiko, wie die Tatsache zeigt, dass 1997 40 % der Personen in einem solchen Haushalt unterhalb der relativen Einkommensgrenze von 60 % lebten (gleicher Prozentsatz wie 1995) (Tabelle 3c). Diesen Risiken sind vor allem Frauen ausgesetzt, die den weitaus größeren Anteil unter den allein Erziehenden ausmachen. Dies wird in mehreren nationalen Aktionsplänen (Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Spanien und Vereinigtes Königreich) bestätigt. Auffallend ist jedoch, dass in einer Anzahl von Ländern (insbesondere in Finnland, Dänemark und Schweden) das Armutsrisiko bei Alleinerzieherfamilien weit geringer ist.

---

<sup>11</sup> KOM(2001) „Beschreibung der sozialen Lage in Europa 2001“

## Hauptrisikofaktoren

In den NAP (Eingliederung) werden eine Reihe von Risiken oder Hindernissen klar definiert, die immer wieder auftreten und den Zugang zu den wichtigsten Systemen für die Eingliederung in die Gesellschaft entscheidend einschränken. Diese Risiken und Hindernisse bewirken, dass Einzelpersonen, Gruppen oder Gemeinschaften besonderes gefährdet oder anfällig für Armut und soziale Ausgrenzung sind und darüber hinaus wahrscheinlich größere Probleme bei der Anpassung an strukturelle Änderungen haben. Sie verdeutlichen ferner den mehrdimensionalen Charakter des Problems, denn im Regelfall bewirkt eine Kombination oder Anhäufung dieser Risiken, dass Menschen (sowohl Erwachsene als auch Kinder) in Situationen von Armut und sozialer Ausgrenzung geraten. Während die Intensität dieser Risiken in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist, wird die Bedeutung der nachfolgend beschriebenen Risiken in den meisten Ländern ähnlich eingeschätzt:

*Langfristige Abhängigkeit von niedrigen/unzureichenden Einkommen:* Von mehreren Mitgliedstaaten wird hervorgehoben, dass der Umfang der Benachteiligung und der Ausschluss von gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Aktivitäten sowie das Risiko einer extremen sozialen Isolation um so größer ist, je länger der Zeitraum ist, in dem eine Person mit einem sehr niedrigen Einkommen auskommen muss. Daten aus dem Haushaltspanel der Europäischen Gemeinschaft (ECHP) 1997 über Personen, die in monetärer Armut leben, das heißt, Menschen, die seit drei oder mehr Jahren in Haushalten mit einem Äquivalenzeinkommen von unter 60 % des nationalen Medianwertes leben, belegen, dass 15 % der Bevölkerung in Portugal, 11 % in Irland, Frankreich und Griechenland sowie 10 % im Vereinigten Königreich mit diesem Problem konfrontiert sind (Tabelle 7). Das Problem der Überschuldung in Verbindung mit niedrigen Einkommen wird in einer Reihe von NAP (Eingliederung) ebenfalls behandelt.

*Langzeitarbeitslosigkeit:* Es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und niedrigem Einkommen. Langzeitarbeitslose verlieren die erforderlichen Qualifikationen und das notwendige Selbstbewusstsein, um wieder im Arbeitsmarkt Fuß fassen zu können, wenn nicht rechtzeitig geeignete Unterstützung geleistet wird. In Ländern mit einer hohen Langzeitarbeitslosenquote wie Spanien, Griechenland, Italien, Deutschland, Belgien oder Frankreich in denen die Quoten über dem EU-Durchschnitt des Jahres 2000 von 3,6 % lagen (Tabelle 9), wird dieses Risiko als Hauptfaktor für Armut und soziale Ausgrenzung betrachtet. Von allen Mitgliedstaaten werden jedoch die Risiken von Armut und sozialer Ausgrenzung in Verbindung mit Arbeitslosigkeit und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit hervorgehoben.

*Unqualifizierte Beschäftigung oder fehlende Erwerbstätigkeit:* Eine Erwerbstätigkeit ist das bei weitem wirksamste Mittel, um sich gegen das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung abzusichern. Dies wird durch die ECHP-Daten klar belegt, nach denen 1997 nur 6 % der Erwerbstätigen in der EU, jedoch 38 % der Arbeitslosen und 25 % (Tabelle 3b) der nicht erwerbstätigen Personen unterhalb der Grenze des Armutsrisikos lebten. Der Verbleib in unsicheren, schlecht bezahlten, unqualifizierten und häufig nur in Teilzeit ausgeübten Arbeitsverhältnissen kann jedoch zu dauerhafter Armut und zu labileren sozialen und kulturellen Beziehungen sowie zu einer unzureichenden künftigen Altersversorgung führen. Während der Anteil der Arbeitnehmer, deren Einkommen unter dem Existenzminimum liegt, zwischen 1995 und 1997 stabil geblieben ist, trat dieses Phänomen in einigen Mitgliedstaaten verstärkt auf (so in Griechenland und Portugal, wo das Armutsrisiko 11 % der Erwerbstätigen betrifft).

Ferner gilt fehlende Erwerbstätigkeit als einer der größten Risikofaktoren für Frauen, insbesondere in Verbindung mit einer Familientrennung, sowie für allein stehende ältere Frauen in Ländern, in denen die Altersversorgung im Wesentlichen von der geleisteten Erwerbstätigkeit abhängt.

*Niedriges Ausbildungsniveau und Analphabetentum:* Das Fehlen von grundlegenden Qualifikationen und Kompetenzen stellt ein großes Hindernis für die soziale Eingliederung dar, insbesondere in einer Gesellschaft, die sich zunehmend in eine Gesellschaft des Wissens verwandelt. Daher wächst die Gefahr, dass eine neue Kluft in der Gesellschaft zwischen denjenigen, die über diese Qualifikationen und Kompetenzen verfügen und den anderen, die diese nicht haben, entsteht. Dies wird von den meisten Mitgliedstaaten bestätigt.

Während es - abgesehen von einer kleinen Zahl älterer Menschen sowie von Angehörigen ethnischer Minderheiten und Immigranten - kaum noch Personen in Europa gibt, die überhaupt nicht lesen oder schreiben können, ist das Phänomen des funktionalen Analphabetentums weit verbreitet. Dies wird von einigen Mitgliedstaaten bestätigt, vor allem von Griechenland, Irland, Portugal und den Niederlanden, die betonen, dass Personen, die Probleme beim Lesen und Schreiben haben, bei der Teilhabe am öffentlichen Leben und der Eingliederung in den Arbeitsmarkt mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert sind.

Von vielen Mitgliedstaaten wird eingeräumt, dass einige Gruppen besonders gefährdet sind, aufgrund ihrer Bildung benachteiligt zu werden. In Österreich, Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Portugal, Spanien und Deutschland zum Beispiel betrachtet man schlecht ausgebildete Jugendliche, insbesondere während des Übergangs von der Schule ins Berufsleben, als Gruppe mit hohem Armutsrisiko. Ermutigend ist, dass sich einige Mitgliedstaaten der besonderen Herausforderung bewusst sind, welche die Integration von Kindern mit Behinderungen in das allgemeine Bildungssystem darstellt, um deren extrem hohes Risiko, auf der Ebene der Bildung benachteiligt und sozial ausgegrenzt zu werden, zu mindern. Einige Mitgliedstaaten wie die Niederlande verweisen außerdem auf die Probleme älterer Menschen mit niedrigem Bildungsabschluss und deren Schwierigkeiten sowohl beim Zugang zum Arbeitsmarkt als auch bei der allgemeinen Teilhabe am öffentlichen Leben. Die erheblichen Benachteiligungen von Migranten und ethnischen Minderheiten auf der Ebene der Bildung werden von einigen Mitgliedstaaten ebenso hervorgehoben wie die Sprachbarrieren, die viele von ihnen behindern.

*Kinder, die in sozial schwachen Familien aufwachsen:* Kinder, die in Scheidungsfamilien, in Haushalten mit einem allein erziehenden Elternteil, in kinderreichen Familien mit geringem Einkommen, in Haushalten, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, oder in Haushalten aufwachsen, in denen sie häusliche Gewalt erleben, sind besonders stark von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Dies wird durch ECHP-Daten bestätigt, nach denen Haushalte mit 2 Erwachsenen und 3 oder mehr Kindern und Haushalte mit einem allein erziehenden Elternteil und mindestens einem unterhaltspflichtigen Kind mit 35 % im Jahr 1996 bzw. 40 % im Jahr 1997 (Tabelle 3c) das höchste Armutsrisiko aller Haushaltstypen aufweisen. In den meisten Mitgliedstaaten besteht für Kinder (0–15 Jahre) ein höheres Armutsrisiko als für Erwachsene. Dieses betrug 1997 im EU-Durchschnitt 25 %, bei (25- bis 49-jährigen) Erwachsenen jedoch nur 13 % (Tabelle 3a). Auch bei Jugendlichen (16–24 Jahre) ist das Armutsrisiko erheblich, da 23 % von ihnen unterhalb der Grenze von 60 % des medianen Einkommens leben. Zahlreiche Erkenntnisse belegen, dass Kinder, die in Armut aufwachsen, häufig schlechtere schulischen Leistungen erbringen, krankheitsanfälliger sind, weniger Möglichkeiten haben, an sozialen, Freizeit- und kulturellen Aktivitäten teilzunehmen und sich in diesen Bereichen zu entwickeln und stärker gefährdet sind, in unsoziales Verhalten oder Drogenmissbrauch involviert oder davon betroffen zu werden. Dieses Risiko wird in einigen NAP (Eingliederung) besonders hervorgehoben, zum Beispiel in den NAP (Eingliederung) von Finnland, Portugal und dem Vereinigten Königreich.

*Behinderung:* Von den meisten Mitgliedstaaten werden Menschen mit Behinderungen klar als Bevölkerungsgruppe definiert, die potenziell von sozialer Ausgrenzung bedroht ist. Dies steht im Einklang mit der Bedeutung, die dem Thema Behinderung von der Öffentlichkeit beigemessen wird: 97 % aller EU-Bürger sind der Auffassung, dass mehr getan werden sollte, um Menschen mit Behinderungen stärker in die Gesellschaft zu integrieren<sup>12</sup>. Diese Einschätzung deckt sich ferner mit den ECHP-Daten, die das unverändert hohe Armutsrisiko von Kranken oder Behinderten belegen. Das Fehlen detaillierter Daten und gemeinsamer Indikatoren für Menschen mit Behinderungen ist jedoch auffallend. Nur von Italien, Spanien, Portugal, dem Vereinigten Königreich und Frankreich werden klare Indikatoren für Menschen mit Behinderungen angegeben, die ein Bild der tatsächlichen Lage ermöglichen sollen. Die Bereitstellung von Indikatoren über die soziale Integration von Menschen mit Behinderungen muss verbessert werden.

*Schlechter Gesundheitszustand:* Es besteht die weit verbreitete Auffassung, dass ein schlechter Gesundheitszustand sowohl Ursache als auch Folge allgemeiner sozioökonomischer Probleme ist. Der allgemeine Gesundheitszustand der Bevölkerung ist in der Regel in einkommensschwachen Gruppen schlechter. Der Anteil der Personen, die ihren Gesundheitszustand als (sehr) schlecht bezeichneten, lag in der Bevölkerungsgruppe, für die ein Armutsrisiko besteht, erheblich höher als bei der übrigen Bevölkerung, und zwar sowohl in der gesamten Union (13 % beziehungsweise 9 %<sup>13</sup>) als auch in allen Mitgliedstaaten. Finnland, Schweden, Spanien, Griechenland, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Irland heben in ihren NAP (Eingliederung) den unübersehbaren Zusammenhang zwischen schlechtem Gesundheitszustand und Armut und Ausgrenzung hervor. Bei sozial besonders schwachen Bevölkerungsgruppen wie Roma und Fahrenden ist die Lebenserwartung niedrig und die Säuglingssterblichkeit höher. Diese Korrelation hängt von verschiedenen Faktoren ab, ausschlaggebend ist jedoch der Umfang, in dem nachteilige soziale und Umweltfaktoren, denen Menschen mit niedrigen Einkommen überproportional stark ausgesetzt sind, eine gesündere Lebensweise erschweren.

*Leben in mehrfach benachteiligten Gebieten:* Wenn Menschen in mehrfach benachteiligten Gebieten aufwachsen oder leben, verschärft dieser Umstand die Ausgrenzung und Marginalisierung der in Armut lebenden Personen und erschwert ihre Wiedereingliederung in ein normales Leben. In solchen Gebieten entwickelt sich häufig eine Kultur der Sozialhilfeabhängigkeit, Kriminalität, Drogenhandel und unsoziale Verhaltensweisen sind weit verbreitet, und die Konzentration von Randgruppen wie allein Erziehenden, Immigranten, Straftatenden und Drogenabhängigen ist hoch. Die Sanierung dieser überwiegend suburbanen und urbanen Gebiete wird von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten als große Herausforderung angesehen.

*Unzureichende Wohnverhältnisse und Wohnungslosigkeit:* Der fehlende Zugang zu einer angemessenen Wohnung oder Unterkunft ist ein wichtiger Faktor der zunehmenden Isolation und Ausgrenzung und wird in einigen Mitgliedstaaten als eines der größten Probleme wahrgenommen. Der Wohnungsmarkt gerät vor allem in den Regionen in Schweden, Finnland und Irland unter Druck, in denen ein starkes Wachstum zu verzeichnen ist, das zu erheblichen Überlastungsproblemen führt. Für bestimmte Gruppen wie Immigranten und ethnische Minderheiten (vor allem Roma und Fahrende) kann es ebenfalls schwieriger sein, eine geeignete Wohnung zu finden, wodurch sie noch stärker ausgegrenzt werden. Zahlreiche Mitgliedstaaten, insbesondere Österreich, Irland, Italien, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Finnland, berichten, dass die Obdachlosigkeit in ihren Ländern ein schwerwiegendes Problem ist und Versuche unternommen worden sind, um die Zahl der Betroffenen zu schätzen.

---

<sup>12</sup> Ergebnis einer im Jahr 2000 durchgeführten Eurobarometer-Umfrage.

<sup>13</sup> ECHP 1996, zitiert nach "Die Soziale Lage in der Europäischen Union 2001".

*Einwanderung, ethnische Zugehörigkeit, Rassismus und Diskriminierung:* In der Mehrheit der Mitgliedstaaten gelten ethnische Minderheiten und Immigranten<sup>14</sup> klar als Personengruppen mit hohem Risiko der sozialen Ausgrenzung. Einige Länder wie Dänemark und Irland beobachten steigenden Zuwanderungszahlen und sind sich darüber im Klaren, dass sie geeignete Dienste und Angebote entwickeln müssen, um diese Menschen bei der Integration in die Gesellschaft zu unterstützen und eine multikulturellere Gesellschaft ohne Ausgrenzung<sup>15</sup> zu schaffen. Vor dieser wachsenden Herausforderung werden in den nächsten Jahren zahlreiche Mitgliedstaaten stehen, weil die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Angehörigen zunehmen wird<sup>16</sup>. Einige Länder weisen auf andere Gründe für Diskriminierungen hin wie zum Beispiel die sexuelle Orientierung (Deutschland). Obwohl diese Risiken weithin bekannt sind, fehlen allgemeine Daten und gemeinsame Indikatoren für Personen aus diesen besonders schutzbedürftige Gruppen. Nur von Spanien, Portugal, Italien, den Niederlanden und Frankreich werden klare Indikatoren angegeben, die ein realistisches Bild über die Lage und die Bedürfnisse in ihren Ländern ermöglichen sollen.

*Den Teufelskreis von Armut und soziale Ausgrenzung durchbrechen:* Viele dieser Risikofaktoren können gleichermaßen als Ursache und als Auswirkung oder Produkt von Armut und sozialer Ausgrenzung betrachtet werden. Die Konzentration von Armut und mehrfacher Benachteiligung in bestimmten Gemeinden, eine große Zahl physischer Erkrankungen, psychischer Stress und Umweltstress, der Anstieg der Kriminalität oder des Drogen- und Alkoholmissbrauchs und die Entfremdung von Jugendlichen sind zum Beispiel Faktoren, die durch Armut und soziale Ausgrenzung weiter verschärft werden. Ursachen und Folgen von Armut sind häufig untrennbar miteinander verbunden. Daher haben sich einige Mitgliedstaaten zum Ziel gesetzt, den Teufelskreis von Armut oder generationenübergreifender Armut zu durchbrechen, damit Personen oder Gruppen nicht weiter an den Rand gedrängt werden und sich von der übrigen Gesellschaft distanzieren.

---

<sup>14</sup> Der Terminus ethnische Minderheiten bezieht sich im allgemeinen auf nationale Staatsbürger anderen ethnischen Ursprungs als jenem der Bevölkerungsmehrheit (z. B. die Inuit von Dänemark). Dieses mag Bürger aus früheren Kolonien (z.B. schwarze afrikanische Portugiesen) einschließen. Allerdings mag das auch bezug nehmen auf Gruppen innerhalb der Immigranten, die einen von der Mehrheitsbevölkerung verschieden ethnischen Ursprung haben (z.B. türkische Immigranten in Deutschland).

<sup>15</sup> Vergleiche auch die Ratsentscheidung vom 28. September 2000, die die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds vorsieht, bei dem die Integration von bestimmten Kategorien von Immigranten eine der Zielsetzungen ist.

<sup>16</sup> Dies unterstreicht die Bedeutung sicherzustellen, dass die Zuwanderungspolitiken der Gemeinschaft responsiv hinsichtlich der Bedürfnisse des Marktes – vergleiche Mitteilung COM 2001 (387) der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zur offenen Koordinierung der Gemeinschaftlichen Zuwanderungspolitik.

## Die acht größten Herausforderungen

Die übergeordnete Herausforderung für die öffentliche Politik besteht darin, sicherzustellen, dass die wichtigsten Mechanismen zur Verteilung von Möglichkeiten und Ressourcen – der Arbeitsmarkt, die Steuersysteme, die Systeme für Sozialschutz, Bildung, Wohnen, Gesundheit und andere Dienste – im Kontext der Strukturänderungen universell genug werden, um die Bedürfnisse der Menschen - Männer wie Frauen - zu erfüllen, die am stärksten von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, und ihnen den Zugang zu ihren Grundrechten zu ermöglichen. In den NAP (Eingliederung) werden die acht größten Herausforderungen genannt:

- 1.) *Schaffung eines integrativen Arbeitsmarkts und Förderung der Beschäftigung als Recht und Möglichkeit für alle Bürger:* Alle Mitgliedstaaten sind sich darin einig, dass die Förderung des Zugangs zur Beschäftigung nicht nur einer der Schlüsselfaktoren zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung, sondern auch ein Instrument zur Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist. Die Herausforderung besteht also darin, eine Reihe von politischen Maßnahmen zu entwickeln, die die Beschäftigungsfähigkeit fördern und auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Diese Maßnahmen sollten durch die Schaffung geeigneter Beschäftigungsmöglichkeiten für diejenigen, die auf dem normalen Arbeitsmarkt nur geringe Chancen haben, und durch angemessene und bezahlbare Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben begleitet werden.
- 2.) *Ausreichendes Einkommen und ausreichende Ressourcen für ein menschenwürdiges Leben:* Die Herausforderung besteht darin sicherzustellen, dass alle Männer, Frauen und Kinder über ein ausreichendes Einkommen für ein menschenwürdiges Leben und die Teilhabe am öffentlichen Leben als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft verfügen. Für einige Mitgliedsstaaten meint dies eine Überprüfung der Systeme und Politiken die eine Umverteilung der Ressourcen in der Gesellschaft bewirken, so dass die Einkommen derjenigen, die sich ihren Lebensunterhalt nicht selbst verdienen können oder im Ruhestand sind, mit den allgemeinen Tendenzen beim Lebensstandard der übrigen Gesellschaft Schritt halten. Hierzu mag auch die Entwicklung von geeigneten politischen Konzepten, mit denen die Überschuldungsproblematik im Vorfeld vermieden oder aber bekämpft werden kann, gehören.
- 3.) *Beseitigung von Nachteilen auf der Ebene der Bildung:* Hier besteht für einige Mitgliedsländer die Herausforderung darin, im Rahmen einer langfristig angelegten Politik die Investitionen im Bildungsbereich zu erhöhen, um dem Risiko der Armut und sozialen Ausgrenzung vorzubeugen. Diese Herausforderung mag je nach den Prioritäten der Mitgliedstaaten unter anderem vor allem folgende Aufgaben umfassen: Um Bildungsnachteile zu verhindern, müssen schon für kleine Kinder wirksame Programme entwickelt werden wie zum Beispiel ausreichende und umfassende Kinderbetreuungsmöglichkeiten; das Bildungssystem muss angepasst werden, so dass Schulen optimal auf die Bedürfnisse und besonderen Umstände von benachteiligten Kindern eingehen können; es muss verhindert werden, dass Jugendliche die Schule ohne Abschluss verlassen, und wenn dies nicht gelingt, müssen die betroffenen Jugendlichen wieder zum Lernen motiviert werden; Konzepte für die lebensbegleitende Weiterbildung müssen entwickelt und erweitert werden, damit für besonders schutzbedürftige Gruppen speziell auf deren Bedürfnisse zugeschnittene Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, die den Zugang zur Vermittlung zu Grundkenntnissen gewährleisten oder das (funktionale) Analphabetentum bekämpfen helfen. Des Weiteren muss die Rolle von Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen bei der Förderung von Normen und Werten wie dem sozialen Zusammenhalt, der Chancengleichheit und der aktiven Staatsbürgerschaft gestärkt werden.

- 4.) *Erhalt der Solidarität innerhalb der Familien und Schutz der Rechte von Kindern:* Die Herausforderung besteht für einige Mitgliedsstaaten darin, neue Wege zur Unterstützung der Familie in allen ihren Formen zu finden als Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung und dabei die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern und ihre neue Rollenverteilung in der Gesellschaft zu berücksichtigen. Darüber hinaus sehen eine Reihe von Ländern eine wichtige Aufgabe darin, besondere Hilfs- und Beratungsangebote für sozial schwache Familien bereitzustellen und die Rechte von Kindern zu schützen. Einige Mitgliedstaaten weisen ferner darauf hin, dass die Förderung der Rechte des Einzelnen und die Bekämpfung von Diskriminierungen wichtige Instrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung sind.
- 5.) *Gute Wohnmöglichkeiten für alle:* Der Zugang zu bezahlbaren Wohnungen von guter Qualität zählt zu den Grundbedürfnissen und Grundrechten. Die Erfüllung dieses Bedürfnisses stellt in einigen Mitgliedstaaten noch immer eine enorme Herausforderung dar. Eine weitere wichtige Aufgabe besteht für einige Länder darin, geeignete integrierte Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung der Wohnungslosigkeit zu entwickeln.
- 6.) *Gleicher Zugang zu Qualitätsdienstleistungen (Gesundheit, Verkehr, Sozialwesen, Pflege, Kultur, Freizeiteinrichtungen, Rechtsdienste):* Zu den wichtigsten politischen Herausforderungen, insbesondere für die Mitgliedstaaten, in denen die Investitionen in diese Dienste bisher gering waren, gehört die Entwicklung von politischen Maßnahmen, die den gleichberechtigten Zugang zu allen diesen Politikbereichen sicherstellen. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass die Bereiche Justiz, Kultur, Sport und Freizeit in zahlreichen NAP (Eingliederung) nach wie vor ein Schattendasein führen.
- 7.) *Verbesserung von Dienstleistungen:* Die Erbringung von sozialen Dienstleistungen ist nicht allein Angelegenheit der Sozialministerien, sondern daran sind auch noch andere öffentliche wie privatwirtschaftliche Akteure auf nationaler und lokaler Ebene beteiligt. Die Herausforderung, wie sie in einer großen Zahl von NAP (Eingliederung) definiert ist, umfasst vier Elemente: Erstens muss die Fragmentierung und Aufsplitterung der Politikgestaltung und -umsetzung beseitigt werden. Das bedeutet, dass man anerkennen muss, wie wichtig eine bessere Integration der verschiedenen Politikbereiche und die Abstimmung der nationalen Pläne mit den Konzepten auf regionaler und lokaler Ebene ist. Zweitens müssen die Verbindungen zwischen den nationalen, regionalen und lokalen Ebenen überprüft werden, insbesondere in den Mitgliedstaaten mit starken regionalen Strukturen. Drittens müssen Politiken und Programme geändert werden, die praxisfern und inflexibel sind, die nicht auf die tatsächlichen Bedürfnisse eingehen und über die keine Rechenschaft abgelegt wird. Außerdem muss die Kluft überwunden werden, die zwischen demokratischen Strukturen und armen und ausgegrenzten Personen besteht. Viertens müssen alle Akteure für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung mobilisiert und eine breitere öffentliche Unterstützung für die Politiken und Programme erreicht werden, die zum Aufbau einer Gesellschaft ohne Ausgrenzung erforderlich sind.
- 8.) *Sanierung von mehrfach benachteiligten Gebieten:* Die Herausforderung, der mehrfachen Benachteiligung von (sowohl städtischen als auch ländlichen) Gebieten eine wirksame Antwort zu erteilen, so dass diese in die "Mainstream"-Wirtschaft und -Gesellschaft zurückgeführt werden können, wird durch die Mitgliedstaaten anerkannt.

## 2. STRATEGISCHE ANSÄTZE UND POLITISCHE MAßNAHMEN

### Förderung eines strategischen und integrierten Ansatzes

Die Ziele von Nizza wurden innerhalb eines politischen Rahmens festgelegt, in dem die Förderung des sozialen Zusammenhalts ein wesentliches Element der globalen Strategie der EU für die nächsten zehn Jahre bildet. Die NAP (Eingliederung) 2001 sind daher ein erster Schritt in einem mehrjährigen Prozess, der dazu beitragen wird, die Beseitigung der Armut und sozialen Ausgrenzung in der EU in diesem Zeitraum entscheidend voranzubringen. Darüber hinaus treten Armut und soziale Ausgrenzung in komplexen und mehrdimensionalen Formen auf, und dies erfordert die Mobilisierung einer Vielzahl von politischen Maßnahmen als Teil eines integrierten Ansatzes. Die Mitgliedstaaten wurden daher ermutigt, in ihren NAP (Eingliederung) einen strategischen und integrierten Ansatz zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu entwickeln. In diesem Kapitel sollen Lehren aus der Art und Weise gezogen werden, wie die Mitgliedstaaten in ihren NAP (Eingliederung) versucht haben, einen strategischen und integrierten Ansatz zu entwickeln.

Unterzieht man die unterschiedliche Art und Weise, in der nationale Strategien entwickelt wurden, einer Betrachtung, so müssen die verschiedenen nationalen Ausgangspunkte der Mitgliedsstaaten berücksichtigt werden; dies gilt in Bezug auf:

- Art und Umfang der vorhandenen Sozialschutzsysteme; hierzu zählt auch die Höhe der öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherung sowie deren universeller Charakter und Effektivität;
- die Wahrnehmung des Ausmaßes von Armut und sozialer Ausgrenzung; in einigen Fällen werden sie mit den spezifischen Problemen der schwächsten Gruppen der Gesellschaft gleichgesetzt, in anderen aber als gesamtgesellschaftliches Problem gesehen;
- den Umfang einer eventuell schon existierenden integrierten Anti-Armutsstrategie mit einem analytischen Rahmen, der weite Zustimmung findet, einer Reihe von Prioritäten und einem Überwachungsmechanismus.

Darüber hinaus lässt die erste Runde der NAP (Eingliederung) klar erkennen, dass die Konzipierung eines strategischen Ansatzes zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Mitgliedstaaten wie Belgien, Deutschland, Italien, Österreich, Vereinigtes Königreich und Spanien anders ist, in denen die Verantwortung für wichtige Politikbereiche (z. B. Gesundheit, Bildung, Sozialhilfe usw.) weitgehend regionalen und lokalen Stellen übertragen oder zwischen ihnen aufgeteilt wird. Dies bietet den Vorteil, dass damit sichergestellt ist, dass die Strategien lokale Unterschiede besser berücksichtigen und gezielter auf lokale Bedürfnisse eingehen können. Auch kann die Mobilisierung und die Beteiligung aller Akteure auf diese Weise erleichtert werden. Allerdings entstehen hierdurch besondere neue Herausforderungen in Bezug auf die Integration von lokalen, regionalen und nationalen Maßnahmen und auf die Zusammenführung der nationalen Gesamtziele und der regionalen Zielsetzungen. Der Prozess der Aufstellung eines Gesamtplans unter diesen Voraussetzungen hat sich auch als wesentlich schwieriger und zeitaufwendiger erwiesen. Jedoch hat trotz dieser Sachzwänge die Herausforderung, einen regionalen Ansatz zu entwickeln, in diesen Mitgliedstaaten dazu geführt, dass im Zuge der Konzipierung der NAP (Eingliederung) bedeutende Fortschritte erzielt werden konnten.

Unabhängig vom Ausgangspunkt und von den Besonderheiten der Mitgliedstaaten lassen sich drei Elemente ausfindig machen als Grundlage für die Konzipierung nationaler Pläne, die strategisch und kohärent sind und den Wert der bestehenden Anstrengungen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erhöhen. Gemeint sind: eine hochwertige Analyse der **zentralen Risiken und Herausforderungen** und eine Effektivitätsbewertung der bestehenden Reaktionen darauf, die Aufstellung **eindeutiger Prioritäten** unter Zugrundelegung der in Nizza vereinbarten gemeinsamen Ziele, einschließlich Festsetzung spezifischer Prioritäten und Zielvorgaben, sowie ein **integrierter und mehrdimensionaler Ansatz** bei der Politikentwicklung. Alle Pläne enthalten diese drei Dimensionen ganz oder teilweise und stellen selbst wichtige Etappen der Ausarbeitung und Durchführung politischer Strategien zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung dar. Dieser Prozess befindet sich noch in seiner Anfangsphase, und es ist nicht der Zweck des vorliegenden Berichts, die Politiken der Mitgliedstaaten und ihre Wirksamkeit zu bewerten. Dies vorausgeschickt, stützt sich die folgende Analyse auf die Präsentation der NAP und soll der Ermittlung und dem Austausch vorbildlicher Verfahren dienen.

**Analyse:** Alle Mitgliedstaaten nehmen eine mehr oder minder ausführliche Bewertung ihrer nationalen Situation vor. Einige von ihnen, wie Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, die Niederlande, Portugal und das Vereinigte Königreich, haben ausführliche Analysen wichtiger struktureller Trends und ihrer Ursachen vorgenommen anhand von Indikatoren, die ihre Bewertung der zentralen Risiken und Herausforderungen jetzt und für die Zukunft untermauern. Der griechische NAP (Eingliederung) arbeitet die wichtigsten Herausforderungen und Probleme heraus und konzentriert sich auf besondere Zielgruppen vor dem Hintergrund der allgemeinen Reformen in den Bereichen Wirtschaft, Beschäftigung und Soziales. Der deutsche NAP (Eingliederung) greift die im nationalen Armutsbericht vorgenommene Analyse auf.

**Prioritäten und Ziele:** Einige Mitgliedstaaten nehmen ihre Analyse als Grundlage für die Ausarbeitung eines besonders kohärenten Bündels strategischer Ziele, die auf den in Nizza beschlossenen gemeinsamen Zielsetzungen aufbauen. Diese sind sehr weit gefasst und werden in eine Reihe spezifischer Prioritäten und Ziele umgesetzt, anhand deren künftige Fortschritte gemessen werden können. Somit sind sie eindeutig darauf fokussiert, strukturelle Veränderungen herbeizuführen, die sich in messbarer Weise auf die Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung auswirken. Unter diese Kategorie fällt eine Vielzahl von Reaktionen; denn einige Länder ziehen aus ihrer Analyse den Schluss, dass sie neue oder ehrgeizigere Ziele setzen müssen, während andere zu der Ansicht gelangen, dass ihre bestehenden Systeme gut funktionieren, und daher den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung in ihre ausgefeilten universellen Sozialschutzsysteme einbeziehen. In letzterem Fall wird mit den Zielen in der Regel eine weitere Verbesserung der Systeme durch ein Bündel spezifischer Maßnahmen bezweckt.

Im dänischen, französischen und niederländischen NAP (Eingliederung) sind die Zielsetzungen vorausschauend und fließen aus einer eingehenden Analyse. Dänemark, die Niederlande, Portugal, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich haben Ziele gesetzt, die über das Jahr 2003 hinausgehen. Deutschland, Österreich und Luxemburg konzentrieren sich auf die Verbesserung ihrer umfassenden Sozialschutzsysteme durch Aufnahme neuer oder Ausbau bestehender Maßnahmen.

**Integrierter Ansatz:** Der dänische, französische und niederländische NAP (Eingliederung) verfolgt einen politischen Ansatz, der streng holistisch ist und das jeweilige universelle System widerspiegelt; gleiches gilt für Finnland und Schweden. Mit einem solchen Ansatz gelingt den genannten Ländern eine konsistente Verknüpfung und Integration der einzelnen Politiken, so dass sie über ein rein sektorales oder zielgruppenspezifisches Konzept hinausgehen und vorausschauend auf die Verhütung von Armut hinarbeiten können. Irland stellt den mehrdimensionalen und integrierten Ansatz heraus, der im Rahmen seiner nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung entwickelt wurde; hierbei wurden mittelfristige Ziele aufgestellt, die in Kürze überprüft werden sollen. Der Plan des Vereinigten Königreichs ist Bestandteil der allgemeinen Strategie zur Armutsbekämpfung.

Die NAP (Eingliederung) unterscheiden sich zwar im Hinblick auf die strategische Vorgehensweise, die sie entwickelt haben, aber sie alle haben eine Reihe von Grundsätzen und Zielvorstellungen gemeinsam, die das Fundament des europäischen Sozialmodells bilden. Dazu gehören „Solidarität“, „sozialer Zusammenhalt“, „Achtung der Menschenwürde und der Grundrechte“, „Integration und uneingeschränkte Teilhabe am öffentlichen Leben“ und ein „hohes Sozialschutzniveau“. Mindestens zwei Aspekte dieser strategischen Elemente, die in den meisten NAP (Eingliederung) enthalten sind, verdienen besondere Aufmerksamkeit.

In fast allen NAP (Eingliederung) wird anerkannt, dass Politiken erforderlich sind, **die einen Neuanfang ermöglichen**. Der Aufbau integrativer und aktiver Gesellschaften erfordert mehr als die Absicherung gegen die größten Risiken und Nachteile im Leben. Die im Rahmen der NAP (Eingliederung) ergriffenen Initiativen, zum Beispiel gegen Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt, Langzeitarbeitslosigkeit, Kriminalität oder Drogenabhängigkeit, Verlust von Qualifikationen und Kompetenzen, Wohnungslosigkeit, Familientrennungen, schlechte oder unzureichende schulische Leistungen und generationenübergreifende Armut sollen den häufig komplexen Bedürfnissen gerecht werden und die schwierigen Bedingungen der Menschen verbessern, für die diese Initiativen gedacht sind. Sie spiegeln einen Rahmen von Rechten und Pflichten wider, auf deren Grundlage die Güter, Dienstleistungen und anderen Angebote zur Unterstützung eines Neuanfangs gewährt werden.

In den meisten NAP (Eingliederung) ist erkennbar, dass auf Risiken und Benachteiligungen nicht mehr defensiv reagiert und diese nicht mehr als Bedrohung empfunden werden. Vielmehr werden strategische Ansätze entwickelt, **mit denen Risiken und Benachteiligungen in Chancen umgewandelt werden können**. Das Ziel der Politiken und Maßnahmen im Hinblick auf Behinderung, Zuwanderung und benachteiligte Gebiete besteht zum Beispiel zunehmend darin, das ungenutzte Potenzial von Einwanderern, Menschen mit Behinderungen, allein Erziehenden und älteren Menschen sowie von rückständigen Regionen und Stadtvierteln zu erkennen und zu entwickeln. Die meisten Mitgliedstaaten haben es sich zum Ziel gesetzt, möglichst universelle und integrative Systeme zur Unterstützung der Integration und Entwicklung dieser Menschen und Gebiete zu schaffen und die bürgerlichen Grundrechte zu stärken, aber in der Praxis konzentrieren sich einige Mitgliedstaaten nach wie vor auf weniger universelle und selektivere Maßnahmen, die auf einem sektoralen oder zielgruppenorientierten Ansatz basieren.

## **Den Austausch bewährter Verfahren und innovativer Ansätze fördern**

Ein wichtiges Ziel des neuen europäischen Prozesses besteht darin, den Austausch von bewährten Verfahren und innovativen Ansätzen zu fördern, um das gegenseitige Lernen zu erleichtern. In allen NAP (Eingliederung) sollte daher strukturiert dargelegt werden, welche politischen Maßnahmen geplant sind, um die im Rahmen der Ziele von Nizza definierten Prioritäten zu bearbeiten. Zwei Punkte sind wichtig, um beurteilen zu können, wie diese Aufgabe in den verschiedenen NAP (Eingliederung) erfüllt wurde.

1. In welchem Umfang können die NAP (Eingliederung) als primäre Quelle für die Definition bewährter Verfahren herangezogen werden, die für alle Mitgliedstaaten von Interesse sind?
2. Inwieweit sind im Rahmen der Erarbeitung der NAP (Eingliederung) neue und/oder innovative politische Maßnahmen und Ansätze entwickelt worden?

Die Mitgliedstaaten haben in ihren NAP (Eingliederung) mehr oder weniger detailliert beschrieben, mit welchen bereits bestehenden oder geplanten politischen Maßnahmen sie ihre vorrangigen Ziele erreichen wollen. Einige Mitgliedstaaten, insbesondere diejenigen mit Kollektivsystemen, haben sich dafür entschieden, neue und konkretere Maßnahmen herauszustellen, während sie voraussetzen, dass ihre derzeitigen Systeme bekannt sind. Die große Mehrzahl der Mitgliedstaaten hat Beispiele für bewährte Verfahren aufgenommen, die deren Bestimmung erleichtern. Daher besitzen die NAP (Eingliederung) nicht nur politische Relevanz, sie sind auch eine reiche Informationsquelle, die der Kommission und den Mitgliedstaaten einen aktuellen und umfassenden Überblick über die wichtigsten politischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ermöglichen. Die Beispiele für Maßnahmen in den verschiedenen Kapiteln dieses Berichts basieren allerdings auf den Angaben der NAP (Eingliederung); sie sind keine vollständige Aufstellung aller derzeitigen Maßnahmen auf diesem Gebiet.

Das Fehlen einer gründlichen nachträglichen Bewertung und Analyse der Auswirkungen der aktuellen Maßnahmen hat die Möglichkeiten eingeschränkt, im vorliegenden Bericht zu ermitteln, welche Maßnahmen, Konzepte oder Initiativen den Status bewährter Verfahren verdienen. Die Evaluierung von Politiken (sowohl ex-ante als auch ex-post) sollte ein zentrales Gebiet für zukünftige Entwicklungen sein, wobei soziale Vorrechte explizit hervorzuheben sind. Ausgehend von den insgesamt bestehenden Beschränkungen der Ressourcen ist es entscheidend auch die Politikkosten in den Mittelpunkt zu stellen und kritisch zu hinterfragen, ob andere politische Maßnahmen dieselben Ergebnisse effizienter erreichen könnten. Darüber hinaus sollten bei der Prüfung der Möglichkeiten zur Verbreitung der bewährten Verfahren die bestehenden Bedingungen in jedem Mitgliedstaat und der Umfang, in dem diese zum Erfolg beigetragen haben, umfassend berücksichtigt werden.

Die Ermittlung bewährter Verfahren und innovativer Ansätze von allgemeinem Interesse sollte daher als ein kontinuierlicher Prozess betrachtet werden, in dem der vorliegende Bericht nur ein erster Schritt ist. Unter diesem Gesichtspunkt sind auch die Beispiele aus den Mitgliedstaaten zu sehen, die in diesem Bericht in separaten Kästen vorgestellt werden. Der Austausch von bewährten Verfahren wird künftig durch eingehendere Bewertungen der Wirkung von nationalen Maßnahmen und durch die Entwicklung eines umfassendes Satzes von Indikatoren und Methoden sowohl auf nationaler als auch auf Unionsebene verbessert werden. Wichtig ist, festzuhalten, dass einige der angeführten neuen Maßnahmen möglicherweise schon in anderen Mitgliedstaaten eingeführt wurden.

Die relativ kurze Zeit, die für die Erarbeitung der ersten NAP (Eingliederung) zur Verfügung stand, reichte nicht aus, um neue und/oder innovative politische Maßnahmen und Ansätze zu entwickeln. Die Maßnahmen in allen NAP (Eingliederung) wurden im Wesentlichen innerhalb der bestehenden Haushalts- und Rechtsrahmen entwickelt. Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre Anstrengungen daher vermehrt auf die bessere Koordinierung, die Verbesserung und stärkere Kombination bestehender Politiken und Maßnahmen sowie die Förderung der Partnerschaft konzentriert statt wichtige neue Initiativen oder politische Ansätze zu erarbeiten. Diese Ziele sind leichter zu erreichen für Mitgliedstaaten wie Dänemark, die Niederlande, Schweden und Finnland, die bereits über hoch entwickelte universelle Politiken verfügen, oder für Frankreich, wo die politischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausgrenzung nach der im vergangenen Jahr durchgeführten Evaluierung des nationalen Gesetzes gegen soziale Ausgrenzung von 1998 verstärkt werden. Aus diesen Gründen enthalten die NAP (Eingliederung) dieser Länder mehr zukunftsweisende Ansätze<sup>17</sup>. Andere Mitgliedstaaten wie Griechenland, Spanien und Portugal haben die Vorbereitung der NAP (Eingliederung) genutzt, um ihre Politiken zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung durch die Festlegung konkreter Ziele oder die Straffung des politischen Rahmens zukünftig ehrgeiziger zu gestalten.

### **3. BESTIMMUNG VON BEWÄHRTEN VERFAHREN UND INNOVATIVEN ANSÄTZEN**

Die in den NAP (Eingliederung) beschriebenen Maßnahmen bestehen im Allgemeinen aus einer Mischung von marktorientierten Maßnahmen, staatlichen Angeboten und Aktionen der Zivilgesellschaft. In all den verschiedenen Politikbereichen sind drei allgemeine Ziele zu erkennen, die gefördert werden sollen:

- Universalität: Das bedeutet, dass die Verbesserung von Angemessenheit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit der wichtigsten Maßnahmen und Angebote sichergestellt werden soll, um ihre Reichweite, ihre Akzeptanz und ihre Wirksamkeit zu verbessern.
- Gleiche Rahmenbedingungen: Das bedeutet, dass spezifische Benachteiligungen abgebaut werden sollen, die durch geeignete Maßnahmen überwunden werden können (z. B. mangelnde Qualifikation);
- Solidarität für Menschenwürde: Das bedeutet, dass ein Ausgleich für Benachteiligungen erfolgt, die nur teilweise (oder gar nicht) beseitigt werden können (z. B. Behinderungen).

---

<sup>17</sup> Der finnische NAP (Eingliederung) enthält zwar keine neuen Maßnahmen, verweist jedoch auf eine Reihe von politischen Themen, die bei zukünftigen politischen Strategien berücksichtigt werden sollen.

### 3.1. Ziel 1: Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen

#### 3.1.1. Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie und insbesondere der Umsetzung der Leitlinien:

a) Förderung des **Zugangs zu einer langfristigen und qualifizierten Beschäftigung** für alle arbeitsfähigen Frauen und Männer durch:

die Erarbeitung von begleitenden Programmen für die Angehörigen der sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen, **bis diese eine Beschäftigung gefunden haben**; dazu müssen die Möglichkeiten der **Bildungspolitik** ausgeschöpft werden;

eine Politik, die die **Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienleben** begünstigt; dazu gehört auch der Bereich der Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen;

die Nutzung der Eingliederungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten im **sozialen Sektor**.

b) Vermeidung von Unterbrechungen der beruflichen Laufbahn durch **Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit**, Verwaltung der Humanressourcen, Organisation des Arbeitsablaufs und lebensbegleitende Weiterbildung.

Alle Mitgliedstaaten sind sich darin einig, dass die Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben ein wichtiges Instrument ist, um Armut und soziale Ausgrenzung zu vermeiden oder zu lindern. Das Recht auf Arbeit zählt zu den Grundrechten und ist ein Schlüsselement der Staatsbürgerschaft. Die Beteiligung an der sozialen Gemeinschaft am Arbeitsplatz ist für die meisten Menschen ein wichtiges Mittel, um ein ausreichendes Einkommen (während und nach dem Erwerbsleben) sicherzustellen und soziale Netze zu erweitern und zu entwickeln. Dies erleichtert die Teilhabe am öffentlichen Leben und verringert die Gefahr der Ausgrenzung.

Die meisten Mitgliedstaaten verknüpfen ihre NAP (Eingliederung) mit den NAP (Beschäftigung). Dies überrascht nicht, da die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit in den beschäftigungspolitischen Leitlinien hohe Priorität genießen und als wesentliche Voraussetzungen gelten, um den Arbeitsmarkt stärker zu öffnen und für alle zugänglich zu machen. In einigen Mitgliedstaaten hat man die wichtige Rolle erkannt, die die Beschäftigungsstrategie bei der Entwicklung eines wirksameren politischen Ansatzes auf der Grundlage von Individualisierung, Mobilisierung und Prävention bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gespielt hat.

Die meisten in diesem Abschnitt erwähnten der Politikbereiche und Initiativen wurden bereits im Zusammenhang mit dem Luxemburg Prozess betrachtet. Während im Gemeinsamen Bericht zur Beschäftigung allerdings sämtliche politischen Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz des Arbeitsmarkts und zur Steigerung des Beschäftigungsniveaus auf die in Lissabon festgelegten Zielvorgaben behandelt werden, und als solche ausgewertet werden müssen, geht es in diesem Bericht um Aktionen zur Förderung der Teilnahme von Personen, Gruppen und Gemeinschaften am Erwerbsleben im Vordergrund, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind. In einer Anzahl von Mitgliedstaaten ist man sich über den positiven Beitrag im Klaren, den diese Maßnahmen zur Erreichung der allgemeineren Beschäftigungsziele wie die Erhöhung der Beschäftigungsquote leisten können. Obwohl die Beschäftigung in allen NAP (Eingliederung) zu den vorrangigen Zielen gehört, werden verschiedene Schwerpunkte gesetzt. Sie spiegeln die unterschiedliche Beschäftigungssituation in den Mitgliedstaaten wider. In Ländern mit hoher Beschäftigungsquote und niedriger Arbeitslosigkeit steht die stärkere Beteiligung bestimmter Gruppen wie älteren Menschen oder Menschen mit Behinderungen (Luxemburg, Niederlande, Dänemark, Österreich, Schweden und Irland) am Arbeitsmarkt im Vordergrund, nicht zuletzt in der Absicht, den bestehenden Mangel an Arbeitskräften zu beheben. In den Ländern dagegen, in denen die Arbeitslosigkeit und insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit ein weit verbreitetes Problem ist, bilden umfassendere Politiken zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen (Spanien, Frankreich, Belgien) den Schwerpunkt.

Viele Mitgliedstaaten heben den zentralen Stellenwert der Arbeit hervor, betonen dabei aber gleichzeitig, dass der Zugang zur Beschäftigung nicht ohne Rücksicht auf andere Grundrechte gefördert werden, sondern diese ergänzen sollte. Der Zugang zur Beschäftigung sollte daher nicht auf Kosten des Rechts auf ein ausreichendes Mindesteinkommen, des Rechts auf uneingeschränkte Teilhabe an der Familie, der Gemeinschaft und am sozialen Leben oder des Rechts auf Gesundheit erfolgen.

Der uneingeschränkte Zugang zu einer langfristigen und qualifizierten Beschäftigung für alle arbeitsfähigen Frauen und Männer ist als Ergebnis eines komplexen Übergangsprozesses in den Arbeitsmärkten zu betrachten. Im dänischen NAP (Eingliederung) ist das Ergebnis dieses Prozesses definiert als integrationsfördernder Arbeitsmarkt, der einer größeren Zahl von Personen mit geringer Qualifikation oder eingeschränkter Arbeitsfähigkeit die Chance bietet, ihre Fähigkeiten zu nutzen und am Erwerbsleben teilzunehmen. Der integrative Arbeitsmarkt ist ein breites Konzept, in dessen Mittelpunkt der Wunsch steht, die Arbeitsplätze für Menschen zu öffnen, die nicht in der Lage sind, die üblichen Leistungsanforderungen oder Normen unter allen Umständen und jederzeit zu erfüllen.

Politiken zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der am schwersten vermittelbaren Personen, vor allem durch aktive und im besonderen durch Trainingsmaßnahmen, wie auch Maßnahmen die auf die Vereinbarung von Familie und Arbeitswelt abzielen oder die Förderung der Sozialwirtschaft können effiziente Wege zur sozialen Eingliederung sein. . Aber eine wesentliche Voraussetzung besteht jedoch darin, dass der Arbeitsmarkt stärker für Personen und Gruppen geöffnet wird, die derzeit an den Rand gedrängt und ausgegrenzt werden, und stärker auf deren Bedürfnisse eingeht.

## **Förderung eines offeneren Arbeitsmarktes, in dem die Bedürfnisse von derzeit ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen stärker berücksichtigt werden**

Zu den Maßnahmen, mit denen eine stärkere Öffnung des bestehenden Arbeitsmarkts und die stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerungsgruppen erreicht werden soll, die derzeit vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, gehören unter anderem:

- Aufnahme von Sozialklauseln/-kapiteln in die Tarifverträge, die die Beschäftigung und den Verbleib von Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit im Arbeitsmarkt (Dänemark) sicherstellt, oder die Festlegung von Quoten für die Beschäftigung bestimmter Gruppen wie zum Beispiel Menschen mit Behinderungen (Deutschland, Österreich).
- Senkung der Arbeitgeberkosten bei der Beschäftigung weniger qualifizierter Arbeitnehmer oder von Arbeitslosen bestimmter Kategorien (Dänemark, Luxemburg, Griechenland, Schweden).
- Förderung von Information und Training der Arbeitgeber, um Vorurteilen oder Diskriminierung gegen Angehörige bestimmter Herkunft zu begegnen sowie regelmäßige Analyse und Bewertung von Einstellungsprozeduren und Ergebnissen.
- Sicherstellen, dass Regierungsagenturen Aktionspläne zur Förderung der ethnischen Diversität unter Arbeitnehmern vorbereiten (Schweden).
- Aufnahme von Sozialklauseln bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, die die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen, von speziellen Gruppen oder lokalen benachteiligten Gemeinschaften vorschreibt oder Einführung einer Politik der ethnischen Gleichstellung (Dänemark).
- Ausbau von „geschützten“ und „marktnahen“ Beschäftigungsmöglichkeiten und Wiedereingliederungsmaßnahmen für besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen (Dänemark, Finnland).
- Förderung des Unternehmergeists unter benachteiligten Bevölkerungsgruppen und Gemeinschaften und intensive Unterstützung von lokalen Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung in mehrfach benachteiligten Gebieten.
- Konzentration von wachstumswirksamen Ausgaben und Maßnahmen zur Beschäftigungsentwicklung auf Brennpunkte der Arbeitslosigkeit, insbesondere auf mehrfach benachteiligte Gebiete (Vereinigtes Königreich, siehe auch Abschnitt 3.3.3).

## **Erarbeitung von begleitenden Programmen**

Die Entwicklung und Umsetzung von begleitenden Programmen bis zur Aufnahme einer Beschäftigung wird in weiten Kreisen als Schlüsselement für die Entwicklung eines integrativeren Arbeitsmarkts betrachtet. Begleitende Programme kombinieren in der Regel verschiedene Eingliederungsmaßnahmen wie Beratung, Schulung, subventionierte oder geschützte Arbeitsplätze mit der Mobilisierung von Sozialhilfeempfängern. Dies ist ein wichtiger und heikler Aspekt, da Sozialhilfeempfänger häufig Personen sind, die auf dem Arbeitsmarkt nur schwer zu vermitteln sind und umfangreiche, auf ihre persönliche Situation zugeschnittene Hilfe benötigen. In den NAP (Eingliederung) der Mehrzahl der Mitgliedstaaten ist ein deutlicher Wandel in der Philosophie erkennbar, von der passiven Einkommenshilfe hin zu einer verstärkten aktiven Unterstützung, die den Betroffenen zur Unabhängigkeit verhelfen soll. In einigen Fällen wird ausdrücklich auf die Erfahrungen bei der Umsetzung der NAP (Beschäftigung) verwiesen und angeregt, den bestehenden Ansatz zu erweitern, um auch diejenigen einzubeziehen, die auf dem Arbeitsmarkt schwerer zu vermitteln sind.

Der Zusammenhang zwischen der Arbeitsmarktlage und anderen Elementen der Ausgrenzung ist bekannt, und viele Mitgliedstaaten wollen die Zusammenarbeit zwischen den Arbeits- und Sozialämtern verbessern, um besser auf die individuellen Bedürfnisse eingehen zu können (Österreich, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Finnland, Luxemburg, Spanien und Schweden). Diese Konzentration auf die Beschäftigungsfähigkeit hat die Entwicklung von Hilfsangeboten ermöglicht, die besser auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sind und in einigen Fällen wie zum Beispiel in Portugal, Frankreich und Luxemburg sind konkrete Vereinbarungen zur sozialen Eingliederung entwickelt worden.

Die Entwicklung wirksamer Integrations- und Mobilisierungsmaßnahmen ist komplex und mehr Vergleichsstudien über die Maßnahmen, mit denen in den Mitgliedstaaten die besten Erfolge bei der Eingliederung der auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermittelnden Gruppen erzielt wurden, wären hilfreich. Erste Erkenntnisse im Zusammenhang mit den bewährten Verfahren deuten darauf hin, dass Maßnahmen entwickelt werden sollten, die Hilfestellung leisten und eine Weiterentwicklung ermöglichen, statt auf Sanktionen zu setzen. Individualisierte Programme sollten gemeinsam entwickelt und nach einer sorgfältigen Beurteilung der Bedürfnisse und der Potenziale der betreffenden Personen gemeinsam festgelegt werden. Die Eingliederung der auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermittelnden Gruppen kann einige Zeit in Anspruch nehmen und vorbereitende und vertrauensbildende Maßnahmen erfordern.

Klar ist, dass die Entwicklung wirksamerer Mobilisierungsprogramme eine Verbesserung der Durchführungsmechanismen erfordert. Eine Reihe wichtiger Verbesserungen sind in den NAP (Eingliederung) aufgeführt. Dazu gehören: stärkere Dezentralisierung und Bereitstellung besser integrierter Dienstleistungen von Arbeitsverwaltungen und Sozialdiensten auf lokaler Ebene sowie Fördermaßnahmen wie die Einrichtung von 50 Beschäftigungsförderungszentren in Griechenland, das Programm zur Förderung der sozialen Mobilisierung in den Niederlanden oder die Bemühungen um eine Reduzierung und Straffung der bürokratischen Verfahren (Deutschland und Frankreich).

Wichtig sind nicht nur Prävention und frühzeitiges Eingreifen, damit die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen nicht zu stark abnimmt, sondern auch, dass durch die Programme nicht diejenigen abgeschöpft werden, die ohne größere Probleme wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können, und Personen mit geringerer Produktivität weniger Beachtung finden. Diese Gefahr könnte bei der Festlegung ehrgeiziger Ziele oder beim Einsatz von Wiedereingliederungsgesellschaften durchaus bestehen, wenn spezielle Zielvorgaben für die Integration der sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen fehlen.

Neben der Entwicklung gezielter Mobilisierungsprogramme wird den Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in vielen NAP (Eingliederung) hohe Priorität eingeräumt. Dabei steht verstärkt die lebensbegleitende Weiterbildung und das Bestreben im Vordergrund, den Zugang sozial schwacher Bevölkerungsgruppen zu diesen Angeboten (Österreich, Deutschland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Schweden) und zu Lehrlingsausbildungssystemen zu verbessern wie zum Beispiel mit der von Luxemburg vorgeschlagenen Lehre für Erwachsene.

Bei der Entwicklung eines aktiveren Ansatzes zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen und Personen, die seit langem Sozialhilfe beziehen, sind sich die Mitgliedstaaten außerdem über die besonderen Probleme einiger besonders schutzbedürftiger Gruppen im Klaren. Zu den schwächsten Bevölkerungsgruppen auf dem Arbeitsmarkt zählen nicht nur Langzeitarbeitslose, sondern auch Jugendliche, ältere Arbeitnehmer, Behinderte<sup>18</sup> und Migranten.

Übereinstimmend mit den NAP (Beschäftigung) wird in allen Mitgliedstaaten die Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben<sup>19</sup> gefördert, wobei Frauen in schwierigen Situationen besondere Aufmerksamkeit erhalten. Dazu zählen die meisten Mitgliedstaaten allein erziehende Frauen, behinderte (Deutschland) und gering qualifizierte Frauen (Spanien, Frankreich) oder Frauen, die wieder in den Arbeitsmarkt zurückkehren (Irland).

*Jugendliche:* In vielen Mitgliedstaaten wird den Problemen besondere Priorität eingeräumt, die im Zusammenhang mit dem Übergang von der Schule ins Berufsleben auftreten, insbesondere bei Jugendlichen, die ihre Schul-/Berufsausbildung nicht abgeschlossen haben. Einige Länder haben Sonderprogramme erarbeitet, um den Jugendlichen den Eintritt ins Berufsleben zu erleichtern. In Belgien wurde zum Beispiel das „First Job Agreement“, in Finnland die Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, in Frankreich das „Trace“-Programm, in Schweden das kommunale Programm für die Jugend und im Vereinigten Königreich der „New Deal“ für junge Menschen initiiert, der beschäftigungsbezogene Unterstützung und Weiterbildung bietet und für Jugendliche, die sechs Monate ohne Beschäftigung sind, obligatorisch ist. Andere Länder konzentrieren sich auf die Entwicklung von Berufsbildungssystemen, die einen alternativen Weg zum Erwerb von Grundqualifikationen bieten (in Italien zum Beispiel wird das Berufsausbildungssystem nach dem Modell des dualen Systems und durch die Schaffung einer Lehrlingsausbildung sowie von Praktika reformiert und Griechenland ist dabei ein System des zweiten Bildungswegs zu entwickeln, das darauf abzielt, Personen über 18 Jahre durch individualisiertes Lehren in den Erziehungsprozess zu reintegrieren). In Ländern, in denen das Berufsbildungssystem bereits fest verankert ist (Deutschland, Österreich, Luxemburg), liegt der Schwerpunkt auf der Erleichterung der Arbeitsuche und dem Erhalt des Arbeitsplatzes sowie auf Weiterbildung, Unterstützung und Beratung, um die Zahl der Jugendlichen zu verringern, die ihre Ausbildung abbrechen. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Aufmerksamkeit, die den finanziellen Anreizen für Auszubildende eingeräumt wird (Ausbildungsbeihilfen).

---

<sup>18</sup> Regelungen zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt werden in Abschnitt 3.3.1 untersucht.

<sup>19</sup> Regelungen für den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt werden in Kapitel 4 beschrieben.

**TRACE: PERSONALISIERTES PROGRAMM FÜR JUGENDLICHE IN SCHWIERIGKEITEN  
(FRANKREICH)**

Dieses Programm richtet sich an Jugendliche in problematischen Situationen. Es bietet jedem Jugendlichen ein individuell auf seine Bedürfnisse zugeschnittenes Programm, das 18 Monate von Fachkräften begleitet wird. Das Ziel des Programms besteht darin, mindestens 50 % dieser Jugendlichen in einem dauerhaften Beschäftigungsverhältnis unterzubringen. Die Grundlage des Programms bildet:

- die spezifische Verpflichtung eines Jugendlichen und eines Sozialberaters, die mit der Unterzeichnung einer Vereinbarung eingegangen wird. Jeder Sozialberater betreut 30 Jugendliche und hat die Möglichkeit, diese persönlich kennen zu lernen und sich ein Bild über ihre Ausbildung und bisherige Berufserfahrung usw. zu machen;
- ein Pilotausschuss, der die Mobilisierungsmaßnahmen koordiniert und aktiviert, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene bereits bestehen. Er hat außerdem die Aufgabe, bürokratische Hindernisse aus dem Weg zu räumen und die Zusammenarbeit mit anderen Politikbereichen zu fördern (Gesundheit, Wohnen, Ausbildung usw.).

*Ältere Arbeitnehmer:* In vielen Mitgliedstaaten ist es problematisch, ältere Arbeitnehmer ohne die notwendige Ausbildung oder Qualifikation im modernen Arbeitsmarkt unterzubringen. Daher wird in zahlreichen NAP (Eingliederung) die Notwendigkeit intensiver Qualifizierungsoffensiven und Weiterbildungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer hervorgehoben (Deutschland, Finnland, Niederlande und Vereinigtes Königreich). Einige Mitgliedstaaten halten es für wichtig, flexible Arbeitsteilzeitregelungen für ältere Arbeitnehmer zu schaffen, die in absehbarer Zeit aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden (Finnland, Dänemark und Schweden).

**FRÜHJAHRSPROGRAMM ARBEIT STATT SOZIALHILFE (BELGIEN)**

Dieses Programm richtet sich an Langzeitarbeitslose und Bezieher von Mindesteinkommen. Es kombiniert Mobilisierungsmaßnahmen mit konkreten Verträgen von Zeitarbeitsunternehmen. Die Zeitarbeitsunternehmen erhalten über einen Zeitraum von 24 Monaten Beihilfen, die sowohl für die Senkung der Lohnkosten als auch für die Schulung der Leistungsempfänger verwendet werden. Das Ziel besteht darin, die Zahl der Bezieher von Mindesteinkommen in fünf Jahren um ein Drittel zu verringern und die Zahl der Teilnehmer an Mobilisierungsmaßnahmen von 5 % auf 20 % zu steigern.

*Ethnische Minderheiten und Immigranten:* In den meisten Mitgliedstaaten werden Angehörige ethnischer Minderheiten und Migranten klar der Gruppe zugerechnet, für die der Zugang zum Arbeitsmarkt häufig besonders schwierig ist, und viele Mitgliedstaaten erkennen auch an, dass in dieser Gruppe ein höheres Beschäftigungsniveau angestrebt werden muss. Einige wenige Mitgliedstaaten stellen in ihren NAP (Beschäftigung) spezifische Zielvorgaben mit Blick auf dieses Ziel auf (Dänemark, Niederlande). In verschiedenen NAP (Eingliederung) werden auch interessante Maßnahmen auf diesem Gebiet genannt. In Finnland zum Beispiel wird die Integration von Immigranten durch einen Integrationsplan unterstützt, der gemeinsam von der betroffenen Person, der Kommune und der Arbeitsverwaltung erstellt wird. Dänemark hat ein Pilotprogramm aufgelegt, bei dem mittels finanzieller Unterstützung von lokalen Behörden und Arbeitsverwaltung Arbeitszeit von Mitarbeitern bei Privatunternehmen „gekauft“ wird, die dann als Betreuer fungieren. Von Spanien wurden interessante Fallstudien vorgelegt, die von NRO (La Huertecica und Asociación Candelita) durchgeführt wurden.

### **Wege in die Beschäftigung für Minderheiten (Niederlande)**

Im Juni 2000 wurden von der niederländischen Regierung mit mehreren großen Unternehmen Vereinbarungen über zusätzliche Anstrengungen dieser Unternehmen in den Bereichen interkulturelles Management, Zustrom, Transfer und Weiterbeschäftigung von Angehörigen ethnischer Minderheiten getroffen. Das interkulturelle Management ist ein Instrument, mit dem die soziale Dimension der sozialen Verantwortung der Unternehmen mit Leben erfüllt werden kann. Dazu gehört die optimale Nutzung der Möglichkeiten der kulturellen Vielfalt in der Belegschaft (mit internem Schwerpunkt) und die Anerkennung der kulturellen Vielfalt der Klienten (das Umfeld, in dem das Unternehmen arbeitet). Die Regierung unterstützt die Vorbereitung und Umsetzung dieser Rahmenvereinbarung über die Organisation des Projekts „Ruim Baan voor Minderheden“ (Wege in die Beschäftigung für Minderheiten). Die Projektgruppe hat die Aufgabe, eine Plattform für den Austausch bewährter Verfahren zu bieten, Produkte zu entwickeln, innovative Pilotprojekte umzusetzen und bürokratische Hindernisse zu beseitigen.

\*

### **Betreuungsprogramm für ethnische Minderheiten (Dänemark)**

Im Rahmen des Pilotprogramms der Regierung besteht für lokale Behörden und die staatlichen Arbeitsämter die Möglichkeit, finanzielle Mittel bereitzustellen, aus denen die Arbeitszeit von Mitarbeitern eines *Privatunternehmens* gekauft wird, die als Betreuer fungieren; bei kleineren Unternehmen werden die Kosten eines externen Beraters übernommen, der dann für die Betreuung zuständig ist. Betreuer und Berater helfen neuen Mitarbeitern mit nicht-dänischem ethnischen Hintergrund bei ihrem Start im neuen Unternehmen. Sie unterrichten die neuen Mitarbeiter über Normen und Werte des Unternehmens und regen den Dialog und die soziale Interaktion zwischen den neuen Mitarbeitern und den übrigen Beschäftigten der Firma an.

Zielgruppe dieses Programms sind Arbeitslose mit nicht-dänischem ethnischen Hintergrund, die Barleistungen oder Arbeitslosenhilfe beziehen. Das Programm kann in Anspruch genommen werden, wenn den Arbeitslosen eine reguläre Beschäftigung angeboten wird oder aber in Verbindung mit einer (individuellen) Berufsausbildung, Umschulung am Arbeitsplatz, flexiblen Arbeitsvereinbarungen und einer geschützten Beschäftigung mit Lohnkostenzuschuss.

Die lokalen Behörden oder die staatlichen Arbeitsämter können einen Teil der Mittel auch für die Bekanntmachung des Betreuungsprogramms in den Unternehmen oder zur Organisation von Lehrgängen, für den Aufbau von Netzen und ähnliche Zwecke verwenden.

### **Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben**

In vielen Mitgliedstaaten hat man erkannt, dass Personen nur dann dauerhaft am Erwerbsleben teilnehmen oder eine Beschäftigung aufnehmen, wenn sie bei der Beseitigung der Barrieren unterstützt werden, die ihre Teilnahme am Erwerbsleben behindern. Der wichtigste Faktor, der in den NAP (Eingliederung) genannt wird, ist die Betreuung von Kindern (und anderen pflege-/betreuungsbedürftigen Angehörigen), aber es werden auch andere Aspekte erwähnt wie angemessene Wohnung, guter Gesundheitszustand und ausreichende Verkehrsanbindung.

Das Problem der Kinderbetreuung soll in den meisten Mitgliedstaaten durch die Schaffung von mehr Kinderbetreuungseinrichtungen beseitigt werden, um den Frauen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Weniger Mitgliedstaaten wie z. B. Schweden und Dänemark, haben ihren Ansatz erweitert und beziehen die verschiedenen Instrumente zur besseren Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienleben für Männer und Frauen mit ein.

In einigen Mitgliedstaaten werden Gesetzesänderungen vorgenommen, um die Möglichkeiten für einen Erziehungsurlaub beider Elternteile zu erweitern, in anderen Ländern, etwa Finnland, Schweden, Italien und Portugal u. a., will man erreichen, dass mehr Männer den Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen. In Schweden wurde die maximale Dauer des Erziehungsurlaubs nach der Geburt eines Kindes um 30 Tage auf 480 Tage heraufgesetzt, Voraussetzung ist allerdings, dass beide Elternteile mindestens je 60 Tage Erziehungsurlaub nehmen.

Verschiedene Mitgliedstaaten setzen auch auf Initiativen, die Anreize für die Arbeitgeber schaffen sollen, bessere Möglichkeiten für die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu schaffen. Dänemark nutzt hierfür den Rahmen der Sozialverantwortung der Unternehmen. Portugal will zusammen mit den Arbeitgebern eine Sozialvereinbarung zur Gleichstellung von Männern und Frauen erarbeiten, um Männer zur Übernahme eines größeren Anteils der häuslichen Pflichten zu ermutigen. In Österreich erhalten familienfreundliche Unternehmen eine Auszeichnung. Der Anspruch auf Teilzeitarbeit wird verstärkt in den Mitgliedstaaten eingeführt.

Die geplante Verbesserung von Kinderbetreuungseinrichtungen bezieht sich vor allem auf die Schaffung von mehr Betreuungsplätzen, sowohl für Kleinkinder als auch für ältere Kinder, die nach der Schule betreut werden müssen. In einigen nationalen Aktionsplänen (Italien) wird auch die Betreuung von anderen pflegebedürftigen Personen und die erforderliche Bereitstellung ambulanter Pflegeangebote erwähnt, um die Familienmitglieder bei ihren Pflegeaufgaben zu entlasten. Nur wenige Mitgliedstaaten beschäftigten sich mit der Bezahlbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten für niedrige Einkommensgruppen. In Dänemark sind die lokalen Behörden aufgefordert, die Kinderbetreuung aller Kinder im Vorschulalter sicherzustellen, unabhängig von der Beschäftigungssituation ihrer Eltern. Einige Mitgliedstaaten haben Sonderbeihilfen und/oder Steuererleichterungen (Österreich, Deutschland, Belgien, Dänemark, Italien) erwähnt oder planen, das Kindergeld zu erhöhen (Finnland, Irland, Luxemburg, Schweden).

### **Nutzung des Potenzials im sozialen Sektor**

Die Sozialwirtschaft und der dritte Sektor bieten zahlreiche Integrations- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Als Organisationen des dritten Sektors können private, selbstständige Organisationen angesprochen werden, die - unter anderem - soziale und wirtschaftliche Ziele von allgemeinem Interesse verfolgen, dem privaten, individuellen Gewinnstreben Grenzen setzen und für Gemeinden oder für Gruppen aus der Zivilgesellschaft arbeiten, die gemeinsame Interessen aufweisen. Häufig sind die Akteure, u. a. Beschäftigte, ehrenamtliche Helfer und Klienten, auch am Management dieser Organisationen beteiligt.

Mit angemessener Unterstützung kann der soziale Sektor einen wirksamen Beitrag zur Erweiterung des Arbeitsmarkts und zur Schaffung neuer Möglichkeiten für Personen mit geringer Qualifikation oder eingeschränkter Beschäftigungsfähigkeit leisten, so dass diese ihre Fähigkeiten einsetzen und am Erwerbsleben teilnehmen können. In den NAP (Eingliederung) werden verschiedene Wege aufgezeigt, wie das Potenzial des sozialen Sektors in dieser Richtung genutzt werden kann. In Italien, Frankreich, Belgien und Schweden werden der dritte Sektor und die Sozialwirtschaft als Beschäftigungsbereich für Personen mit unzureichender Qualifikation oder eingeschränkter Leistungsfähigkeit aufgebaut, als Maßnahmen hierfür dienen die Vereinfachung der rechtlichen Rahmenbedingungen, der erleichterte Zugang zu öffentlichen Aufträgen und die bessere Vernetzung mit den öffentlichen Verwaltungen.

### 3.1.2. Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen

- a) Organisation der **Sozialschutzsysteme**, so dass sie insbesondere dazu beitragen, dass gewährleistet ist, dass jedem die für ein menschenwürdiges Dasein notwendigen Mittel zur Verfügung stehen
- die Hindernisse bei der Aufnahme einer Beschäftigung überwunden werden und sichergestellt ist, dass die Beschäftigungsaufnahme mit einem höheren Einkommen einhergeht und die Beschäftigungsfähigkeit gefördert wird;
- b) Maßnahmen mit dem Ziel, jedem Zugang zu einer **ordentlichen, die Gesundheit nicht beeinträchtigenden Wohnung** und der für ein normales Leben in dieser Wohnung nach örtlichen Gegebenheiten erforderlichen Grundversorgung (Strom, Wasser, Heizung ...) zu gewähren.
- c) Maßnahmen mit dem Ziel, jedem – auch im Pflegefall – Zugang zu der notwendigen **medizinischen Versorgung** zu gewähren.
- d) Bereitstellung von Leistungen, Diensten oder begleitenden Maßnahmen für die Betroffenen, die ihnen tatsächlich Zugang zu **Ausbildung, Justiz und anderen öffentlichen und privaten Dienstleistungen** wie Kultur, Sport und Freizeitbeschäftigungen ermöglichen.

#### 3.1.2.1 – Sozialschutzsysteme

Dreizehn Mitgliedstaaten verfügen über eine universelle Sozialhilfepolitik, die ein Mindesteinkommen für alle rechtmäßig Ansässigen sichergestellt, wenn auch in einigen Fällen mit Einschränkungen. In Österreich sind die Leistungen auf EU-Bürger beschränkt, mit Ausnahme einiger Bundesländer, in denen alle Bürger anspruchsberechtigt sind. In Spanien besteht keine nationale Regelung, aber in fast allen Regionen wurden Mindesteinkommensregelungen mit unterschiedlichen Leistungen eingeführt. In Italien läuft die Erprobungsphase für die Einführung eines universellen Sicherheitsnetzes, das als letzte Hilfe in Anspruch genommen werden kann, noch bis 2002 (das Pilotprogramm ist auf 230 Gemeinden und 90 000 Leistungsempfänger beschränkt). Griechenland gewährt weiterhin eine Reihe von Barleistungen für sozial besonders schwache Bevölkerungsgruppen sowie eine Einkommensgarantie für Rentner.

#### Verbesserung der Angemessenheit

Der überwiegende Teil der NAP (Eingliederung) beinhaltet Initiativen zur Verbesserung der Angemessenheit der Mindesteinkommenregelungen. Die Tendenz bei Reformen besteht sowohl daraus Mindesteinkommen so angemessen zu machen, damit ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht wird, als auch die volle Eingliederung in die Gesellschaft und die Reintegration in den Arbeitsmarkt zu fördern.. Mit zahlreichen Initiativen wird die Angemessenheit verbessert, um Personen, die von einem Mindesteinkommen abhängig sind, die uneingeschränkte Teilhabe am öffentlichen Leben der Gesellschaft zu ermöglichen, zu der sie gehören. Einige der in den NAP (Eingliederung) aufgezeigten Ansätze zur Erreichung dieses Ziels sollen besonders hervorgehoben werden:

- **Anhebung des absoluten Niveaus:** In einigen Mitgliedstaaten sind die Mindesteinkommen nicht entsprechend dem Anstieg der Einkommen und der Lebenshaltungskosten angehoben worden. Dadurch ist die Kaufkraft der Mindesteinkommen im Vergleich zur durchschnittlichen Kaufkraft der gesamten Gesellschaft zurückgegangen. Belgien bekundet die Absicht, die garantierten Mindesteinkommen und die Einkommensbeihilfen für Rentner (ebenso wie Griechenland) zu erhöhen.

- **Sicherung des Mindesteinkommens bei Pfändung und Abschöpfung:** Einige Mitgliedstaaten (Luxemburg, Finnland, Deutschland, Frankreich, Belgien) führen Regelungen ein, welche die Pfändung von Mindesteinkommen, zum Beispiel bei Verschuldung, Konkurs oder Scheidung, verbieten oder einschränken. In anderen Ländern sollen Steuererleichterungen eingeführt werden.
- **Mindesteinkommensregelungen besser auf die Bedürfnisse der Anspruchsberechtigten ausrichten:** Die meisten NAP (Eingliederung) beinhalten Initiativen zur Anhebung und/oder Kombination von Mindesteinkommen mit anderen Ressourcen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Anspruchsberechtigten, insbesondere von Kindern und allein erziehenden Müttern. Einige Mitgliedstaaten (Niederlande, Frankreich, Belgien, Österreich, Schweden) gewährleisteten die rechtzeitige Zahlung von Unterhaltsleistungen und springen im Notfall (z. B. mit Vorschüssen) ein, insbesondere bei sozial schwachen allein Erziehenden.

### **Garantiertes Mindesteinkommen (Portugal)**

In Portugal haben alle rechtmäßig Ansässigen mit ernsthaften wirtschaftlichen Problemen sowie alle Jugendlichen mit Familienverpflichtungen und Mütter oder Schwangere unter 18 Jahren Anspruch auf ein garantiertes Mindesteinkommen (GMI). Das System basiert auf dem Grundsatz der nationalen Solidarität und hat folgende Hauptziele: es soll sichergestellt werden, dass die ganze Wohnbevölkerung unabhängig von ihren geleisteten Beiträgen Zugang zu einem Mindesteinkommen und zu Integrationsangeboten haben; die Integration soll durch ein maßgeschneidertes Eingliederungsprogramm gefördert werden, das gemeinsam mit dem Hilfeempfänger erarbeitet wird; es soll sichergestellt werden, dass die Integration und Teilhabe des Hilfeempfängers am öffentlichen Leben durch begleitende Unterstützungsmaßnahmen gefördert wird; der Hilfeempfänger soll seine Rechte und Pflichten eigenverantwortlich wahrnehmen und durch aktive solidarische Maßnahmen unterstützt werden. Das GMI wird in enger Zusammenarbeit zwischen den nationalen und lokalen Behörden, den Akteuren der Zivilgesellschaft und den Hilfeempfängern auf der Basis einer Vereinbarung gewährt, in der die Verpflichtungen aller Parteien klar festgelegt sind.

Seit der allgemeinen Einführung des GMI-Systems im Juli 1997 haben mehr als 700 000 Personen Leistungen erhalten, 41 % der Hilfeempfänger waren Kinder und Jugendliche (unter 18 Jahren) und 7 % ältere Menschen (über 65 Jahre). Die Mehrheit der Hilfeempfänger waren Frauen, sowohl allein stehende als auch allein erziehende Frauen. Mehr als ein Drittel der Hilfeempfänger ist nicht mehr auf die Unterstützung durch das GMI-System angewiesen. Mit Unterstützung des Systems konnten außerdem etwa 15 000 Hilfeempfänger motiviert werden, eine Ausbildung aufzunehmen und 16 000 Kinder und Jugendliche haben ihre Schulausbildung nach einer Initiative zur Verringerung der Zahl der Schulabbrüche und zur Reduzierung der Kinderarbeit fortgesetzt.

## Verbesserung der Zugänglichkeit

Zahlreiche NAP (Eingliederung) beinhalten Initiativen, mit denen die Zugänglichkeit von Mindesteinkommens- und Sicherungssystemen verbessert werden soll. Diesen Initiativen liegt ein rechtszentrierter Ansatz zugrunde. Da die Mindestsicherung nur als letztes Mittel gewährt wird, darf sie nicht nur angeboten, sondern muss für alle garantiert werden, die darauf angewiesen sind. Zwei Ansätze, mit denen erreicht werden soll, dass die letzten Sicherheitsnetze alle Menschen auffangen, sollen besonders hervorgehoben werden:

- **Verbesserung der Aufnahme:** Die am häufigsten anzutreffenden Ansätze (in den Niederlanden, Spanien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Portugal, Österreich und Schweden) auf diesem Gebiet sind: die Entwicklung und/oder Verbesserung der Information, der Sensibilisierung und der Leistungssysteme für die aufsuchende Sozialarbeit; Dezentralisierung der Umsetzung auf der Grundlage von Partnerschaftsvereinbarungen mit der regionalen und lokalen Ebene und Förderung eines rechtszentrierten Ansatzes.
- **Förderung eines Systems, das für die gesamte Bevölkerung gilt:** In keinem Mitgliedstaat ist der Zugang zum Mindesteinkommen ausschließlich den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten. Die allgemeine politische Entwicklung geht dahin, sicherzustellen, dass alle auf dem Gebiet eines Staates *rechtmäßig* Ansässigen gleichberechtigt eine ausreichende Mindestsicherung in Anspruch nehmen können, wenn dies erforderlich ist. In einigen Mitgliedstaaten ist man sogar noch einen Schritt weitergegangen und hat den Zugang zu einem Mindestniveau an Zuwendungen auf Flüchtlinge, Asylbewerber und illegale Immigranten ausgeweitet. Während die Angemessenheit dieser Angebote häufig noch unzureichend ist, gilt zunehmend der Grundsatz, dass alle Personen in einem Land unabhängig von ihrer Herkunft, Nationalität oder ihrem Rechtsstatus ein Recht auf ein menschenwürdiges Leben haben.

### **Niederlande: Ältere Menschen zu Hause informieren, um die Akzeptanz von Sozialhilfeangeboten zu verbessern (Heerenveen - Niederlande)**

Ältere Menschen nutzen finanzielle Hilfen oder andere Sozialhilfeangebote häufig nur unzureichend, weil sie isoliert leben, nicht über die Möglichkeiten informiert sind, eine Stigmatisierung befürchten usw. In Rahmen von Heerenveen entwickeln Wohlfahrtsverbände und Sozialdienste gemeinsam mit älteren Menschen ein festes und strukturiertes System, mit dem über 70-jährige *zu Hause* über Angebote und Leistungen in den Bereichen Wohnen, Pflege und Sozialhilfe informiert werden, auf die sie Anspruch haben, die sie jedoch derzeit nicht nutzen. Die sekundären Ziele bestehen darin, den Bedarf an Hilfe, Pflege und Dienstleistungen zu ermitteln, die Schwachstellen in der Politik, der Verwaltung und bei der Umsetzung zu erkennen und älteren Menschen die aktive Teilhabe am öffentlichen Leben zu ermöglichen. Besondere Aufmerksamkeit wird älteren Menschen gewidmet, die einer ethnischen Minderheit angehören.

## **Beschäftigungsanreize und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit**

In allen Mitgliedstaaten hat man erkannt, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen für Personen, die derzeit vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, durch Maßnahmen ergänzt werden muss, die ein angemessenes Einkommen für diese Arbeit sicherstellen. Es darf keine negativen Anreizwirkungen geben, die Personen davon abhalten, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit statt durch Sozialhilfe zu sichern. Während sich kein Mitgliedstaat für die Reduzierung des Niveaus der wohlfahrtstaatlichen Leistungen als generelles Mittel um Personen in Arbeit zu bringen ausspricht, sind trotzdem alle Mitgliedstaaten bestrebt, die langfristige Abhängigkeit zu reduzieren oder wenn möglich zu vermeiden und die Mobilisierung der Hilfeempfänger zu fördern, damit die Sozialhilfe ein Sprungbrett in die Beschäftigung ist und kein Hindernis für die Aufnahme einer Beschäftigung darstellt.

Um einen Missbrauch und die Gefahr der langfristigen Abhängigkeit zu minimieren, stand in der politischen Praxis der Mindesteinkommensgarantien häufig die Dimension des „letzten Sicherheitsnetzes“ im Vordergrund und deshalb wurde die Verknüpfung von Mindesteinkommen mit anderen Ressourcen sehr restriktiv gehandhabt. In den meisten Mitgliedstaaten scheint sich nun eine Umkehr dieser Tendenz abzuzeichnen. Sie beabsichtigen, Mindesteinkommen mit Erwerbseinkünften oder anderen Leistungen zu kombinieren, wobei die Gewährung von mehrfachen Leistungen vermieden werden soll, die zu einer Ungleichbehandlung der Anspruchsberechtigten führen könnte. Darüber hinaus werden die Mindesteinkommensregelungen in zahlreichen Mitgliedstaaten zunehmend mit Dienstleistungen gekoppelt, mit denen die Beschäftigungsfähigkeit der Bezieher von Mindesteinkommen verbessert werden soll wie zum Beispiel Beratung, Weiterbildung, ehrenamtliche Tätigkeit oder andere Formen der Aktivität und der eigenen Weiterentwicklung. Die vorgeschlagenen Beschäftigungsanreize beinhalten folgende Maßnahmen:

- Weiterbezug einiger Leistungen für einen bestimmten Zeitraum, wenn eine Beschäftigung aufgenommen wird (Belgien, Deutschland, Irland)
- Senkung der Steuern für gering entlohnte Beschäftigung oder Einführung eines „Beschäftigungsbonus“ in Form einer Steuergutschrift, um diejenigen zu belohnen, die einer bezahlten Beschäftigung nachgehen (Frankreich, Niederlande und Vereinigtes Königreich), manchmal speziell für Familien mit unterhaltspflichtigen Kindern (Belgien)
- Kombination von Sozialleistungen und Arbeitseinkommen (Frankreich, Luxemburg und Schweden)

Darüber hinaus werden, um die Kapazität der Systeme zur Förderung des sozialen Aufstiegs und zur dauerhaften Unabhängigkeit von der Sozialhilfe zu verbessern, in einigen Mitgliedstaaten (Dänemark, Niederlande, Schweden) Indikatoren entwickelt, die es ermöglichen, die Mobilität von Hilfeempfängern während des Sozialhilfebezugs und einige Zeit nach der Aufnahme einer Beschäftigung zu verfolgen.

In einigen NAP (Eingliederung) wird darauf hingewiesen, dass ein Arbeitsplatz nicht immer ein Weg zur Überwindung der Armut ist: manchmal ist dies bei Arbeitsplätze mit geringer Produktivität in den traditionellen Wirtschaftszweigen der Fall, insbesondere in der Landwirtschaft (Portugal, Griechenland), in anderen Fällen tritt dieses Phänomen als neue Form der Unsicherheit auf (Belgien, Italien, Frankreich). Einerseits kann schon eine gering entlohnte Beschäftigung als zweites Einkommen für einen Haushalt dessen wirtschaftliche Situation verbessern. Mit einer Reihe von Maßnahmen soll die Attraktivität von Beschäftigungsmöglichkeiten erhöht und Personen in unsicheren Arbeitsverhältnissen mehr Schutz geboten werden:

- Einführung gesetzlicher Mindestlöhne (Irland und Vereinigtes Königreich) und sicherstellen, dass die Sozialpartner den Mindestlöhnen bei den Tarifverhandlungen besondere Aufmerksamkeit widmen (Österreich);
- Aufstockung der Sozialversicherungsbeiträge von Teilzeitarbeitnehmern oder sicherstellen, dass die Rentenbeiträge für Eltern, die Einkommensverluste hinnehmen müssen, auf der Grundlage des regulären Einkommens vom Staat übernommen werden (Österreich, Deutschland, Schweden);
- Sozialschutz für Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (Deutschland, Österreich).

#### **Integration von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen in das Sozialsystem (Österreich)**

Bis vor kurzem waren erwerbstätige Personen in der Grauzone zwischen unselbständiger Beschäftigung und Selbständigkeit und darüber hinaus Personen in bestimmten Formen der Selbständigkeit sowie Personen mit niedrigem Einkommen (Geringfügig Beschäftigte) nicht von der Sozialversicherungspflicht erfasst.

Heute müssen alle erwerbstätigen Personen eine Sozialversicherung nachweisen oder die Möglichkeit erhalten, sich zu günstigen Konditionen zu versichern. Einige sind in der Sozialversicherung als „Freiberufler“ erfasst. Andere sind als „neue Selbstständige“ durch die Sozialversicherung für Selbstständige abgesichert. Darüber hinaus müssen die Arbeitgeber für Geringfügig Beschäftigte (bis zu einem monatlichen Einkommen von höchstens 296 €) nun Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge entrichten, und diese Arbeitnehmer haben die Möglichkeit, sich in der Rentenversicherung freiwillig zu versichern (Pauschalbetrag).

#### 3.1.2.2 Wohnen

Alle Mitgliedstaaten betrachten den Zugang zu angemessenen Wohnverhältnissen in ihren NAP (Eingliederung) als Grundvoraussetzung für die soziale Eingliederung und Teilhabe am öffentlichen Leben. Die Wohnungsverhältnisse in den Mitgliedstaaten weisen große Unterschiede auf, sind aber im Allgemeinen gut. Die meisten Menschen in der Europäischen Union leben in Wohnungen von annehmbarer bis guter Qualität, die sie entweder gemietet oder gekauft haben, und haben Zugang zu einer zuverlässigen Versorgung mit Wasser, Strom und Heizung.

In den meisten Mitgliedstaaten funktioniert der Wohnungsmarkt jedoch weniger gut, wenn es um einkommensschwache Bevölkerungsgruppen geht, und diese Tendenz nimmt zu. Das sinkende Angebot an preiswerten Wohnungen am unteren Ende des Wohnungsmarkts hat zur Folge, dass immer mehr Haushalte ohne ausreichende Kaufkraft sich mit dem zufrieden geben müssen, was auf dem Wohnungsmarkt noch übrig ist. Die Wohnungsqualität in diesem übrigen Segment ist niedrig und nimmt weiter ab. Häufig fehlt die wichtigste Grundausstattung, und die Preise und Mieten tendieren infolge der steigenden Nachfrage nach oben.

Neue prekäre Wohnformen wie zum Beispiel das Mieten von möblierten Zimmern oder Schlafplätzen in überfüllten Räumen, das Hausen in Gebäuden, Bahnhöfen oder anderen öffentlichen Räumen und das Leben in Übergangsbehäusungen wie Wohnwagen, Hütten, Booten und Garagen sind auf dem Vormarsch.

Da ein beträchtlicher Anteil des Haushaltseinkommens für die Wohnung aufgewendet werden muss (in der EU durchschnittlich 25 %), wirken sich höhere Mieten besonders stark auf das verbleibende Einkommen einkommensschwacher Haushalte aus, das dann häufig weit unterhalb der Armutsgrenze liegt. Die von den Niederlanden vorgeschlagene Verwendung von Indikatoren, die Aufschluss über den Anteil der Nettomiete an den verfügbaren Einkommen sowie über die verfügbaren Nettoeinkommen nach Abzug der gesamten Wohnungskosten geben, ist begrüßenswert.

Die Initiativen der Mitgliedstaaten in ihren NAP (Eingliederung) zielen im Wesentlichen darauf ab, die Mängel in ihren nationalen Wohnungsmärkten zu beseitigen, um für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen den Zugang zu angemessenen und bezahlbaren Wohnungen sicherzustellen. Die meisten Maßnahmen können drei wichtigen Strategien zugeordnet werden:

- Steigerung des Angebots an bezahlbaren Wohnungen und Unterkünften: Maßnahmen zur Ergänzung und Förderung des Angebots an preiswerten Wohnungen und der Renovierung des bestehenden Wohnungsbestands, der in schlechtem Zustand ist. Dazu gehören Maßnahmen in benachteiligten Gebieten und Stadtvierteln.
- Qualität und gutes Preis-Leistungs-Verhältnis im unteren Segment des Wohnungsmarkts sicherstellen: Maßnahmen zur stärkeren Kontrolle und Regulierung des Wohnungsmarkts, insbesondere dort, wo eine Tendenz zur Ausbeutung und Ausgrenzung erkennbar ist.
- Verbesserung des Zugangs und Schutz schutzbedürftiger Verbraucher: Maßnahmen zur Stärkung der Position von einkommensschwachen und anderen besonders schutzbedürftigen Verbrauchern auf dem Wohnungsmarkt.

## **Steigerung des Angebots an bezahlbaren Wohnungen und Unterkünften**

In allen NAP (Eingliederung) wird über Schwachstellen und Mängel im kommerziellen Angebot von bezahlbaren Wohnungen guter Qualität für einkommensschwache Haushalte berichtet. In Irland, Schweden, Finnland, Portugal und teilweise auch Belgien ist der Zugang aufgrund struktureller Faktoren stark eingeschränkt.

Die Mitgliedstaaten nutzen eine Vielzahl von Maßnahmen, um das Angebot an preiswerten Wohnungen von guter Qualität zu stimulieren und zu steigern. Einige Beispiele sind nachfolgend aufgeführt: In den meisten Mitgliedstaaten wird das soziale Wohnungswesen subventioniert, sowohl durch Wohnungsbaubehilfen als auch durch Wohngeld für Einzelpersonen; Investitionen in die Renovierung und Verbesserung des Wohnungsbestands in benachteiligten Stadtgebieten (Dänemark, Finnland, Portugal, Spanien, Schweden und Vereinigtes Königreich) sowie in ländlichen Regionen (Portugal und Spanien); Anreize für die Bereitstellung von speziellen Wohnungen, zum Beispiel kleine und preiswerte Wohnungen für Jugendliche (Luxemburg und Spanien), Wohnungen für "Travellers" (Irland), behindertengerechte Wohnungen (Österreich, Dänemark, Deutschland und Vereinigtes Königreich) und Wohnungen für ältere Menschen (Dänemark und Vereinigtes Königreich); Ausweisung von Grundstücken für den Bau preiswerter Wohnungen (Frankreich und Portugal); steuerliche und andere Anreize für die Renovierung des Bestands an alten Wohnungen (Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Portugal und Vereinigtes Königreich); Besteuerung und Beschlagnahme leerstehender Wohnungen (Belgien und Frankreich).

## **Qualität und gutes Preis-Leistungs-Verhältnis im unteren Segment des Wohnungsmarkts sicherstellen**

Die meisten Mitgliedstaaten sind zu der Erkenntnis gelangt, dass Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Position schwächerer Verbraucher auf dem Wohnungsmarkt erforderlich sind, um zu verhindern, dass sie auf dem kommerziellen Wohnungsmarkt benachteiligt und ausgebeutet werden. Die folgenden vier Maßnahmen stehen in den NAP (Eingliederung) an erster Stelle:

- Abriss unangemessener Wohnungen und Wohnsiedlungen (Baracken, Elendsviertel, usw.) in Verbindung mit der Umsiedlung der Bewohner in bessere Wohnungen (Belgien, Spanien und Portugal);
- Besserer Schutz der Rechte von einkommensschwachen Mietern und Eigentümern durch Verbesserung der Regulierung und Information (Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg und Schweden);
- Regulierung, Überwachung und Kontrolle von Wohnstandards (Belgien und Frankreich);
- Überwachung und Kontrolle des Zusammenhangs zwischen Mieten und (Mindest-)Wohnstandards (Belgien, Frankreich und Niederlande).

### **Sozialwohnungen für Personen, die in Hütten leben (Portugal)**

Die Verbesserung des Zugangs zu Wohnraum gehört im portugiesischen NAP (Eingliederung) zu den vorrangigen Prioritäten. Zur sozial schwächsten Bevölkerungsgruppe in diesem Bereich zählen fast 80 000 Menschen, die in mehr als 40 000 Hütten in Städten und Vororten leben. Seit 1993 führt die Regierung ein ehrgeiziges Programm durch, in dessen Rahmen die Hütten abgerissen und die Bewohner in Sozialwohnungen umgesiedelt werden. Während im Rahmen des Programms bis 1998 jährlich 900 Familien umgesiedelt wurden, ist die Zahl der Familien seit 1999 bereits auf 7 500 Familien pro Jahr gestiegen, nachdem mit 170 Stadtverwaltungen entsprechende Vereinbarungen getroffen wurden. Das Programm soll weiterhin in diesem Tempo umgesetzt werden, um sicherzustellen, dass alle Personen, die derzeit in Hütten leben, bis spätestens 2005 in Sozialwohnungen untergebracht werden können.

### **Verbesserung des Zugangs und Schutz schutzbedürftiger Verbraucher**

In den Mitgliedstaaten wurde eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen entwickelt, um der wachsenden Problematik in den unteren Segmenten ihrer Wohnungsmärkte entgegenzuwirken. Hierzu zählen:

- Maßnahmen zur besseren Kartografierung und zum besseren Verständnis der Probleme im Wohnungssektor (Finnland, Frankreich und Niederlande);
- Öffentliche/gemeinnützige/Genossenschaftseinrichtungen, die Informationen bereitstellen und Vermittlungsdienste für schutzbedürftige Verbraucher auf dem Wohnungsmarkt leisten (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Spanien und Schweden);
- Mietzuschüsse und/oder Steuererleichterungen für einkommensschwache Gruppen (Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Luxemburg, Niederlande, Portugal und Schweden);
- Wohngeld für Jugendliche (Dänemark, Frankreich, Luxemburg, Portugal und Spanien);
- Verbesserung des Zugangs zu Bankkrediten und Bankbürgschaften (Luxemburg);

Mehrere Mitgliedstaaten unterstützen besonders schutzbedürftige Gruppen durch die Bereitstellung von Zufluchtsorten für Frauen und Kinder, die Opfer von familiärer Gewalt geworden sind (Frankreich, Deutschland und Spanien), spezielle Wohnungsprojekte für Obdachlose (Dänemark, Luxemburg, Griechenland, Spanien und Schweden), Sicherstellung der Strom-, Wasser- und Heizungsversorgung (Frankreich), Sanierung von Wohnungen, in denen Gastarbeiter leben (Frankreich), Bereitstellung von betreuten Wohnmöglichkeiten, das heißt, Wohnung plus Pflege und Dienstleistungen (Dänemark, Deutschland, Niederlande und Vereinigtes Königreich) und Wohngeld für allein erziehende Mütter (Griechenland).

### **Förderung des Zugangs junger Menschen zu Wohnraum – LOCA-PASS (Frankreich)**

Das Ziel von LOCA-PASS besteht darin, den Zugang zu privaten oder staatlichen Mietwohnungen für alle jungen Menschen unter 30 Jahren zu erleichtern, die im privaten Sektor beschäftigt sind oder eine Beschäftigung suchen. LOCA-PASS wird von öffentlichen Organisationen verwaltet und finanziert, die von den Arbeitgebern einen Solidaritätsbeitrag von 1 % für die Bereitstellung von Wohnungen einziehen. Sie arbeiten mit der „Union économique et sociale du logement“ und mit Vertretern der Zivilgesellschaft zusammen. Im Rahmen von LOCA-PASS wird den zukünftigen (jungen) Mietern eine Bürgschaft und ein Darlehen gewährt, damit sie die Voraussetzungen für den Abschluss eines Mietvertrags erfüllen können. Durch diese Garantie werden höchstens 18 Monatsmieten einschließlich Nebenkosten abgedeckt. Das Darlehen wird zinslos gewährt und kann entweder an den Mieter oder den Wohnungseigentümer gezahlt werden. Die Bürgschaft und/oder das Darlehen von LOCA-PASS wird automatisch gewährt, wenn der Antragsteller die Voraussetzungen erfüllt. Der Antragsteller stellt einen Antrag bei dem Wohnungsamt, das seinem Wohnort am nächsten liegt. Wenn er innerhalb von 8 Tagen keine Nachricht erhält, wird die Unterstützung gewährt.

#### 3.1.2.3 Medizinische Versorgung

In den NAP (Eingliederung) werden drei umfassende Strategien vorgeschlagen, um den Zugang zur medizinischen Versorgung für alle zu verbessern:

- Gesundheitspräventionsmaßnahmen und Förderung der Gesundheitserziehung;
- Verbesserung der Angemessenheit, des Zugangs und der Bezahlbarkeit von Regelleistungen;
- Initiativen zur Beseitigung besonderer Benachteiligungen.

Diese drei Strategien werden in den NAP (Eingliederung) entsprechend den nationalen Gegebenheiten und Prioritäten unterschiedlich kombiniert.

## **Gesundheitspräventionsmaßnahmen und Förderung der Gesundheitserziehung**

Maßnahmen zur Prävention und Gesundheitserziehung sind nicht notwendigerweise auf die sozial am stärksten gefährdeten Personen zugeschnitten. Diese Maßnahmen können jedoch sehr wirksam sein, wenn es darum geht, den gleichberechtigten Zugang zur medizinischen Versorgung sicherzustellen, weil sie bestimmte Risikogruppen direkt erreichen. Sie spielen außerdem eine Schlüsselrolle bei der Umverteilung, weil sie dazu beitragen, finanzielle und kulturelle Hindernisse zu überwinden. Die Entwicklung von Prävention und Gesundheitserziehung wird deshalb als Priorität zur Verbesserung der sozioökonomischen Gesundheitsdeterminanten betrachtet. In den NAP (Eingliederung) werden drei Kategorien von Maßnahmen häufig erwähnt:

- Gesundheitsfürsorge für Mutter und Kind mit regelmäßigen Vorsorgeuntersuchungen, einschließlich Impfungen;
- Prävention in der Schule mit regelmäßigen kostenlosen Gesundheitsberatungen und einer Gesundheitserziehung im Rahmen der normalen Lehrpläne;
- Prävention am Arbeitsplatz in Übereinstimmung mit der Gesundheits- und Arbeitssicherheitsgesetzgebung oder für Arbeitslose kostenlose Angebote von sozialen und Gesundheitseinrichtungen für regelmäßige Vorsorgeuntersuchungen.

Innovative Ansätze werden in Finnland (Gesundheitserziehung in der Schule) und Österreich (jährliche Vorsorgeuntersuchungen) umgesetzt.

### **Verbesserung der Angemessenheit, des Zugangs und der Bezahlbarkeit von Regelleistungen**

Für Menschen mit bereits schlechtem Gesundheitszustand oder Risikogruppen ist die Verbesserung der Reichweite, Aufnahme und Wirksamkeit von Regelleistungen, und damit die Sicherstellung der Universalität, von entscheidender Bedeutung.

Die Förderung der **Bezahlbarkeit** erfordert normalerweise, dass den einkommensschwächsten Bevölkerungsgruppen ein umfassender und kostenloser Zugang zu allen notwendigen Dienstleistungen gewährt wird, und dass der übrigen Bevölkerung, die nicht zu dieser Gruppe gehört, die notwendigen Dienstleistungen zu bezahlbaren Kosten zur Verfügung gestellt werden. Dies kann durch verschiedene politische Instrumente erreicht werden, die eine Regelung für eine (einkommensabhängige) Beitragsbefreiung nach einer Bedürftigkeitsprüfung ermöglichen. Wenn eine Basiszahlung als notwendig erachtet wird, wenden einige Mitgliedstaaten eine Regelung an, bei der die Gesundheitskosten von Personen oder Haushalten oberhalb einer bestimmten Grenze übernommen werden (maximale jährliche Gesundheitskosten). Obwohl alle Mitgliedstaaten die Bezahlbarkeit sicherstellen wollen, kann die Abdeckung und die Qualität der medizinischen Versorgung in den verschiedenen Systemen große länderspezifische Unterschiede aufweisen. Unter Berücksichtigung ihrer nationalen Gegebenheiten kann festgestellt werden, dass in Frankreich (allgemeines Krankenversicherungssystem) und Belgien (maximale Gesundheitskosten) innovative Ansätze umgesetzt werden.

## EINFÜHRUNG DER ALLGEMEINEN KRANKENVERSICHERUNG (FRANKREICH)

Das allgemeine Krankenversicherungssystem wurde am 1. Januar 2000 in Frankreich eingeführt. Diese Regelung ersetzt frühere Zuwendungs- und Leistungsregelungen und ermöglicht jedermann den Zugang zum Sozialversicherungssystem. Für die ärmsten Bevölkerungsgruppen werden alle Kosten übernommen. Das Ziel dieses Systems besteht insbesondere darin, einer Vielzahl von Menschen, die sich dies ansonsten nicht leisten könnten, den Zugang zu Dienstleistungen zu ermöglichen, die bisher nur über eine Krankenzusatzversicherung abgedeckt waren. Über 5 Millionen Menschen sind nun in dieses System eingebunden. Obwohl die Einführung der allgemeinen Krankenversicherung weitgehend als Fortschritt betrachtet wird, ist die Bedürftigkeitsgrenze und der Umfang des Leistungspakets, auf das die Leistungsempfänger Anspruch haben, noch umstritten. Es ist durchaus möglich, dass nach der Evaluierung, die in Kürze durchgeführt werden soll, noch weitere Anpassungen vorgenommen werden.

Neben den finanziellen Hürden kann der **Zugang** zur medizinischen Versorgung auch durch administrative, institutionelle, territoriale und/oder kulturelle Hindernisse erschwert werden. Daher muss der Zugang zu angemessenen Dienstleistungen für die Nutzer, besonders für diejenigen mit größeren Problemen, erleichtert werden. Unter den in den NAP (Eingliederung) beschriebenen Maßnahmen erscheinen drei besonders wichtig:

allgemeine Politik zur ausgewogeneren territorialen Verteilung von Gesundheitsdiensten;

lokale oder regionale Initiativen zur besseren Koordinierung zwischen den Sozial- und Gesundheitsdiensten;

landesweite Anerkennung einer Charta der Nutzerrechte sowie Reduzierung von Wartelisten.

Innovative Ansätze werden von Schweden (Maßnahmen und Finanzmittel zur Reduzierung von Wartelisten) und Dänemark (Finanzierung innovativer Projekte zur Förderung einer besseren Koordinierung zwischen Gesundheits- und Sozialdiensten) verfolgt.

Neben der Bezahlbarkeit und Zugänglichkeit sollte auch die **Angemessenheit** der Regelleistungen verbessert werden, um so die Bedürfnisse der sozial am stärksten gefährdeten Personen erfüllen zu können. Insbesondere sollten die Dienstleistungen so gestaltet werden, dass in Notfällen gezielte Hilfe möglich ist. Diese Dienstleistungen in Notfällen umfassen die Notdienste in den Krankenhäusern, die Bereitstellung von Unterkünften/Tagesbetreuungseinrichtungen für bestimmte bedürftige Gruppen und Einrichtungen der aufsuchenden Sozialarbeit, eventuell in Verbindung mit einem kostenlosen Telefonnotruf, der die entsprechenden Fachkräfte koordiniert.

Ein innovativer Ansatz zur Lösung dieses Problems wird in Portugal umgesetzt (Einrichtung eines kostenlosen landesweiten Telefonnotrufs in Abstimmung mit lokalen Sozialdiensten).

### **Initiativen für Gruppen mit besonderen Benachteiligungen**

Für bestimmte Gruppen mit besonderen Benachteiligungen nimmt die Angemessenheit von Regelleistungen einen noch wichtigeren Stellenwert ein. Einige dieser Gruppen sind in den NAP (Eingliederung) erwähnt: ältere Menschen, Immigranten und ethnische Minderheiten; körperlich oder geistig Behinderte; Migranten; Wohnungslose; Alkoholiker; Drogenabhängige; HIV-positive Personen; ehemalige Straftäter; Prostituierte. Für jede dieser Gruppen sind spezielle Maßnahmen sowie Dienstleistungen erforderlich, die speziell auf ihre besonderen Bedürfnisse zugeschnitten sind.

In einigen Ländern, insbesondere in den Ländern, in denen erst vor einiger Zeit umfassende Sozialschutzsysteme eingeführt wurden, könnten **ältere Menschen** aufgrund unzureichender Rentenleistungen von sozialer Ausgrenzung bedroht sein. In den meisten Ländern besteht die größte Sorge jedoch darin, wie die zunehmende Zahl der Abhängigkeitssituationen vor dem Hintergrund der Grenzen, insbesondere der öffentlichen Pflegedienste und der zurückgehenden Unterstützung durch die Familien, bewältigt werden kann. Zur Lösung dieses Problems werden in der EU verschiedene politische Instrumente geschaffen, die von der Bereitstellung von Langzeitpflegeeinrichtungen bis zur Einführung von Pflegeversicherungen reichen.

Im überwiegenden Teil der NAP (Eingliederung) wird auch der Aspekt der **geistigen Gesundheit** berücksichtigt, der für Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, ebenso wichtig ist. In den Mitgliedstaaten besteht Einigkeit darüber, dass verschiedene politische Maßnahmenpakete zur Unterstützung von Personen mit psychischen Problemen entwickelt werden müssen. Dabei sollen insbesondere die stärkere lokale und regionale Zusammenarbeit, verbesserte Angebote der aufsuchenden Sozialarbeit und Wohnungsnotfallhilfe sowie die besondere Schulung von Mitarbeitern in den Gesundheits- und Sozialdiensten im Vordergrund stehen.

Unter Berücksichtigung der Gegebenheiten in ihren jeweiligen Ländern kann festgestellt werden, dass in Griechenland und Deutschland innovative Ansätze für bestimmte Zielgruppen umgesetzt werden (spezielle Angebote, die Personen ausländischer Herkunft den Zugang zur medizinischen Versorgung erleichtern).

#### **Medizinische Versorgung von Migranten in Niedersachsen (Deutschland)**

Zielsetzung des EMZ (Ethno-Medizinisches Zentrum) ist eine immigrantengerechte Dienstleistung und Betreuung im Gesundheitswesen. Der Abbau von sprachlichen und kulturellen Verständigungsproblemen soll die Erstellung zutreffender Diagnosen auch im Hinblick auf psychische und psychosomatische Störungen und Erkrankungen erleichtern. Die Grundpfeiler dieser Arbeit sind: Dolmeterservice für das Sozial- und Gesundheitswesen; Fachkräftefortbildungen, Schulungen, Tagungen; kollegiale vernetzende Beratung für Fachkräfte und Experten; muttersprachliche Gesundheitsaufklärungsveranstaltungen zur Prävention; muttersprachliche Broschüren, Medien, Dokumentationen; Projekte zur Gesundheitsförderung (Aids, Drogen, Oralprophylaxe, Frauengesundheit usw.); Arbeitsgemeinschaften, Selbsthilfegruppen, Rekrutierung ehrenamtlicher Helfer; Erstellung von Fachhandbüchern und Fachpublikationen.

### 3.1.2.4 Bildung, Justiz und Kultur

#### **Bildung**

In den meisten Mitgliedstaaten gehört der Zugang zur Bildung zu den Grundrechten. Bildung wird als Schlüsselinstrument zur Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung und als wichtiges Mittel zur Förderung der Eingliederung der sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen betrachtet. Die Erkenntnis wächst, dass der Zugang zur Bildung für alle Bürger in allen Lebensphasen von enormer Bedeutung ist, damit sie die Qualifikationen und Kompetenzen erwerben können, die zur uneingeschränkten Teilhabe an einer zunehmend wissensbasierten Gesellschaft erforderlich sind. Daher verpflichten sich die meisten Mitgliedstaaten in ihren NAP (Eingliederung), den Zugang zum Lernen zu verbessern und offene Lernangebote mit niedriger (sofern überhaupt vorhandener) Zugangsschwelle zu entwickeln, die das Lernen attraktiver machen.

Neben dem Zugang zur Bildung geht es im überwiegenden Teil der NAP (Eingliederung) auch um die Fairness bei Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen. Die Mitgliedstaaten haben daher Maßnahmen entwickelt, mit denen gleiche Ausgangsbedingungen geschaffen werden sollen, indem spezifische Benachteiligungen oder Hürden beim Zugang zur Bildung beseitigt werden und diejenigen mit maßgeschneiderten Bildungs- und Ausbildungsangeboten gefördert werden, die bisher im Bildungsbereich zu kurz gekommen sind.

In den NAP (Eingliederung) besteht breite Übereinstimmung darin, dass ein Teil der Menschen, die ganz besonders von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, sich in dieser Lage befinden, weil in den Gemeinden oder Regionen, in denen sie leben, der Mangel an Qualifikationen und Kompetenzen stärker verbreitet ist als in anderen. Zu den Betroffenen zählen Immigranten, ethnische Minderheiten und besonders die Kinder von Roma/Zigeunern/Fahrenden, Kinder, die in mehrfach benachteiligten Gebieten leben und zur Schule gehen und junge allein Erziehende. Sowohl der Bildungs- als auch der Ausbildungsbedarf von Behinderten sowie von älteren Arbeitslosen, von denen viele die Schule schon früh ohne oder nur mit einem niedrigen Bildungsabschluss verlassen haben, werden ebenfalls im Zusammenhang mit der Erwachsenenbildung und der lebensbegleitenden Weiterbildung genannt. Die Verbesserung der Qualifikationen und Kompetenzen dieser Gruppen bietet die beste Möglichkeit, die soziale und ethno-kulturelle Schichtung zu neutralisieren und zu überwinden.

Es besteht zunehmend Übereinstimmung darin, dass wirksame Maßnahmen zur Beseitigung der verschiedenen Aspekte von Bildungsnachteilen mehr erfordern, als nur bildungspolitische Konzepte. Notwendig sind integrierte und koordinierte Aktionen von einer Vielzahl von Akteuren, da Bildungsnachteile durch unzureichende Unterstützung von Heim/Familie/Gemeinde, durch schlechten Gesundheitszustand, fehlendes Einkommen, schlechte Wohnverhältnisse und Umweltbedingungen, durch unzureichende Ernährung und das Fehlen von Verkehrsdiensten verstärkt werden können. Das Programm „Sure Start“ im Vereinigten Königreich (siehe Kasten) ist ein gutes Beispiel für einen solchen Ansatz.

Vier strategische Ansätze erscheinen besonders vielversprechend: frühzeitiges Eingreifen zur Vermeidung von Bildungsnachteilen<sup>20</sup>, Abbau von Bildungshindernissen für sozial schwache Bevölkerungsgruppen, Entwicklung integrierter Maßnahmen für Schulabbrecher und Förderung der lebensbegleitenden Weiterbildung und der Alphabetisierung von Erwachsenen.

---

<sup>20</sup> Dieser Strategie wird in Abschnitt 3.3.2 detailliert beschrieben (Beseitigung der sozialen Ausgrenzung von Kindern)

*Beseitigung der Hindernisse beim Zugang sozial schwacher Bevölkerungsgruppen zum allgemeinen Bildungssystem* – In mehreren NAP (Eingliederung), insbesondere in den NAP (Eingliederung) von Belgien, Griechenland, Irland, den Niederlanden und Frankreich, wird über besondere Hindernisse berichtet, die für einige Kinder und deren Familien beim Zugang zum allgemeinen Bildungssystem bestehen. Zur Verbesserung des Zugangs sind mehrere interessante Strategien aufgeführt: Hierzu zählen:

- Beseitigung der finanziellen Hindernisse für den Zugang (Belgien, Niederlande, Frankreich und Vereinigtes Königreich)
- kostenlose Verpflegung in Mensen und Verbesserung der Verkehrsdienste oder Bereitstellung von Unterbringungsmöglichkeiten für Kinder aus entlegenen Gebieten (Griechenland), Beseitigung sprachlicher und kultureller Barrieren von ethnischen Minderheiten und Immigranten (Dänemark, Luxemburg, Schweden, Deutschland) und Mentoring sowie Zusatzunterricht für Kinder aus solchen Gruppen (Vereinigtes Königreich)
- Integration von Kindern mit Behinderungen in das allgemeine Bildungssystem (Österreich, Deutschland, Niederlande, Luxemburg, Spanien, Italien und Griechenland)

#### **Sicherung des gleichberechtigten Zugangs zur Bildung (Griechenland)**

In Griechenland wird die Beseitigung von Hindernissen für den gleichberechtigten Zugang zur Bildung mit einer Reihe von Maßnahmen gefördert und dabei werden Studenten oder Schüler auf der Grundlage sozioökonomischer Kriterien unterstützt. Hierzu zählen: **Kostenlose Studentenmensen** (11 Zentren, 5 312 Schüler aus einkommensschwachen Familien); **Unterbringung** (4 240 Leistungsempfänger – 331 Schüler, meist aus Gebirgsregionen und entlegenen Gebieten, sind in Pensionen untergebracht, um die nächstgelegene Schule besuchen zu können. **Verkehrsdienste** Alle Schüler, die weit entfernt von ihrer Schule wohnen, werden kostenlos von ihrem Wohnort zur Schule gebracht. Die Kosten dafür trägt die Kommune. Schulen in Krankenhäusern und Unterricht zu Hause. Die „Transitional School for Adolescents“ des „Strophe“-Servicenetzes unterrichtet Jugendliche, die eine Entziehungskur machen. Sonderregelungen für die Zulassung von Bewerbern bestimmter Kategorien zur Universitätsausbildung. – Im Ausland lebende Griechen, Ausländer, die muslimische Minderheit in Thrakien, Schwerkranke. Transfers von Studenten bestimmter Kategorien. Regelungen für bestimmte Kategorien in Berufsausbildungszentren. z. B. repatriierte griechische Staatsangehörige, kostenlose Teilnahme für ehemalige Drogenabhängige usw. Stipendien – des State Scholarship Institute, des General Secretariat for Youth usw. Außerdem können Schüler, die einer Beschäftigung nachgehen, Abendschulen und Abendberufsschulen nutzen.

### **Kinder von Immigranten in das allgemeine Bildungssystem integrieren (Luxemburg)**

Etwa 36 % der in Luxemburg lebenden Personen sind Immigranten, davon sind 13 % Portugiesen und 9 % Italiener und Franzosen. Der Pflichtunterricht wird überwiegend in deutscher Sprache erteilt. Dadurch ist es für die Kinder von Immigranten schwieriger, sich in das Schulsystem zu integrieren, was ihre soziale und kulturelle Eingliederung in die Gesellschaft ebenfalls behindert. 13 % der Schüler in der Sekundarstufe haben eine andere Muttersprache.

Um im Bildungssystem gleiche Rahmenbedingungen für nichtmuttersprachliche Kinder zu schaffen, werden in Luxemburg „Willkommensklassen“ in französischer Sprache in Kindergärten und Kinderkrippen eingerichtet. Dieses frühe Willkommensangebot soll die Integration in die luxemburgische Gesellschaft unterstützen und Kindern mit einer anderen Muttersprache schrittweise eine bessere Grundlage für die Überwindung von Bildungsproblemen vermitteln, die sich aufgrund ihrer geringeren Sprachkenntnisse in Deutsch und der luxemburgischen Nationalsprache ergeben.

*Integrierte Maßnahmen zur Verringerung der Zahl der Schulabbrecher* – Die meisten Mitgliedstaaten betrachten das Problem der Jugendlichen, die die Schule vorzeitig abbrechen mit großer Sorge. In der Praxis lässt sich dies in drei einander überlappende Gruppen einteilen. Die erste sind jene Jugendliche die zwar noch zur Schule gehen, dabei aber durch Absentismus, schlechte Zensuren und Verhaltensprobleme auffällig sind. Die zweite sind die Schulabbrecher in jenen Altersgruppen, in denen die meisten Jugendlichen noch zur Schule gehen. Die dritte Gruppe stellen jene dar, die die Schule bereits ohne einen oder nur mit minimalen Qualifikationen verlassen haben, und daher große Schwierigkeiten beim Übergang von der Schule ins Arbeitsleben ausgesetzt sind (vergleiche Abschnitt 3.1.1). Diese Probleme sollen für die ersten beiden Gruppen mit Maßnahmen überwunden werden, die sowohl den Ausstieg verhindern und dann, wenn das Herausfallen bereits passiert ist, wieder in das Schulsystem integriert werden. Diese Initiativen schließen sowohl Schulzentrierte Ansätze als auch Entwicklungen im informellen Bildungssektor ein. Hierzu zählen:

- stärkere Betonung von praktischen und sozialen Fähigkeiten in den Lehrplänen,
- Schulung der Lehrkräfte in Bereichen, die mit Armut und soziale Ausgrenzung zusammenhängen, sowie im Bereich der interkulturellen Bildung, und die Entwicklung innovativer Unterrichtsmethoden,
- zusätzliche Mittel für Schulen in benachteiligten Gebieten oder mit einer großen Anzahl benachteiligter Schüler,
- bessere Ausbildungsförderung und psychologische Betreuungsangebote während der Ausbildung,

- mehr Angebote für spezifische Bedürfnisse und mehr Alphabetisierungsangebote,
- mehr Sicherheit im schulischen Umfeld, Betreuung nach der Schule, Ferienprogramme,
- mehr Maßnahmen, die den Übergang von der Grundschule zur Hauptschule und von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II erleichtern, Reduzierung der Schulverweise, Verringerung des Absentismus, bessere Beobachtung von Schulabbrechern oder Schülern, die gefährdet sind, und Aufspüren der Betroffenen.
- bessere Zusammenarbeit zwischen der häuslichen Umgebung, der Schule und der Gemeinschaft.

Eine wichtige Erkenntnis aus diesen unterschiedlichen Initiativen ist, dass eine Vielzahl von Akteuren auf lokaler Ebene mobilisiert werden müssen, sowohl im schulischen als auch im außerschulischen Bildungssektor wie Eltern, Sozialdienste, Polizei- und Bewährungsdienste, Arbeitgeber, Gewerkschaften und Gruppen des Gemeinwesens, wenn die Probleme jener Jugendlichen die dem Schulsystem am meisten entfremdet sind, angegangen werden sollen. Schulen sind aufgefordert eng mit diesen anderen Akteuren zusammenzuarbeiten, um mehr Anstrengungen darauf zu verwenden, neue Chancen anzubieten, die speziell auf die Bedürfnisse der Betroffenen zugeschnitten sind und die die eigentlichen Gründe für den Schulabbruch berücksichtigen. Notwendig sind eine bessere Vernetzung des schulischen, außerschulischen und informellen Lernens und neue Wege der Anerkennung und Bewertung aller Kompetenzen. Interessante Pilotprojekte, die einen solchen Ansatz aufgreifen, werden in Italien und in Deutschland durchgeführt.

### **VERRINGERUNG DER ZAHL DER SCHULABBRECHER IN NORDRHEIN- WESTFALEN(DEUTSCHLAND)**

Es gibt zahlreiche unterschiedliche Ansätze zur Förderung dieses Personenkreises. Beispielhaft sind hier Fördermaßnahmen für Schulmüde und Schulabbrecher sowie zur Reintegration von Schulverweigerern zu nennen. Eines von zahlreichen gelungenen Beispielen zur Reduktion von Absentismus stellt das „Rather Modell“ in Düsseldorf dar. Das Projekt wurde im Stadtteil Rath gestartet und inzwischen steht der Name als Synonym für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Reintegration von Schulverweigerern.

Das Modell ist ein Zusammenschluss von städtischen Behörden, Berufsbildungszentren, Wohlfahrtsorganisationen und lokalen Schulämtern, Hauptschulen, Schulen für „Erziehungshilfe“ und Schulen für Lernbehinderte. Es betreut zur Zeit 27 schulmüde bzw. schulverweigernde Jugendliche.

Ziel ist die Zusammenführung schulbezogener Jugendsozialarbeit, schulischer Erziehungshilfe und allgemeiner schulischer Förderansätze. Das Projekt stellt einen sinnvollen Ansatz dar, weil es Schulverweigerer und Kinder mit sehr unterschiedlichen problematischen Lebenslagen begleitet. Als sehr sinnvoll wird dabei die Kooperation zwischen verschiedenen Schulen und Einrichtungen der Jugendhilfe bewertet.

### **Wiedereingliederung von Ausgrenzung betroffener jugendlicher Schulabbrecher (Italien)**

In Italien wurden verschiedene Initiativen eingeleitet, um jugendliche Schulabbrecher aufzufinden und gezielt zu unterstützen.

Die Stadtverwaltung von Neapel hat in einem stark heruntergekommenen Wohnviertel das Projekt „Chance“ gestartet. Das Projekt, das bereits mit Erfolg von mehreren weiteren italienischen Städten übernommen wurde, betreibt die Wiedereingliederung und Unterstützung von Jugendlichen zwischen 13 und 15 Jahren, die sich komplett aus der Pflichtschulausbildung zurückgezogen haben. Das Projekt ist insofern innovativ als es die Abbrecher nicht direkt wieder in die Schule zurückführt, sondern „Straßenlehrer“ bereitstellt, die auf die Jugendlichen zugehen und ihnen spezielle Aktivitäten und Hilfestellung anbieten. Am Ende werden die meisten jungen Menschen in die Schulen wieder integriert.

Die Zentralbehörde in Norditalien hat mit ihrer Initiative „Kreativität der Jugend“ bisher rund 900 von Ausgrenzung betroffene Jugendliche (Strafentlassene, Drogenabhängige, Arbeitslose, Behinderte, Schulabbrecher usw.) erreicht. Mit Unterstützung durch eine öffentlich-private Partnerschaft wurden für diese Jugendlichen in 27 Städten soziale Interaktionszentren geschaffen. Die Zentren werden von den Jugendlichen selbst verwaltet, so dass sie ihre dort ihre Kenntnisse und Fertigkeiten, aber auch ihre kreativen Fähigkeiten einbringen können. Die Jugendlichen werden für den Aufbau von Kooperativen geschult und erhalten entsprechende Betreuung. Aufbauend auf den Erfahrungen der Pilotprojekte wurden zwischenzeitlich 12 Kooperativen in eigenverantwortlicher Trägerschaft gebildet, die auch mit dem Aufbau eines eigenen Netzes begonnen haben. Rund 60 % der betreuten Jugendlichen haben in der Folge mittlerweile einen Arbeitsplatz gefunden.

*Förderung der lebensbegleitenden Weiterbildung und der Alphabetisierung von Erwachsenen*  
Die wachsende Bedeutung der lebensbegleitenden Weiterbildung bei der Verbesserung der grundlegenden Qualifikationen und Kompetenzen für alle, mit der die kontinuierliche Teilhabe am öffentlichen Leben sichergestellt werden soll, wird in verschiedenen NAP (Eingliederung) hervorgehoben, insbesondere im Kontext der schnellen Veränderungen in der IKT (siehe Abschnitt 3.2.1 Förderung der „eInclusion“). Es bestehen zahlreiche allgemeine Ansätze mit dem Ziel, die Teilnahmequote an Erwachsenenbildungsangeboten zukünftig zu steigern. Besonders auffallend ist die zunehmende Betonung territorialer Ansätze, mit denen eine bessere Koordinierung von Angeboten auf lokaler Ebene erreicht und lokale Bildungsangebote geschaffen werden sollen, um die Zielgruppen besser zu erreichen und maßgeschneiderte Lernmöglichkeiten anbieten zu können. Die Projekte „Kenniswijk“ in den Niederlanden und „Territorios Educativos de Intervenção Prioritaria“ in Portugal sind interessante Beispiele in diesem Bereich.

In einigen Mitgliedstaaten, zum Beispiel in Belgien, den Niederlanden, Finnland, Schweden und Irland, sind Ansätze entwickelt worden, die noch gezielter auf besonders schutzbedürftige Gruppen ausgerichtet wurden. Hierzu zählen Beispiele wie eine Initiative in Dänemark, bei der Arbeitslose die Angebote der allgemeinen Bildungseinrichtungen wahrnehmen können. In einigen NAP (Eingliederung) ist auch die Bildung von (ehemaligen) Strafgefangenen ein Thema. Es werden verstärkt Projekte für deren Bildung oder Berufsausbildung während und/oder nach einer Haftstrafe angeboten, um die Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu erleichtern. In dem von Irland vorgelegten NAP (Eingliederung) wird als Beispiel für ein bewährtes Verfahren in diesem Bereich das „Moyross Probation Project Céim ar Céim“ genannt.

Für die schwächsten Bevölkerungsgruppen bedeutet die Verbesserung der grundlegenden Qualifikationen und Kompetenzen in erster Linie die Verbesserung der Kenntnisse in Lesen, Schreiben und Rechnen. In zahlreichen NAP (Eingliederung), zum Beispiel in den NAP (Eingliederung) der Niederlande, von Dänemark, Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien und Portugal, wird darauf hingewiesen, dass es nur dann gelingen wird, ethnische Minderheiten, Asylbewerber und Immigranten umfassend in die Gesellschaft zu integrieren, wenn die bestehenden Defizite durch Sprachunterricht ausgeglichen werden können. Irland widmet dem Problem des Analphabetentums besondere Aufmerksamkeit und hat eine beträchtliche Aufstockung der Mittel für die Alphabetisierung von Erwachsenen vorgenommen.

In einigen NAP (Eingliederung) wird betont, dass im Rahmen der lebensbegleitenden Weiterbildung alle Akteure, die an der Bekämpfung der Armut beteiligt sind, kontinuierlich geschult werden müssen. Von Dänemark wird zum Beispiel eine spezielle Bildung und Ausbildung für das im sozialen Sektor tätige Personal vorgeschlagen. Irland weist darauf hin, dass die Mitarbeiter lokaler Behörden die Natur der Armutsproblematik und die Maßnahmen zur Beseitigung der Armut verstehen sollten, damit sie bessere lokale Initiativen zur Bekämpfung der Armut entwickeln können. In Irland wird daher ein Netz der lokalen Gebietskörperschaften „Local Government Anti-Poverty Learning Network“ aufgebaut, das den Erfahrungsaustausch über Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut ermöglicht.

#### **Initiative zur Erwachsenenbildung (Schweden)**

Seit 1997 wird in Schweden im Rahmen der Erwachsenenbildung eine Initiative durchgeführt, die „Adult Education Initiative“ (Erwachsenenbildungsinitiative). Übergeordnetes Ziel dieser Initiative ist es, die Arbeitslosigkeit zu senken, die Erwachsenenbildung auszubauen, Bildungslücken zu schließen und die Perspektiven für das Wirtschaftswachstum zu verbessern. Im Jahr 2000 erhielten etwa 223 000 Personen durch die „Adult Education Initiative“ die Möglichkeit, ihre Qualifikationen und ihre Position auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Der Anteil der Männer, die an Erwachsenenbildungsmaßnahmen in der Sekundarstufe II teilnahmen, stieg zwischen Herbst 1999 und Frühjahr 2000 um 1,4 Prozentpunkte auf über 33 %. Das Ergebnis dieser Initiative zeigt, dass ein Drittel der Teilnehmer im Schuljahr 1997/98 ihr Bildungsniveau soweit verbessern konnten, als hätten sie ein Schuljahr in der Sekundarstufe II absolviert. Evaluierungen haben ergeben, dass drei Viertel aller Teilnehmer der „Adult Education Initiative“ eine Beschäftigung aufgenommen haben oder eine weitere Ausbildung absolvieren. Das Statistische Amt in Schweden legte im Jahr 2000 eine Studie vor, die belegt, dass kommunale Erwachsenenbildungsmaßnahmen sich positiv auf Einkommen und Beschäftigung auswirken können.

## Justiz

Angesichts der hohen Priorität, die dem Zugang zum Recht in den Zielen von Nizza eingeräumt wird, überrascht es, dass der Zugang zu Recht und Justiz nur in einigen wenigen nationalen Aktionsplänen (Deutschland, Italien, Frankreich und Niederlande) eine Rolle spielt. Dieses Thema ist indirekt jedoch auch in den NAP (Eingliederung) einiger anderer Länder wie Belgien, Finnland, Griechenland und Irland im Zusammenhang mit Maßnahmen der Chancengleichheit und Diskriminierungsbekämpfung enthalten. Außerdem fehlen nicht nur klare Zielsetzungen und Vorgaben, es besteht auch ein allgemeiner Mangel an Informationen und Daten über den Zugang zum Recht von Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind.

Der Zugang zu Recht und Justiz gehört zu den Grundrechten. Wenn nötig, müssen Bürger den Beistand von einem Rechtsexperten erhalten, den sie zur Durchsetzung ihrer Rechte brauchen. Das Recht ist somit ein entscheidendes Instrument, um den Grundrechten der Bürger Geltung zu verschaffen. Für einige sozial schwache Bevölkerungsgruppen kann der Zugang zum Recht besonders wichtig, aber auch problematisch sein. Zu den in den NAP (Eingliederung) genannten Gruppen zählen ethnische Minderheiten, Immigranten, Asylbewerber, Opfer häuslicher Gewalt, ehemalige Straftäter, Prostituierte und einkommensschwache Personen, die in Mietwohnungen leben.

In den NAP (Eingliederung) sind zwei wichtige Ansätze für einen verbesserten Zugang zur Justiz beschrieben, die besonders erwähnt werden sollen:

*i. Verbesserung des Zugangs zu Rechtsdiensten und zur Justiz:* Dazu zählen Maßnahmen wie subventionierte Rechtshilfe, lokale Rechtsberatungszentren für einkommensschwache Bürger, spezielle Beratungszentren für Asylbewerber, die Einrichtung eines umfassenden Netzes regionaler dezentraler Ausschüsse für den Zugang zum Recht, Bereitstellung alternativer, schnellerer und besser zugänglicher Instrumente der Streitbeilegung und des Zugangs zur Justiz, zum Beispiel über Projekte für Scheidungen und die Schlichtung von Streitigkeiten sowie über Gerichte, die für Bagatellsachen zuständig sind.

*ii. Entwicklung von Gesetzen und Mechanismen zur Förderung der Chancengleichheit und zur Bekämpfung von Diskriminierungen:* Einige Mitgliedstaaten (Niederlande, Finnland, Schweden, Belgien, Irland und Griechenland) stellen eine klare Verbindung zwischen Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsmaßnahmen her und sind sich darüber im Klaren, dass die Chancengleichheit und Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen nun wesentliche Bestandteile der EU-Sozialpolitik und wichtige Instrumente zur Förderung der sozialen Integration sind. Die Einführung neuer Mechanismen und Verfahren, die den Zugang zu diesen Rechten ermöglichen, ist ein wichtiger Teil dieser Entwicklung.

## **FÖRDERUNG DER GLEICHSTELLUNG UND BEKÄMPFUNG VON DISKRIMINIERUNGEN DURCH GESETZLICHE REGELUNGEN (IRLAND)**

Irland fördert mit einer Reihe von Maßnahmen wie „The Employment Equality Act, 1998“ (Gesetz zur Gleichstellung von Männern und Frauen im Erwerbsleben) und „The Equal Status Act 2000“ (Gleichstellungsgesetz) Konzepte zu Gleichbehandlung unabhängig von Geschlecht Familienstand, Familienstatus, sexueller Orientierung, Alter, Behinderung, Religion, Rasse und Zugehörigkeit zur Gruppe der "Travellers". Zur Überwachung dieser Rechtsvorschriften wurden zwei Büros eingerichtet: „The Equality Authority“ (Behörde für Gleichstellungsfragen) und das „Office of the Director of Equality Investigations“ (Büro des Direktors zur Untersuchung von Gleichstellungsfragen).

Die Behörde für Gleichstellungsfragen verfolgt derzeit drei Ziele: Förderung und Schutz der Rechte, die in der Gleichstellungsgesetzgebung verankert sind, Förderung und Entwicklung von Kapazitäten zur Umsetzung der Ergebnisse der Maßnahmen zugunsten der Gleichstellung am Arbeitsplatz und Bereitstellung von Gütern, Einrichtungen, Diensten und Leistungen, Bildung und Unterkunft sowie Förderung der stärkeren Konzentration auf Gleichstellungsfragen im privaten und öffentlichen Sektor und in der gesamten Gesellschaft.

Das Büro des Direktors für Gleichstellungsfragen ist integraler Bestandteil der Infrastruktur für die Gleichberechtigung, die zur Förderung der Gleichstellung und zur Beseitigung von Diskriminierungen beitragen soll. Das Büro trägt zur Erreichung der Gleichstellung bei, indem es Beschwerden über Diskriminierungen, die einen Verstoß gegen den „Employment Equality Act, 1998“ und den „Equal Status Act, 2000“ darstellen, untersucht oder eine Vermittlerrolle übernimmt.

Die Durchführbarkeit einer „Gleichstellungsprüfung“, eines Prozesses, in dem Politiken auf mögliche nachteilige Auswirkungen auf Gruppen untersucht werden, die durch die Gesetzgebung zur Geschlechtergleichstellung geschützt sind, wird vom FÁS und vom Ministerium für Bildung und Wissenschaft geprüft.

### **Kultur**

Der Zugang und die Teilhabe an kulturellen Aktivitäten sind zentrale Elemente der menschlichen Existenz. Eine solche Beteiligung ist wichtig, um eine positive Identität zu fördern, die Kreativität und das eigene Ausdrucksvermögen anzuregen und das Selbstvertrauen zu stärken. Die Beteiligung an künstlerischen und kreativen Aktivitäten ist daher ein sehr wichtiges Instrument in der Mobilisierung und Reintegration von Personen und Gruppen, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind und kaum am öffentlichen Leben teilhaben. Künstlerische Projekte in den Gemeinden können ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Erneuerung von Gemeinden und in der Arbeit von Nachbarschaftsgruppen spielen. Daher ist es enttäuschend, dass in den meisten NAP (Eingliederung) kohärente Pläne fehlen, wie die Teilnahme derjenigen, die derzeit ausgeschlossen sind, an der Schaffung von Kultur und an kulturellen Aktivitäten gefördert werden könnte. Eine kleine Zahl von Mitgliedstaaten führt jedoch interessante Aktionen an. In dem in Dänemark durchgeführten dreijährigen Integrationsprogramm für Neuzuwanderer und Flüchtlinge wird diesen Personengruppen verstärkt die Möglichkeit geboten, an den kulturellen sowie an den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Aspekten der Gesellschaft teilzuhaben. In Frankreich haben die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen Zugang zu Kultur- und Multimediaprojekten. Portugal verweist auf den verbesserten Zugang von benachteiligten Gruppen zu kulturellen Aktivitäten und die dazu erforderliche stärkere Dezentralisierung der Angebote. Irland hat ein Programm mit dem Namen „Community Arts for Everyone“ (Kunst in der Gemeinde für alle) ins Leben gerufen und in einem Bericht untersucht, wie die Kunst zur sozialen Integration von Langzeitarbeitslosen beitragen kann. Der wichtige Bericht über Armut, Zugang und Beteiligung an der Kunst wird jedoch nicht als Grundlage zur Entwicklung einer kohärenten Gesamtstrategie herangezogen. Der von Belgien vorgelegte NAP enthält klare statistische Daten über die kulturellen Defizite benachteiligter Gruppen, außerdem soll im NAP 2003 detaillierter über kulturelle Maßnahmen berichtet werden.

## 3.2. Ziel 2: Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung

- a) Optimale Nutzung **des Potenzials der Gesellschaft des Wissens** und der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, wobei zu gewährleisten ist, dass niemand davon ausgeschlossen bleibt, wobei unter anderem die Bedürfnisse von Behinderten besonders zu beachten sind.
- b) Politische Maßnahmen, damit gravierende Änderungen der Lebensbedingungen vermieden werden, die zu einer Ausgrenzung führen können, insbesondere **Überschuldung, Verweis aus der Schule oder Verlust der Wohnung**.
- c) Maßnahmen zum Erhalt der **Solidarität in der Familie** in allen ihren Formen.

### 3.2.1. Förderung der „eInclusion“

Den Auswirkungen der Gesellschaft des Wissens und der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) auf die Integration, also dem Thema „**eInclusion**“, wird von den Mitgliedstaaten große Bedeutung beigemessen. Die Ausgangspunkte der Mitgliedstaaten sind jedoch sehr unterschiedlich, weil in einigen Ländern (insbesondere in den nordischen Ländern und den Niederlanden) die IKT wesentlich stärker verbreitet sind (z. B. gemessen an der Verbreitung des Internet, besonders auch in einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen) und deren Möglichkeiten zur sozialen Integration erheblich stärker genutzt werden als in anderen. In den Ländern, in denen die IKT noch nicht so stark verbreitet sind, werden daher mehr Aktivitäten zur Förderung der eInclusion durchgeführt.

In den NAP (Eingliederung) der Niederlande sowie von Portugal und Spanien zählt die „eInclusion“ zu den **strategischen Aufgaben** und bildet einen der Kernpunkte der Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Die umfassendsten Strategien für die „eInclusion“ enthalten die NAP (Eingliederung) der Niederlande, Portugals und Irlands. Dabei werden zwei Ziele verfolgt: Erstens soll das Integrationspotenzial der IKT durch neue Beschäftigungsmöglichkeiten oder durch die Verbesserung oder Schaffung neuer Dienstleistungen für benachteiligte Gruppen und Gebiete genutzt werden. Zweitens soll durch die Beseitigung der Hürden, die den Zugang zur neuen Gesellschaft behindern, sichergestellt werden, dass niemand von der Nutzung der wirtschaftlichen und sozialen Vorteile der neuen Technologien ausgeschlossen bleibt.

Die Initiativen zur Erreichung des ersten Ziels konzentrieren sich auf die **Schulung im Umgang mit den IKT** und stimmen im Allgemeinen mit den Inhalten der NAP (Beschäftigung) überein. Die Initiativen richten sich insbesondere an Arbeitslose und sind häufig durch ihre große Reichweite gekennzeichnet. Dies ist zum Beispiel in Frankreich der Fall, wo bis Ende 2002 1,2 Millionen Arbeitslose IKT-Schulungen erhalten werden, in Dänemark, wo IT zwischenzeitlich als Pflichtfach in allen Berufsausbildungsgängen eingeführt wurde, und in Italien, wo in den südlichen Landesregionen Computerschulungen für Arbeitslose durchgeführt werden. In einigen Fällen sind diese Schulungen mit der Bereitstellung von IKT-Ausrüstungen kombiniert wie zum Beispiel in Belgien.

Die Entwicklung von **Online-Dienstleistungen** ist eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Integration, die durch die neuen Technologien geboten wird. Diese Möglichkeit wird durch eine Reihe von Initiativen gefördert, in deren Mittelpunkt insbesondere die elektronische Bereitstellung aller öffentlichen Dienstleistungen und die Schaffung eines einzigen Zugangsportals, unter anderem in Österreich und Irland, aber auch die Einrichtung von thematischen, rund um die Uhr zugänglichen „virtuellen Dienststellen“ in den Niederlanden stehen. In einigen Fällen bieten die IKT neue Wege der Interaktion wie in Finnland, wo Jugendliche mit einem eDemokratie-Projekt zur sozialen Beteiligung ermutigt werden sollen.

Neue Technologien und Online-Dienstleistungen werden außerdem eingesetzt, um **lokale Gemeinschaften** zu unterstützen, wie das Beispiel der portugiesischen Initiative „Com as Minorias“ (Mit Minderheiten) für Immigranten aus Afrika, die in der Region um Lissabon leben, und das spanische „Omnia“-Projekt in Katalonien zeigen. Die Schlüsselrolle von lokalen Gemeinschaften und Verbänden wird auch in Irland anerkannt und durch die Initiative CAIT gefördert, über die Projekte von Gemeinschaften und des ehrenamtlichen Sektors finanziert werden, die neue Technologien zur sozialen Entwicklung nutzen. In Spanien wird dieser wichtigen Rolle ebenfalls Rechnung getragen mit einem Plan, der den Zugang zu den IKT für die NRO sicherstellen soll, die Programme zur sozialen Integration durchführen.

Die **Sensibilisierung** für die Möglichkeiten der neuen Technologien und Dienstleistungen bildet die erste Hürde, die auf dem Weg zu einer Gesellschaft des Wissens ohne Ausgrenzung überwunden werden muss, insbesondere in Ländern mit einer geringen Verbreitung des Internet. In den NAP (Eingliederung) wird über einige Initiativen auf diesem Gebiet - wie die deutsche Informationskampagne „Internet für alle“ - berichtet.

Diese Aktionen sind häufig eng mit Initiativen zum Erwerb von **IKT-Grundkenntnissen** verknüpft, mit denen die Bevölkerung im Allgemeinen und Behinderte im Besonderen bei ihren ersten Schritten zur Nutzung des Internet und von Online-Dienstleistungen unterstützt werden sollen. Es ist einleuchtend, dass in den verschiedenen Mitgliedstaaten Initiativen von unterschiedlichem Umfang erforderlich sind. Einerseits soll in einigen Ländern mit geringer Verbreitung des Internet das Ziel, den Zugang zur Wissensgesellschaft für alle sicherzustellen, durch Programme mit großer Reichweite (Spanien – „*Internet para todos*“ mit 1 Million Teilnehmern, und Portugal – 2 Millionen Menschen sollen bis 2006 einen Nachweis über IKT-Kenntnisse erwerben) realisiert werden. Andererseits können in Ländern, in denen mehr als die Hälfte der Bevölkerung bereits über einen Internet-Zugang verfügt, die Programme speziell auf benachteiligte Gruppen (z. B. Obdachlose und ältere Menschen) und Stadtviertel ausgerichtet werden wie dies in Finnland und den Niederlanden der Fall ist.

#### **IKT, ÄLTERE MENSCHEN UND SOZIALE INTEGRATION: INTERNET IN ALTENHEIMEN (NIEDERLANDE)**

In den Niederlande wurden in 48 kombinierten Wohn- und Pflegeheimen für ältere Menschen Internet-Cafes eingerichtet, um älteren Menschen die Möglichkeit zu geben, sich mit dem Computer und dem Internet vertraut zu machen. Darüber hinaus wurde für alle 1 355 Heime ein Leitfaden bereitgestellt, der Hilfestellung bei der Einrichtung eines möglichst kostengünstigen Internet-Cafes leisten sollte. Die Cafes sind außerdem PC-Lernzentren, die auch ortsansässigen Bürgern offen stehen, und entwickeln sich so zu einem Treffpunkt in der Gemeinde, der älteren Menschen neue Kommunikationsmöglichkeiten eröffnet.

Die **Verfügbarkeit von IKT** wird in erster Linie aus der Perspektive des öffentlichen Zugangs betrachtet, laufende Initiativen zur finanziellen Unterstützung beim Kauf von Ausrüstungen werden kaum erwähnt. Die Bereitstellung öffentlicher Zugänge über so genannte öffentliche Internet Zugangsstellen (PIAP) nimmt in Frankreich einen besonderen Stellenwert ein, wo bis Ende 2003 7 000 PIAP (in 2 500 Zugangsstellen sollen IKT-Kenntnisse vermittelt werden) und kulturelle Multimedia-Räume in den Strukturen des Jugendinformationsnetzes („*Réseau Information Jeunesse*“) geschaffen werden sollen. Auch von Luxemburg wird über die Einrichtung „kommunaler Informationsstellen“ („*Point Information Communal*“) berichtet. In Griechenland wird der Einrichtung von Internet-Informationszentren in entlegenen Gebieten und auf Inseln besondere Bedeutung beigemessen, während im Vereinigten Königreich in den „UK online“-Zentren (6 000 bis zum Frühjahr 2002, insbesondere in benachteiligten Gemeinden) der Zugang zum Internet und andere Lernmöglichkeiten aufeinander abgestimmt werden. In allen Ländern sind die Büchereien entweder bereits mit PIAP ausgestattet worden oder es werden derzeit Zugangspunkte eingerichtet.

Die aktuellen Eurobarometer-Ergebnisse zeigen, dass in den meisten Mitgliedstaaten weit weniger **Frauen** an IKT-Schulungen teilnehmen und Zugang zum Internet haben als Männer. Dennoch werden nur von drei Mitgliedstaaten positive Maßnahmen zur Verringerung dieser Kluft vorgeschlagen. Österreich stellt mehrere Initiativen vor, die den Zugang von Frauen zu technischen Berufen und Computerkursen erleichtern sollen. In Deutschland soll bis 2005 ein Frauenanteil von 40 % in den Ausbildungsgängen für IT- und Medienberufe erreicht werden. Portugal will sicherstellen, dass ebenso viele Frauen wie Männer an Maßnahmen der lebensbegleitenden Weiterbildung mit mindestens 50 % IKT-Inhalten teilnehmen.

Im Einklang mit dem Ziel von Nizza, das besagt, dass „die Bedürfnisse von Behinderten besonders zu beachten sind“, hat die Mehrheit der Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von **Menschen mit Behinderungen** zu IKT aufgenommen (Österreich, Finnland, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Portugal, Niederlande, Irland und Schweden). Einige Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Luxemburg, Spanien und das Vereinigte Königreich) haben in ihre NAP (Eingliederung) keine adäquaten Maßnahmen zur Umsetzung dieses Ziels aufgenommen. Innovative Ansätze werden in Schweden und Dänemark verfolgt, wo mit Hilfe universeller Entwicklungsstandards der Zugang zu IKT-Produkten erhöht werden soll. In Schweden sollen die einschlägigen Rechtsvorschriften und Leitlinien überprüft werden, um sie mit dem Grundsatz der Zugänglichkeit in Einklang zu bringen. Weitere Maßnahmen umfassen die Verbesserung von IKT-Kenntnissen für Menschen mit Behinderungen (Schweden, Portugal). In Portugal zum Beispiel sollen IKT als obligatorische Lehrmittel in allen speziellen Ausbildungsgängen für Menschen mit Behinderungen eingesetzt werden.

### **IKT für Menschen mit Behinderungen (Schweden)**

Das schwedische Handicap Institute führte von 1998 – 2001 ein Programm durch, in dessen Rahmen IKT-Systeme für Menschen mit Behinderungen entwickelt und in der Praxis getestet wurden. Das Ziel bestand darin, IKT zu nutzen, um die Teilhabe am öffentlichen Leben und die Gleichstellung von Behinderten zu verbessern. Bisher wurden über 60 Projekte und vorläufige Studien gefördert, die von Behindertenorganisationen, Stadtverwaltungen und kommunalen Stellen durchgeführt werden und an denen Behindertenorganisationen und Einzelnutzer beteiligt sind. Für jedes Projekt wird ein Plan zur Evaluierung und Verbreitung von Informationen erstellt. Außerdem erfolgte im Jahr 2000 erstmals eine Evaluierung durch einen externen Berater. Das Programm besteht aus vier integrierten Komponenten: einem Anwendungsprogramm, einer Informationskampagne, einem Programm zur Verbesserung der IKT-Kenntnisse von behinderten Nutzern und einer Studie über die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von IKT-Maßnahmen. Das Ziel des Programms besteht darin, in drei Jahren dokumentierte Erfahrungen mit der Nutzung von IKT in neuen Bereichen und für benachteiligte Gruppen zu sammeln, neue IKT-basierte Produkte und Dienstleistungen zu schaffen, die speziell für Menschen mit Behinderungen entwickelt oder für sie angepasst wurden und Methoden für die Erprobung, Schulung und die Nutzung von IKT-Hilfsmitteln und Dienstleistungen zu erarbeiten. Für den dreijährigen Programmzeitraum sollen vom Swedish Inheritance Fund etwa 30 Millionen SEK bereitgestellt werden.

Menschen mit Behinderungen sind beim Zugang zum Internet mit einer Vielzahl von Hindernissen konfrontiert. Da staatliche Stellen und wichtige öffentliche Informationen zunehmend auch online zugänglich sind, muss der Zugang zu öffentlichen Internetseiten für alle Bürger ebenso sichergestellt werden wie der Zugang zu öffentlichen Gebäuden. Daher haben einige Mitgliedstaaten Maßnahmen in ihre NAP (Eingliederung) aufgenommen, mit denen die Zugänglichkeit des Internet für Menschen mit Behinderungen verbessert werden soll (Dänemark, Deutschland, Niederlande, Irland, Griechenland und Schweden). In Griechenland, Irland und Dänemark wurden darüber hinaus Leitlinien für den Zugang zu öffentlichen Internetseiten beschlossen.

#### *3.2.2. Maßnahmen zur Vermeidung von Überschuldung und Verlust der Wohnung<sup>21</sup>*

### **Überschuldung**

Das Problem der Überschuldung wird in den meisten NAP (Eingliederung) als Ursache für dauerhafte Armut und soziale Ausgrenzung genannt (Deutschland, Belgien, Finnland, Österreich, Frankreich, Irland, Luxemburg, Niederlande, Portugal). Verschiedene Faktoren wie Arbeitslosigkeit, Niedrigeinkommen, Probleme der Haushaltsführung und Kreditmissbrauch, können zur Überschuldung führen. Daher sind sowohl präventive Maßnahmen als auch Hilfsmaßnahmen erforderlich, in die alle beteiligten Dienste einbezogen werden.

---

<sup>21</sup> Maßnahmen zur Vermeidung von Schulverweisen werden ausführlich unter Ziel 1.2 (Zugang zur Ausbildung sicherstellen) und Ziel 3 (Maßnahmen zur Vermeidung von Fällen sozialer Ausgrenzung von Kindern) behandelt.

Unter den präventiven Maßnahmen wird die Schulung und Beratung im Umgang mit Geld und bei der Haushaltsplanung für gefährdete Familien als wichtigste politische Maßnahme betrachtet, die durch die Entwicklung entsprechender Dienstleistungen (Deutschland, Luxemburg, Irland Portugal) verstärkt werden sollte. Darüber hinaus können, wie in Deutschland geplant, auch Banken und Finanzinstitute zur Unterstützung dieser Schulungs- und Beratungsprogramme beitragen.

Im Rahmen der Hilfsmaßnahmen haben die meisten Mitgliedstaaten Konzepte entwickelt, welche die Rückzahlung von Schulden erleichtern sollen, indem die Rückzahlungsbedingungen und die Rückzahlungsdauer entsprechend den finanziellen Möglichkeiten des Schuldners festgelegt werden, wobei insbesondere ein Zahlungsaufschub oder ein Schuldenerlass angestrebt wird (Deutschland, Österreich, Frankreich). Weitgehende Übereinstimmung besteht darin, dass neben den finanziellen Hilfestellungen auch eine allgemeine soziale Beratung erforderlich ist und dass der Zugang zu den Gütern und Ressourcen des Grundbedarfs gewährleistet sein sollte. In diesem Zusammenhang wird die Förderung einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Rechtsdiensten sowie mit privaten Finanzinstituten als wichtig erachtet.

#### **Maßnahmen zur Bekämpfung der Überschuldung (Deutschland)**

Für die Bundesrepublik wird die Zahl der Überschuldungsfälle auf 2,77 Millionen Haushalte geschätzt (1999). Zu den präventiven Maßnahmen gehört die Schuldnerberatung, die derzeit bundesweit in etwa 1 160 Schuldnerberatungsstellen in freier Trägerschaft geleistet wird. Sie werden von den Ländern, städtischen Behörden und den Trägern finanziert und unterstützen die Schuldner kostenlos. Weitere Initiativen sind für 2001–2003 geplant. Die Bundesregierung hat deshalb ein Armutspräventionsprogramm initiiert, dessen Ziel darin besteht, gesellschaftlichen Kräften Impulse zu geben, der wirtschaftlichen Bildung und Beratung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen und besonders auch prekären Lebensverhältnissen von Haushalten mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Zum anderen gibt es Bemühungen auf regionaler Ebene, Verbände der Finanz-, Kredit- und Versicherungswirtschaft in die Finanzierung der Schuldnerberatung einzubeziehen. Dazu sollen auf Initiative der die Schuldnerberatung tragenden Verbänden „regionale Verhandlungstische“ gebildet werden.

Zu den Hilfsmaßnahmen zählt, dass wirtschaftlich gescheiterte Personen seit dem 1. Januar 1999 die Möglichkeit haben, nach Durchführung eines Insolvenz- und Restschuldbefreiungsverfahrens einen Neuanfang zu beginnen. Damit besteht die Chance, nach einem Zeitraum von sieben Jahren Restschuldbefreiung zu erhalten. Bei bestehender Überschuldung sichern Pfändungsfreigrenzen den laufenden Lebensunterhalt. Die Bundesregierung beabsichtigt, noch im Laufe des Jahres 2001 ein Gesetz zu verabschieden, durch das die bestehenden Pfändungsfreigrenzen deutlich angehoben werden sollen. Des Weiteren sind Änderungen des geltenden Insolvenzrechts geplant: Neu eingeführt werden soll beispielsweise die Möglichkeit der Stundung der anfallenden Verfahrenskosten, um auch völlig mittellosen Schuldnern den Zugang zum Insolvenzverfahren und damit zur Restschuldbefreiung zu ermöglichen.

#### **Wohnungsverlust**

Der Verlust der Wohnung ist die wohl extremste Form der sozialen Ausgrenzung. In allen NAP (Eingliederung) sind jedoch nur spärliche Informationen über dieses Thema enthalten. Darüber hinaus spiegeln Indikatoren, soweit sie überhaupt vorhanden sind, häufig administrative Anliegen und Leistungen (Zahl der Personen, die von den zuständigen Stellen betreut werden) und nicht die Ergebnisse dieser Bemühungen wider. Von den meisten Mitgliedstaaten wird eingeräumt, dass sie (zu) wenig über das Ausmaß und die Natur dieses Problems wissen und dass dies auch die Entwicklung besserer strategischer und präventiver Maßnahmen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit verhindert.

Einige wenige Mitgliedstaaten haben Schätzungen über die Zahl der wohnungslosen Personen vorgelegt: Dänemark (4 500), Österreich (20 000, von denen 3 000 auf der Straße und die übrigen in betreuten Unterkünften leben), Finnland (10 000 allein stehende Personen und 800 Familien), die Niederlande (20 000–30 000) und Italien (17 000). Einige Mitgliedstaaten (Luxemburg, Irland, Spanien, Frankreich, Dänemark, Belgien) stellen einen Anstieg der Wohnungslosigkeit fest, aber diese Einschätzung wird nicht von allen Mitgliedstaaten geteilt. Aus dem Vereinigten Königreich wird berichtet, dass die Zahl der Personen, die auf der Straße leben, in den vergangenen Jahren erheblich zurückgegangen ist. Es gibt Anzeichen dafür, dass der Anteil von Frauen, Jugendlichen, Ausländern, Menschen mit psychischen und/oder Suchterkrankungen in der Gruppe der Wohnungslosen steigt.

Fünf Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Niederlande, das Vereinigte Königreich und Finnland) verpflichten sich in ihren NAP (Eingliederung) zur Verbesserung der Indikatoren sowie ihrer Informationssysteme über die Wohnungslosigkeit. Besonders zu begrüßen ist der Vorschlag Belgiens, die Methoden zu verbessern und durch die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene eine harmonisiertere Datensammlung zu fördern.

Die interessantesten Elemente der nationalen Strategien zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit, die in den NAP (Eingliederung) präsentiert werden, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Österreich bietet auf lokaler Ebene spezielle Unterkünfte und Unterbringungsmöglichkeiten; umfassender Ansatz (Unterbringung + Beratung + sonstige Dienste).
- Dänemark: Nationaler Plan (Juli 2000); lokale und regionale Behörden sind zuständig; Vermeidung von Mietrückständen; Verpflichtung zur Bereitstellung von Übergangswohnungen für Familien in Not; umfassendes Paket: Unterbringung + Dienste und Leistungen des Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesens; spezieller Haushalt mit einem Volumen von 200 Millionen DK für den Zeitraum 2000–2003; Projekt zum Thema „Wohnungslose und IKT“. Im Zeitraum 1999–2003 60 Mio. DK für ein Pilotvorhaben zur Anpassung des Wohnungsbaus an die Bedürfnisse von Wohnungslosen.
- Finnland: Spezielles Programm zur Verringerung der Wohnungslosigkeit bis 2004. Das Programm umfasst unter anderem: 1 000 – 1 200 neue Wohnungen für Wohnungslose (durch vorrangige Vergabe); unterstützende Dienstleistungen, partnerschaftlicher Ansatz „kooperative Gremien“.
- Frankreich: Verbesserte Nutzung der Notrufnummer 115; intensive Partnerschaft mit Verbänden; zielt darauf ab, die Unterbringungskapazitäten zu erhöhen und die Qualität der bestehenden Unterbringungsmöglichkeiten zu verbessern; Maßnahmen zur Vermeidung von/zur Unterstützung bei Mietrückständen.
- Deutschland: Vorrang haben Maßnahmen zur Vermeidung von Mietrückständen (Hauptursache für Räumungsverfahren); zuständig sind die Länder.
- Griechenland: Umfangreiche Sonderhilfen für Erdbebenopfer wurden bereitgestellt.
- Irland: Mit der Strategie zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit (Mai 2000) wird ein umfassender und präventiver Ansatz verfolgt; beträchtliche Haushaltsmittel und Haushaltsaufstockungen in den nächsten 5 Jahren; intensive Partnerschaft mit NRO und lokalen Behörden; Erhöhung der Unterbringungskapazitäten; spezielle Betreuungsangebote (für Alkohol- und Drogenabhängige); Einrichtung einer speziellen dezentralen Einrichtung für Wohnungslose in Dublin; ein lokaler Aktionsplan für einen Zeitraum von 3 Jahren wird derzeit vorbereitet.

- Luxemburg: Ausbau der bestehenden Betreuung, Beratung und Unterkunftsangebote, Entwicklung von betreuten Wohnungen, Konsolidierung der Maßnahmen zur Bereitstellung von Notunterkünften und Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung des Zugangs von Wohnungslosen zum garantierten Mindesteinkommen.
- Niederlande: Umfassende Strategie und Ansatz mit dem Ziel, den Verlust der Wohnung sowie Mietrückstände zu vermeiden; integrierter Ansatz auf lokaler Ebene; umfassende Registrierung und Datenbank für alle Wohnungslosen in Zentren bis 2006.
- Portugal: Einrichtung eines neuen nationalen Notruftelefons; lokale Sozialarbeitszentren wollen innerhalb eines Jahres alle Wohnungslosen aufsuchen und betreuen.
- Schweden: Das Parlament beteiligt sich seit 1999 an der Vorbereitung eines speziellen Maßnahmenpakets; besonderer Haushalt zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit (10 Millionen SKR pro Jahr von 2002 – 2004).
- Vereinigtes Königreich: Strategischer Ansatz und Verpflichtung, die Zahl der Personen, die auf der Straße leben, bis 2002 um mindestens zwei Drittel (England) zu senken und das Problem bis 2003 in Schottland und Wales ganz zu beseitigen. Spezielle Taskforces/Dienststellen erarbeiten Maßnahmen und überwachen diese. Erhebliche Anstrengungen mit dem Ziel, das Verständnis und die Überwachung der Wohnungslosigkeit zu verbessern. Initiativen in Schottland „Rough Sleepers Initiative“ (Obdachloseninitiative) und England „Safer Communities Supported Housing Fund“ (Sichere Gemeinden – Fonds zur Förderung von betreuten Wohneinrichtungen).

#### **Maßnahmen zur Beseitigung der Wohnungslosigkeit (Finnland)**

Das Ziel des in Finnland durchgeführten Programms zum Abbau der Wohnungslosigkeit 2001 – 2003 besteht darin, einen weiteren Anstieg der Wohnungslosigkeit zu verhindern und die Zahl der Wohnungslosen bis 2004 zu verringern. Im Rahmen des Programms sollen 1 000 – 1 200 neue Wohnungen für Wohnungslose geschaffen werden. Bei der Auswahl von Mietern soll der Unterbringung von Wohnungslosen und anderen Personen, die besonders dringend eine Wohnung brauchen, von allen Wohnungseigentümern Priorität eingeräumt werden. Im Rahmen des Programms sollen außerdem der zusätzliche Bedarf an betreuten Unterbringungsmöglichkeiten ermittelt und Dienstleistungen zur Unterstützung von wohnungslosen Personen und anderen speziellen Gruppen entwickelt werden. Um die Effektivität der Dienstleistungen zu verbessern, wird vorgeschlagen, in den Wachstumszentren Kooperationsstellen einzurichten, in denen Vertreter der Gemeinden, der Dienstleistungsanbieter, des dritten Sektors und der Eigentümer von Mietwohnungen vertreten sind.

### 3.2.3. *Erhalt der Solidarität in der Familie*

In den verschiedenen NAP (Eingliederung) sind zahlreiche Maßnahmen erläutert, die zum Erhalt der Solidarität in der Familie beitragen sollen. Dazu zählen sowohl Maßnahmen in allgemeinen Politikbereichen wie Beschäftigung, Einkommenshilfen, Wohnen, Gesundheit, Bildung und Gleichstellung der Geschlechter als auch gezieltere Maßnahmen zur Unterstützung besonders schutzbedürftiger Gruppen wie Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen. Auffallend ist jedoch, dass nur einige Mitgliedstaaten dem Erhalt der Solidarität in der Familie als wichtigem Politikbereich zur Förderung der sozialen Integration besondere Priorität einräumen. Im Wesentlichen sind dies die Mitgliedstaaten, in denen die Familie traditionell im Mittelpunkt nationaler Strategien zur Förderung des Zusammenhalts steht, insbesondere in Portugal, Spanien, Griechenland, Deutschland, Irland, Italien und Österreich. Sie betonen insbesondere, dass die Familie auch künftig eine wichtige Rolle bei der sozialen Integration von Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen spielen muss.

Alle erkennen die raschen strukturellen Veränderungen, die sich auf die Natur der Familie auswirken (siehe Kapitel 1), und sind sich darüber im Klaren, dass die Familie in allen ihren unterschiedlichen Formen ihre Schlüsselrolle bei der Vermeidung von Ausgrenzung nur dann beibehalten kann, wenn diese Veränderungen bei der Gestaltung von Politiken berücksichtigt werden.

Die Konzepte beinhalten sowohl allgemeine Maßnahmen zur Unterstützung aller Familien als auch spezifische Maßnahmen, mit denen verhindert werden soll, dass Familien in besonderen Schwierigkeiten oder Krisen (wie bei Familientrennungen oder häuslicher Gewalt) in Armut und soziale Isolation geraten. Sie können auch in Maßnahmen unterteilt werden, mit denen im Wesentlichen verhindert werden soll, dass Familien in Armut geraten oder mit denen bereits von Armut betroffene Familien unterstützt werden und in Maßnahmen, mit denen die Fähigkeit der Familie zur besseren Integration von alten und jungen Menschen sowie von Menschen mit Behinderungen gestärkt wird.

Eine Mischung aus verschiedenen Strategien scheint am besten geeignet zu sein, um den Erhalt der Solidarität in der Familie zu gewährleisten. Diese Strategien beinhalten folgende Hauptbereiche:

- *Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität und besserer Lebensbedingungen* durch die Begünstigung von Familien in Steuer- und Wohlfahrtssystemen (Österreich, Deutschland, Italien und Luxemburg), Anerkennung unterschiedlicher Familienformen, einschließlich gleichgeschlechtlicher Paare (Deutschland), Unterstützung von sozial schwachen und von Arbeitslosigkeit betroffenen Familien bei der Arbeitsuche (Frankreich) und Weiterzahlung des Kindergelds an Eltern von Kindern, die in Pflege sind, um deren Rückkehr in die Familie zu ermöglichen (Belgien).

- *Unterstützung bei Familientrennungen oder bei Scheidungen*, um zu verhindern, dass neue Armut, zusätzliche Probleme und Isolation entstehen und noch mehr Kinder unter staatliche Fürsorge gestellt werden (Frankreich). Die Maßnahmen umfassen Mediations- und Beratungsangebote zur Unterstützung bei Trennungen, spezielle Hilfen und Unterstützung für Opfer häuslicher Gewalt, Stärkung der allgemeinen finanziellen Unterstützung von Familien mit einem allein erziehenden Elternteil, Verbesserung der Unterhaltsregelungen (Österreich) und Maßnahmen, die sicherstellen, dass beide Eltern in die Erziehung und Betreuung von Kindern eingebunden werden (Schweden und Frankreich).

- *Bessere Informations-, Schulungs-, Unterstützungs- und Beratungsangebote* sollen Familien bei der Bewältigung und Reduzierung von Konflikten helfen, die Erziehungskompetenz der Eltern sowie die Unterstützung von Kindern verbessern und die Wahrung ihrer Rechte in sozial schwachen Familien sicherstellen (Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Luxemburg, Portugal). Diese Maßnahmen sollen außerdem dazu beitragen, die Familie in schwierigen Zeiten zusammenzuhalten, so dass die Kinder in einem stabilen familiären Umfeld aufwachsen können und nicht in die Obhut von Institutionen gegeben werden müssen (Italien und Portugal).

- *Förderung lokaler Initiativen für sozial schwache Familien* in benachteiligten Gemeinden wie zum Beispiel in Spanien die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen bei der Entwicklung lokaler, integrierter Unterstützungssysteme und in Irland der Aufbau von Dienstleistungszentren für Familien in den Gemeinden.

- *Förderung von Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben* wie Erweiterung der Ganztagsbetreuungsangebote und flexible Arbeitsregelungen (Einzelheiten siehe Kapitel 3.1.1 und 4).

- *Unterstützung und Ermutigung von Familien zur häuslichen Pflege von kranken, behinderten und älteren Menschen* durch die Verbesserung der Unterstützungssysteme in der Gemeinde, die Hilfe bei der häuslichen Pflege leisten, und Schulung in der Pflege (Österreich, Griechenland, Schweden, Spanien, Italien und Irland), Beitrag zum Ausgleich der finanziellen Kosten, die durch den Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit infolge von Pflegeaufgaben entstehen, zum Beispiel über ein Pflegegeld (Irland) und Entlastungen bei den Versicherungsbeiträgen (Österreich).

#### PILOTPROJEKT ZUR UNTERSTÜTZUNG VON FAMILIEN (IRLAND)

Das Tätigwerden der Gemeinschaft ist der Schlüssel zur erfolgreichen Umsetzung der Unterstützung, die Familien von Zeit zu Zeit benötigen. Das Ziel dieser Pilotprojekte besteht darin, durch zentrale Anlaufstellen für Familien den Zugang zu Informationsdiensten am eigenen Wohnorten zu verbessern. Daher steht im Mittelpunkt dieser Projekte ein interinstitutioneller Ansatz und die enge Zusammenarbeit zwischen Regierungsorganisationen und gemeinnützigen Einrichtungen. Ein verbessertes Unterstützungsprogramm kann von einer kleinen Gruppe von Familien mit komplexen Bedürfnissen genutzt werden, z. B. von sehr jungen allein erziehenden Müttern, sonstigen allein Erziehenden sowie von pflegebedürftigen Ehegatten in Haushalten, die Sozialhilfe beziehen. Die Projekten umfassen die individuelle Betreuung von Personen, um deren Fähigkeit zur Verbesserung ihres persönlichen und familiären Umfelds und für den Zugang zu Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten zu erweitern. Diese Projekte werden in drei lokalen Büros durchgeführt: Waterford, Cork, und Finglas in Dublin. Sie werden laufend evaluiert und in einem kürzlich vorgelegten Bericht wird unter anderem die Einbeziehung dieser Pilotprojekte empfohlen. Die Regierung hat für den Zeitraum 2000 – 2006 im Nationalen Entwicklungsplan 15,24 Millionen € (12 Millionen IR£) für die Umsetzung der erfolgreichen Aspekte des Pilotprojekts bereitgestellt. Die Gesamtfinanzierung des Projekts zur Unterstützung von Familien für das Jahr 2001 beläuft sich auf 1,27 Millionen € (1 Million IR£).

### 3.3. Ziel 3: Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen

a) Förderung der sozialen Eingliederung von Frauen und Männern, die insbesondere aufgrund einer **Behinderung** und ihrer Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe mit besonderen Eingliederungsschwierigkeiten Gefahr laufen, in dauerhafte Armut zu geraten.

b) Maßnahmen zur Vermeidung von Fällen sozialer Ausgrenzung von **Kindern**, die diesen Kindern die besten Chancen für eine reibungslose soziale Eingliederung bieten.

c) Erarbeitung umfassender Maßnahmen für **Gebiete, die mit den Problemen der Ausgrenzung konfrontiert sind**.

Diese Ziele können in alle übrigen Ziele integriert und/oder durch spezifische Maßnahmen und Aktionen umgesetzt werden.

### 3.3.1. Förderung der Integration von Menschen, die von dauernder Armut bedroht sind

Von der Mehrheit der Mitgliedstaaten wird in zunehmendem Maße anerkannt, dass Menschen mit Behinderungen oder Menschen mit besonderen Integrationsproblemen wie z. B. Wohnungslose, psychisch Kranke, Drogen- und Alkoholabhängige, ehemalige Strafgefangene und Prostituierte von dauernder Armut besonders bedroht sind. Zwar können viele ihrer Bedürfnisse bereits durch die Verbesserung des Zugangs zu Standarddienstleistungen optimal abgedeckt werden, doch reicht selbst in den am besten entwickelten und umfassendsten Systemen das Standardangebot häufig nicht aus. Dies bestätigen die Zahlen über die geringe Akzeptanz einzelner Standarddienstleistungen durch diese Gruppen.

Für Menschen mit besonderen Integrationsproblemen müssen daher spezielle Sozialdienstleistungen entwickelt werden, die ihnen helfen, sich soweit als möglich selbst zu helfen, und die sie bei der aktiven Teilnahme an der Gemeinschaft unterstützen. Zu den Maßnahmen für diese Gruppen gehören individuelle Hilfeprogramme und spezielle Wohnungsangebote und Tagesunterkünfte, besondere Aufmerksamkeit gilt der Entwicklung maßgeschneiderter und integrierter Unterstützungspakete, die ihre Integration fördern.

Was Menschen mit Behinderungen anbelangt, so werden diese von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten klar als Gruppe definiert, die potenziell von sozialer Ausgrenzung bedroht ist, und von den meisten Ländern wird eine mehr oder weniger kohärente Strategie zu ihrer Eingliederung vorgelegt. Frankreich und Luxemburg haben ihre politischen Maßnahmen zugunsten der Behinderten in separaten Politikdokumenten vorgelegt, auf die in den NAP (Eingliederung) lediglich verwiesen wird.

Eine positive Entwicklung ist, dass in einigen Mitgliedstaaten **nationale Ziele** zur Verbesserung der sozialen Eingliederung von Menschen mit Behinderungen festgelegt wurden (Schweden, Niederlande und Portugal). Andere Mitgliedstaaten haben die in ihren Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplänen 2001 (NAP (Beschäftigung)) enthaltenen Ziele zur Erhöhung des Beschäftigungsniveaus von Menschen mit Behinderten bekräftigt (Schweden, Irland, Portugal, Österreich, Vereinigtes Königreich und Deutschland). In den NAP (Eingliederung) werden jedoch keine wesentlichen neuen beschäftigungspolitischen Initiativen präsentiert.

Von einigen Mitgliedstaaten wird eingeräumt, dass Menschen mit Behinderungen über ein geringeres **Bildungsniveau** verfügen, was sich auf deren zukünftige Beschäftigungsfähigkeit auswirkt. Nach ECHP-Daten von 1996 erwerben Menschen mit Behinderungen seltener einen Hochschulabschluss und beenden häufiger als andere ihre schulische Ausbildung schon vorzeitig (9 % der Schwerbehinderten besitzen die Hochschulreife, während dieser Anteil bei nichtbehinderten Personen bei 18 % liegt).

Besonders begrüßenswert ist, dass in den Mitgliedstaaten zunehmend erkannt wird, wie wichtig die Integration von Kindern mit Behinderungen in das allgemeine Bildungssystem ist:

- Österreich plant, die Eingliederung von Schulkindern mit speziellen Bedürfnissen ab dem Schuljahr 2001/2002 auf das neunte Schuljahr auszuweiten.
- Im Vereinigten Königreich ist der 1995 verabschiedete Disability Discrimination Act (Gesetz zur Bekämpfung von Diskriminierungen) nun auch auf den Bildungssektor ausgedehnt worden.
- In den Niederlanden haben Eltern nach der Einführung des „Individual Pupil Funding Scheme“ (individuelles Schülerförderprogramm) im August 2000 nun die Möglichkeit, Kinder mit Behinderungen in eine Sonderschule für Behinderte oder in eine reguläre Schule zu schicken, die dann einen Zuschuss erhält, um die notwendigen Anpassungen für das behinderte Kind vorzunehmen.

- In Deutschland und Italien werden behinderte Schüler in reguläre Schulen integriert, die Bildung für alle bieten, damit sie ihr volles Potenzial entwickeln können. Entsprechend der Art und dem Grad der Behinderung wird spezielle pädagogische Unterstützung geleistet.
- Spanien bietet zusätzliche Unterstützungsdienste im Bildungsbereich an. Pläne zur Ausweitung der Unterstützungsprogramme auf Gehörlose und Menschen mit einer Hörbehinderung wurden für alle Bildungsstufen entwickelt.

Obwohl zunehmend Hinweise darauf vorliegen, dass Menschen mit Behinderungen, die in das allgemeine Bildungssystem integriert werden, die auf dem Arbeitsmarkt gefragten sozialen und beruflichen Kompetenzen besser entwickeln können, existiert in einigen Mitgliedstaaten noch immer ein getrenntes Bildungssystem für Menschen mit Behinderungen. In Belgien zum Beispiel ist der Anteil von Kindern in Sonderschulen gestiegen. Belgien hat jedoch ein Projekt initiiert, mit dem bis 2003 60 Schüler mit Behinderungen in reguläre Schulen eingegliedert werden sollen.

Eine unverhältnismäßig hohe Zahl von Menschen mit Behinderungen können keine **Ausbildung** absolvieren, weil ihr Bildungsniveau zu niedrig ist. Weniger restriktive Zugangskriterien müssen geprüft werden, damit mehr Menschen mit Behinderungen Zugang zu Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen erhalten. Einige innovative Maßnahmen werden in folgenden Ländern durchgeführt:

- In Schweden können Menschen mit Behinderungen ohne Abschluss der Sekundarstufe II im Rahmen normaler Arbeitsmarktprogramme eine Ausbildung absolvieren;
- In Finnland wurde durch die Reform des Gesetzes zur Förderung der Wiedereingliederung von 1999 die Möglichkeit geschaffen, Jugendlichen über 16 Jahren anstelle einer Invaliditätsrente nun Leistungen zur Wiedereingliederung zu gewähren, um ihnen den Zugang zu einer Berufsausbildung zu ermöglichen. In diesem Jahr wurde die Altersgrenze angehoben, so dass nun auch Jugendliche bis 20 Jahre diese finanzielle Unterstützung in Anspruch nehmen können;
- In Österreich bestehen spezielle Unterstützungsangebote für den Übergang von der Schule ins Berufsleben. Es ist geplant, Teams zu bilden, die Unterstützung bei der Integration von Schulabgängern mit Behinderungen ins Berufsleben leisten.

Zahlreiche behinderte Menschen gehen keiner Erwerbstätigkeit nach und sind häufig über einen langen Zeitraum hinweg von Erwerbsunfähigkeitsleistungen abhängig. In einigen Ländern (z. B. den Niederlanden) ist ihre Zahl gestiegen und dies hat die nationalen Behörden veranlasst, Alternativen für nicht erwerbstätige Behinderte zu entwickeln und neue Maßnahmen zur Verbesserung ihrer **Beschäftigungsfähigkeit** zu schaffen. Einige Mitgliedstaaten beschreiben in ihren NAP (Eingliederung) Beispiele für solche Maßnahmen:

- Schweden hat kürzlich Änderungen im bestehenden Invaliditätsrentensystem vorgeschlagen. Diese Renten sollen durch Leistungen im Krankheitsfall ersetzt und nun in das Krankenversicherungssystem und nicht mehr in das Rentenversicherungssystem integriert werden. Eine neue „Activity Allowance“ (Beihilfe zur Förderung von Aktivitäten) soll für Personen unter 30 Jahren eingeführt werden, um diese zu ermutigen, entsprechend ihren Möglichkeiten aktiv zu werden, ohne dabei ihre finanzielle Absicherung aufs Spiel zu setzen.

- In Finnland wurde 1999 der „National Pensions Act“ (die nationale Rentengesetzgebung) reformiert, damit Invaliditätsrenten in Beschäftigungszeiten ausgesetzt werden können, um Menschen mit Behinderungen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt zu unterstützen.
- In Österreich werden Beihilfen für die Eingliederung ins Berufsleben gewährt, in deren Rahmen vorübergehend die Lohnzahlungen übernommen werden, um einen Anreiz für die Beschäftigung von Jugendlichen mit Behinderungen zu schaffen; Invaliditätsrenten sollen mit Mobilisierungsmaßnahmen gekoppelt werden, um ein Abgleiten in die soziale Ausgrenzung zu vermeiden.
- In Dänemark gibt es Programme mit flexiblen Arbeitsregelungen und geschützter Beschäftigung mit Lohnsubventionen für behinderte Menschen.
- Luxemburg hat vor kurzem Änderungen seines derzeitigen Beschäftigungs- und Entlohnungssystems für behinderte Menschen vorgeschlagen, mit denen deren Selbstständigkeit stärker gefördert werden soll.

Einige Mitgliedstaaten verfolgen einen integrativeren Ansatz für Menschen mit Behinderungen und berücksichtigen deren Bedürfnisse bei der Gestaltung von Maßnahmen im Rahmen des Konzepts „**Entwicklung für alle**“. In Griechenland wird derzeit ein „Entwicklung für alle“-Programm erarbeitet, das unter anderem die Beseitigung von baulichen Hindernissen beinhaltet, mit dem Ziel die Städte behindertenfreundlich zu gestalten (Gehsteige, Plätze, Fußgängerüberwege). Den proaktivsten Ansatz verfolgt Österreich, wo man einen Schritt über das Konzept der „Entwicklung für alle“ hinausgeht und eine behindertenfreundliche Umwelt fördert. Behindertengerechtes Wohnen ist eine unabdingbare Grundvoraussetzung für die Integration von Menschen mit Behinderungen in den ersten Arbeitsmarkt. Daher plant Österreich zusätzliche Maßnahmen in Bezug auf behindertengerechtes Mobiliar, Arbeitsplatzgestaltung und technische Ausstattung des Arbeitsplatzes. In Dänemark werden derzeit Rechtsvorschriften umgesetzt, mit denen die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen gewährleistet werden soll, und noch im Laufe des Jahres 2001 soll der Zugang zu Gebäuden, die von staatlichen Einrichtungen genutzt werden, verbessert werden.

Die Zugänglichkeit der **Verkehrsmittel** ist ein entscheidendes Element für die soziale Eingliederung von Menschen mit Behinderungen. Von einigen Mitgliedstaaten wurden Initiativen zur Verbesserung der Zugänglichkeit von öffentlichen Verkehrsmitteln eingeleitet (Niederlande, Spanien, Irland und Griechenland). Die ehrgeizigsten Maßnahmen sind im Nationalen Aktionsplan der Niederlande aufgeführt: Um sämtliche Zugangshindernisse zu Eisenbahnen und Regionalbussen bis 2010 bzw. 2030 zu beseitigen, führt die Regierung Maßnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit des rollenden Materials, von Bahnhöfen, Bahnsteigen, Bushaltestellen, Fahrplänen, Fahrkartenschaltern und Fahrkartenautomaten durch. Darüber hinaus verpflichtet der „Passenger Transport Act 2000“ (Gesetz zur Personenbeförderung) die Regierung, bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen die Zugänglichkeit in die Programmkriterien aufzunehmen.

In einigen Mitgliedstaaten wird anerkannt, dass Menschen mit Behinderungen das **Recht auf ein unabhängiges Leben** haben. In den Niederlanden trat im Oktober 2000 das befristete „Home and Care Incentive Scheme“ (Regelung zur Schaffung von Anreizen für Wohnungs- und Betreuungsangebote) in Kraft. Gefördert werden innovative Kombinationen von Wohnungs- und Pflegeangeboten, damit Menschen mit Behinderungen so lange wie möglich ohne fremde Hilfe auskommen können. In Griechenland werden Menschen mit Behinderungen, die in geschlossenen Einrichtungen leben, schrittweise in spezielle unabhängige oder teilweise betreute Wohneinrichtungen eingegliedert, während sie gleichzeitig die Möglichkeit haben, an Schulungen oder täglichen Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen. In Dänemark wurden spezielle Mittel für den Bau von Wohnungen für Menschen bis 60 Jahre mit physischen Behinderungen bereitgestellt. In Schweden wurden fast alle Pflegeheime und speziellen Krankenhäuser für geistig Behinderte aufgelöst und mehr als 6 000 Menschen in Wohngemeinschaften oder in eigenen Wohnungen untergebracht. Im Vereinigten Königreich stellen „Care and Repair“-Programme Gelder für Verbesserungsmaßnahmen in Wohnungen bereit, die es den Bewohnern ermöglichen sollen, länger in ihrer gewohnten Umgebung zu bleiben statt in ein Krankenhaus oder ein Pflegeheim verlegt zu werden. In Schottland hat man sich zum Ziel gesetzt, den Anteil von Menschen mit Lernbehinderungen, die zu Hause oder in einem „häuslichen“ Umfeld leben können, zu steigern.

### 3.3.2. *Vermeidung von Fällen sozialer Ausgrenzung von Kindern*

Die Ergebnisse zahlreicher internationaler Untersuchungen belegen, dass die schulische Leistung stark von den Erfahrungen in der frühen Entwicklung eines Kindes beeinflusst werden und dass eine gezielte, frühzeitige Unterstützung zu den wirksamsten Möglichkeiten zählt, um Nachteile auf der Ebene der Bildung und Probleme mit dem Lesen und Schreiben zu vermeiden. Kinder aus einkommensschwachen Familien und sozial schwachen Bevölkerungsgruppen sind häufig besonders gefährdet, im Bildungsbereich zu kurz zu kommen.

Im Kontext ihrer eigenen Systeme liegt der Schwerpunkt in einigen Mitgliedstaaten (Finnland, Irland, Griechenland, Portugal, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich) auf der Entwicklung von mehr allgemeinen Bildungs- und Unterstützungssystemen von hoher Qualität für Kinder. Besonderer Wert wird dabei auf den Zugang, die Angemessenheit und die Bezahlbarkeit für Kinder aus benachteiligten Familien und sozial schwachen Bevölkerungsgruppen gelegt. In Portugal gehört die Beseitigung der Kinderarmut bis 2010 zu den Hauptzielen im NAP (Eingliederung). Außerdem soll sichergestellt werden, dass alle sozial ausgegrenzten Kinder und Jugendlichen innerhalb von drei Monaten von den lokalen Sozialdiensten individuell betreut werden, um ihre Wiedereingliederung in die Schule zu erreichen. Vom Vereinigten Königreich wird ebenfalls das Ziel bekräftigt, die Kinderarmut innerhalb von 20 Jahren zu beseitigen.

In einigen Mitgliedstaaten, zum Beispiel in Griechenland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, wird ferner Wert darauf gelegt, dass besondere Lernschwächen, Sprachstörungen und Entwicklungsprobleme bei Kindern schon frühzeitig erkannt und individuelle Förderangebote entwickelt werden. In den Niederlanden besteht der Schwerpunkt darin, Benachteiligungen besser zu erkennen und für diese Kinder intensive Sprach- und allgemeine Entwicklungsprogramme im Kindergarten und in den ersten zwei Grundschuljahren bereitzustellen. Dieser Ansatz ist Teil einer umfassenden Strategie zur Vermeidung von Bildungsnachteilen. Der in Griechenland geplante Mechanismus zur frühzeitigen Erkennung von Lern- und Sprachproblemen ist eine interessante Initiative.

### **Das Programm „Sure Start“ (Vereinigtes Königreich)**

Das Programm „Sure Start“ ist ein Eckpfeiler der Strategie der Regierung des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung. Mit dem Programm sollen die Lebensumstände von Kindern unter vier Jahren, die in Armut leben, wesentlich verbessert werden. Die vier Programmziele umfassen die soziale und emotionale Entwicklung, die Verbesserung der Gesundheit, die Verbesserung der Lernfähigkeit von Kindern und die Stärkung von Familien und Gemeinden.

Die Ziele von „Sure Start“ sollen mit folgenden Maßnahmen erreicht werden: Einrichtung lokaler Programme in Stadtvierteln mit hoher Kinderarmut, um die Angebote für Familien mit Kindern unter vier Jahren zu verbessern; Information über bewährte Verfahren, die sich in den lokalen Programmen als besonders geeignet erwiesen haben, an alle, die Kleinkinder betreuen; sicherstellen, dass alle lokalen Programme die Zielsetzungen und Vorgaben verfolgen, die auf nationaler Ebene festgelegt wurden.

Die lokalen Programme variieren entsprechend den lokalen Bedürfnissen, aber sie alle beinhalten Angebote der aufsuchenden Sozialarbeit sowie Hausbesuche, Unterstützung für Familien und Eltern, qualitativ hochwertige Spiel- und Lernangebote und bewährte Kinderbetreuungsangebote; medizinische Grundversorgung und Gesundheitsdienste. Zu den verschiedenen Elementen des Programms gehören die partnerschaftliche Zusammenarbeit, die enge Zusammenarbeit mit Eltern und Gemeinden sowie ein präventiver Ansatz.

Bis zum März 2004 sollen mindestens 500 lokale „Sure Start“-Programme in England durchgeführt werden, mit denen ein Drittel der in Armut lebenden Kinder unter 4 Jahren erreicht werden sollen. Die Regierung wird dafür bis 2003/2004 499 Millionen £ bereitstellen. Ähnliche Maßnahmen werden von den Regionalverwaltungen in Schottland und Nordirland durchgeführt.

#### *3.3.3. Förderung von Maßnahmen für Gebiete, die mit den Problemen der Ausgrenzung konfrontiert sind*

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten berücksichtigt bei den Ansätzen in ihren NAP (Eingliederung) die territoriale Dimension der sozialen Ausgrenzung. Dabei werden drei wichtige Herausforderungen deutlich:

- Italien und Deutschland, und in gewissem Umfang auch Spanien und Finnland, heben hervor, dass die Beseitigung *regionaler Unterschiede* ein Schlüsselfaktor ist. Im belgischen NAP (Eingliederung) wird darauf hingewiesen, dass sich die regionalen Unterschiede im Hinblick auf die Erwerbstätigenquoten erheblich vergrößert haben, und Frankreich verweist in diesem Zusammenhang auf seine Überseegebiete.
- Portugal, Dänemark, Schweden, Finnland, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Frankreich haben Maßnahmen ergriffen, mit denen *benachteiligte Gebiete und Stadtviertel* unterstützt und die wirtschaftliche und soziale Isolation, insbesondere in städtischen Gebieten, gestoppt werden sollen.
- Die Niederlande, Österreich, Griechenland, Irland, Portugal und Spanien berichten über die zunehmende komparative Benachteiligung traditioneller *ländlicher Gebiete*.

Die Mitgliedstaaten verfolgen in ihren NAP (Eingliederung) im Wesentlichen zwei Strategien zur Lösung dieser Probleme. Ein großer Teil der Maßnahmen kann in die Kategorie der Politiken eingeordnet werden, mit denen mehr Gerechtigkeit hergestellt und ein Ausgleich geschaffen werden soll. Ihr Ziel besteht darin, die relative Benachteiligung des betroffenen Gebiets zumindest teilweise auszugleichen. Mit einer zweiten Kategorie von proaktiveren Maßnahmen sollen die Stärken und Möglichkeiten benachteiligter Gebiete aktiviert werden.

In den NAP (Eingliederung) sind Beispiele für Maßnahmen genannt, mit denen mehr Gerechtigkeit hergestellt und ein Ausgleich geschaffen werden soll. Dazu zählen:

- spezielle Einkommenshilfen für einkommensschwache Haushalte in benachteiligten und Bergregionen in Griechenland und Portugal;
- Anpassung des Mindesteinkommens (RMI) und der Beihilfen für allein Erziehende (API) in den UD auf das Niveau in den städtischen Gebieten Frankreichs;
- Umschuldung für Landwirte, die unverschuldet in Armut geraten sind, in Österreich.
- Zahlreiche interessante Beispiele für proaktive Maßnahmen können genannt werden:
- In Finnland soll mit integrierten Wohnstrategien die Nachfrage nach bestehenden Wohnungen in Regionen mit sinkender Bevölkerung angeregt werden („Pidot“-Bericht);
- In Dänemark werden vom Städteausschuss Strategien für Stadtentwicklung, Wohnungsbau und kulturelle Angebote in bestimmten Stadt- oder Wohngebieten entwickelt, die eine Konzentration sozialer, verkehrsbezogener, kultureller und beschäftigungspolitischer Probleme aufweisen;
- Mit dem „Asterias-Programm“ in Griechenland soll die Vernetzung zwischen lokalen Behörden gefördert werden, um die Dienstleistungen für die Bürger zu stärken; Ziel des „Hippocrates-Programms“ ist ein besserer Zugang zur medizinischen Versorgung auf kleinen Inseln;
- In Schweden werden auf der Grundlage lokaler Entwicklungspläne mit den städtischen Behörden 24 Wohnbezirke mit Sonderhilfen (4 Milliarden SEK von 1999 – 2003) unterstützt, die stark von der Wirtschaftskrise betroffen sind und in denen ein großer Anteil an Immigranten lebt;
- In Frankreich wurde ein Sonderfonds für die wirtschaftliche Revitalisierung von 751 Stadtvierteln in schlechtem Zustand eingerichtet und mit speziellen Beschäftigungsförderungsmaßnahmen für Jugendliche kombiniert;
- In den Niederlanden wurde die Initiative „Grotestedenbleid“ (Initiative für eine integrierte Politik für Großstädte 2000) für benachteiligte Vorstädte (in 30 mittleren Städten) geschaffen, für die messbare Ziele vorgegeben wurden;

- Mit dem Programm „Die soziale Stadt“ in Deutschland soll eine integrierte Strategie in benachteiligten Vorstädten gefördert werden – für benachteiligte Personen sind zusätzliche Mittel und Maßnahmen vorgesehen;
- Das „Local Development/Social Inclusion Programme“ (Programm für lokale Entwicklung/soziale Eingliederung) in Irland (mit einem Finanzvolumen von 280 Millionen € für 2000 – 2003) basiert auf einem partnerschaftlichen Ansatz und wurde für Gebiete mit hoher Konzentration an Arbeitslosen, gefährdeten Jugendlichen, allein Erziehenden, "Travellers" und Asylbewerbern entwickelt;
- In Portugal sollen in den nächsten zwei Jahren 50 Vereinbarungen für eine sozialverträgliche Stadtentwicklung geschlossen werden, mit dem Ziel, integrationsfördernde Städte zu schaffen. Diese Vereinbarungen werden gemeinsam von den lokalen, nationalen, privaten und öffentlichen Akteuren umgesetzt;
- Im Vereinigten Königreich sollen im Rahmen eines „National Strategy Action Plan for Neighbourhood Renewal“ (Nationaler Strategischer Aktionsplan zur Erneuerung von Stadtvierteln) mit einem Finanzvolumen von etwa 1 Milliarde £ die allgemeinen Programme stärker auf die strukturschwächsten Gebiete ausgerichtet werden; das Ziel besteht darin, innerhalb von 10 – 20 Jahren regionale Unterschiede und Benachteiligungen zu beseitigen.

#### **Nationale Strategie für die Erneuerung von Stadtvierteln (Vereinigtes Königreich)**

Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat eine umfassende, sorgfältig geprüfte Strategie initiiert, mit der die Kluft zwischen benachteiligten Gebieten und den übrigen Regionen in England verringert werden soll, so dass in 10 – 20 Jahren niemand mehr in nennenswertem Umfang benachteiligt wird, weil er an einem bestimmten Ort lebt. Mit der Strategie sollen die Kernprobleme von benachteiligten Gebieten beseitigt werden, die sich in einer Spirale des Verfalls, zum Beispiel mit hoher Arbeitslosigkeit und Kriminalität, befinden und die Gesundheits-, Bildungs- und Wohnungssituation sowie das physische Umfeld verbessert werden. Die Strategie ist ein umfassender Ansatz zur Bekämpfung gebietsbezogener Benachteiligungen, in den alle Akteure auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene einbezogen werden. Im Mittelpunkt steht der Aufbau lokaler strategischer Partnerschaften mit den öffentlichen, privaten, sozialen und Gemeinschaftssektoren und den Stadtverwaltungen. Im Rahmen des Programms sollen vorhandene Finanzmittel verstärkt in die strukturschwächsten Gebiete fließen und es müssen Mindestvorgaben hinsichtlich der Stockwerke erfüllt werden. Die Dienststelle, die für die Erneuerung von Stadtvierteln zuständig ist und die Durchführung dieser Strategie leitet, wird sicherstellen, dass die Regierung ihre Zusagen für die Erneuerung von 105 Stadtvierteln einhält. Sie wird die erfolgreiche Umsetzung dieser Strategie überwachen und eine unabhängige Stelle wird eine Evaluierung der Strategie durchführen. Unterstützt wird dies durch die Entwicklung des „Neighbourhood Statistics Service“ (Dienst für Statistiken über Stadtviertel). Für diese Strategie stehen erhebliche Mittel bereit – 900 Millionen £ stellt der „Neighbourhood Renewal Fund“ (Fonds zur Erneuerung von Stadtvierteln) für 88 der strukturschwächsten Gebiete bereit, 36 Millionen £ werden vom „Community Empowerment Fund“ (Fonds zur Stärkung der Rolle der Gemeinschaften) und 45 Millionen £ für Pilotprojekte im Bereich der Stadtverwaltung bereitgestellt.

### 3.4. Ziel 4: Mobilisierung aller Akteure

a) Förderung – je nach nationalen Gepflogenheiten – **der Beteiligung der ausgegrenzten Personen** an den zu ihren Gunsten erarbeiteten Politiken und Maßnahmen und Förderung ihres **Mitspracherechts**.

b) **Gewährleistung der Einbeziehung der Bekämpfung der Ausgrenzung** in alle politischen Maßnahmen, insbesondere:

durch gemeinsame Mobilisierung der **nationalen, regionalen und lokalen** Behörden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten;

durch die Erarbeitung geeigneter **Koordinierungsverfahren** und -strukturen;

durch Anpassung der Verwaltungs- und Sozialdienste an die **Bedürfnisse der ausgegrenzten Menschen** und durch Sensibilisierung der Akteure vor Ort für diese Bedürfnisse.

c) **Förderung des Dialogs und der Partnerschaft** zwischen allen beteiligten öffentlichen und privaten Stellen, insbesondere

durch die Beteiligung der **Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen und der Sozialdienste** im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten an der Bekämpfung der Ausgrenzung;

durch Förderung der Verantwortung und des Handelns **aller Bürger** bei der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung;

durch größere soziale Verantwortung der **Unternehmen**.

Die Mobilisierung aller beteiligten Akteure im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten ist ein Schlüsselement einer integrierten und partizipativen Strategie zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut: Regierungen der Mitgliedstaaten, lokale und regionale Behörden, dezentrale Einrichtungen, die für die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung zuständig sind, Sozialpartner, Organisationen, die Sozialdienste bereitstellen, Nichtregierungsorganisationen, sie alle tragen eine Verantwortung bei der Bekämpfung der Ausgrenzung. Andere beteiligte Akteure spielen ebenfalls eine wichtige Rolle, auch wenn dies häufig übersehen wird: Universitäten und Forschungsinstitute, nationale statistische Ämter, die Medien und insbesondere Menschen, die in jüngster Zeit Opfer von Ausgrenzung geworden sind.

Eine solche Mobilisierung ist von entscheidender Bedeutung, sowohl aus Gründen der Legitimierung als auch aus Gründen der Effizienz. Erstens, die mehrdimensionale Natur der sozialen Ausgrenzung erfordert die Entwicklung von Strategien, die mehrere verschiedene institutionelle und politische Bereiche betreffen. Zweitens ist es aus Gründen der administrativen Effizienz geboten, dass politische Maßnahmen durch die zuständige Behörde auf der richtigen Ebene entwickelt und umgesetzt werden. Diese Mobilisierung ist in allen Stadien des politischen Prozesses notwendig: in der Planung und während der Durchführung und Umsetzung ebenso wie bei der Überwachung und Evaluierung.

### *3.4.1. Förderung der Beteiligung der ausgegrenzten Personen und Förderung ihres Mitspracherechts*

Die Notwendigkeit einer integrierten Strategie zur Förderung der Beteiligung von Personen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, wird allgemein anerkannt. Dennoch schlägt sich diese Zielvorstellung in den NAP (Eingliederung) nicht klar und systematisch in konkreten politischen Maßnahmen nieder, obwohl bekannt ist, dass die mangelnde Einbeziehung ausgegrenzter Gemeinschaften zu den größten Schwachstellen bei der Umsetzung von Maßnahmen zählt. Auf nationaler Ebene wird die Beteiligung und das Mitspracherecht der ausgegrenzten Personen indirekt durch NRO-Netzwerke sichergestellt. Auf lokaler Ebene haben nur einige Mitgliedstaaten und/oder lokale Behörden institutionelle Mechanismen und geeignete Regelungen für ein Mitspracherecht der sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen geschaffen.

Zwei innovative Ansätze für die Beteiligung verdienen besondere Aufmerksamkeit. Auf nationaler Ebene wurde in den Niederlanden eine „Allianz für soziale Gerechtigkeit“ gebildet, in der Bezieher von Leistungen, Kirchen und Gewerkschaften vertreten sind, die zweimal jährlich mit der Regierung und den Verwaltungen von Städten und Provinzen Gespräche über die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung führt. Auf lokaler Ebene wurden interessante Initiativen, wie die Entwicklung von lokalen strategischen Partnerschaften im Vereinigten Königreich oder Entwicklungsprogramme auf lokaler und Gemeinde-Ebene gemeinsam mit dem EU-Sonderprogramm zur Förderung von Frieden und Versöhnung in Irland und Nordirland sowie die „Piani di Zona“ in Italien dazu genutzt, um Leistungsempfänger direkt in die Erarbeitung, Überwachung oder Evaluierung lokaler Initiativen einzubeziehen.

Aus den Bewertungen dieser Programme geht hervor, dass die Unterstützung der aktiven Einbeziehung der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen einen bedeutenden Beitrag zur Förderung der sozialen Eingliederung leisten kann. Eine solche Einbeziehung in freiwillige Tätigkeiten ist mit drei speziellen Vorteilen verbunden: Erstens kann die persönliche Entwicklung und Selbständigkeit der betroffenen Person durch Aufbau von Selbstvertrauen und Selbstachtung, den Erwerb neuer Fähigkeiten, den Abbau sozialer Isolierung sowie durch Anknüpfung neuer Kontakte und Vernetzung gefördert werden. Zweitens ist die Unterstützung und Anregung lokaler Projekte, beispielsweise für Entwicklung auf Gemeindeebene, Frauen- oder Kunstprojekte, mit denen von Armut und Benachteiligung Betroffene eingebunden und mobilisiert werden sollen, ein Schritt hin zur Förderung und zum Aufbau von sozialem Kapital, das seinerseits einen wesentlichen Faktor bei der Entwicklung gesunder und dynamischer Gemeinden darstellt. Drittens gibt die aktive Einbeziehung den von Armut und Ausgrenzung Betroffenen die Möglichkeit, ihre Kompetenz, Kenntnisse und Ressourcen in den Entwicklungsprozess einzubringen, und dies wiederum führt dazu, dass die Politiken und Programme zur Förderung der sozialen Eingliederung genauer fokussiert werden und an Relevanz gewinnen.

### *3.4.2. Einbeziehung der Bekämpfung der Ausgrenzung in alle politischen Maßnahmen*

Die institutionellen Rahmenbedingungen für die politischen und Sozialschutzsysteme sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Während die lokalen Behörden für die Umsetzung politischer Maßnahmen zuständig sind, liegt die Gestaltung und die allgemeine politische Verantwortung, je nach Politikbereich, häufig bei den regionalen und/oder nationalen Behörden. Daher ist es notwendig, die Behörden zu mobilisieren und geeignete Koordinierungsverfahren auf jeder Ebene zu entwickeln, um die ordnungsgemäße Erbringung von Dienstleistungen und Umsetzung von politischen Maßnahmen sicherzustellen.

## **Mobilisierung von Behörden und Entwicklung geeigneter Koordinierungsverfahren auf nationaler Ebene**

In allen Mitgliedstaaten werden die NAP (Eingliederung) von den Regierungen erarbeitet und durch das Sozialministerium koordiniert. Die Mobilisierung der verschiedenen Behörden erfolgt im Rahmen bestehender Konsultations- und Koordinierungsstrukturen.

In Belgien, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Italien, Irland und Luxemburg wurden bereits Systeme für eine dienststellenübergreifende Koordinierung im Bereich der sozialen Ausgrenzung eingerichtet; hierfür wurde ein spezifischer interministerieller Ausschuss gebildet, in dem die zuständigen Minister der verschiedenen Politikbereiche vertreten sind. In diesen Mitgliedstaaten wurde ebenso wie in Finnland und den Niederlanden eine spezielle Koordinierungsstruktur auf Arbeitsebene geschaffen, in der Vertreter von Verwaltungsstellen, und in einigen Fällen auch von NRO, Sozialpartnern und Sozialdiensten gemeinsam die politischen Verfahren in diesem Bereich überwachen. Andere Mitgliedstaaten wie Portugal, Österreich, Griechenland und Spanien haben in ihren ersten NAP (Eingliederung) die Einrichtung ähnlicher Koordinierungs- und/oder Konsultationsstrukturen angekündigt. In Luxemburg wurde dem Parlament ein Entwurf für den NAP (Eingliederung) vorgelegt.

Neben der Einrichtung geeigneter Institutionen sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um das Thema Armut und soziale Ausgrenzung auch in andere Politikbereiche einzubeziehen und nicht nur auf die Bereiche Sozialschutz oder Sozialhilfe zu beschränken. Eine innovative Möglichkeit, diesem Thema hohe politische Priorität zu sichern, wird seit einigen Jahren in Irland praktiziert. Das Ziel dieses Ansatzes besteht darin, Verfahren wie zum Beispiel eine Armutsvermeidungsprüfung zu schaffen, in deren Rahmen alle Regierungsstellen, insbesondere in der Gestaltungsphase, prüfen müssen, welche Auswirkungen ihre Politiken auf die Menschen in Armut haben. Ein ähnlicher Mechanismus wird auch im Vereinigten Königreich eingesetzt, der in Nordirland unter dem Namen „New Targeting Social Need“ (Neuer Ansatz gegen soziale Not) bekannt ist. Es liegen Vorschläge vor, nach denen dieser Ansatz in Irland auf die lokale Ebene ausgeweitet und in Portugal ein ähnliches Verfahren eingeführt werden soll.

## **Mobilisierung und Koordinierung auf lokaler und regionaler Ebene**

Die Mitgliedstaaten, in denen die Sozialpolitik traditionell dezentralisiert ist und auf einer starken partnerschaftlichen Grundlage basiert (Dänemark, Schweden, Niederlande, Finnland) sowie in Staaten mit föderalen (Deutschland, Österreich, Belgien) oder regionalen Strukturen (Spanien, Italien und Vereinigtes Königreich), haben Anstrengungen zur Einbeziehung der Beiträge ihrer regionalen oder lokalen Stellen unternommen. Die Pläne enthalten jedoch nicht genügend Fakten, um das Ausmaß oder die Ergebnisse dieser Maßnahmen zu bewerten und zu beurteilen, ob damit eine wirksame Mobilisierung erreicht werden konnte. Dieses wichtige Thema sollte in künftigen nationalen Aktionsplänen eingehender berücksichtigt werden.

Auf lokaler Ebene erfordert die Vielfalt der Akteure eine effiziente Koordinierung. Übereinstimmung besteht insbesondere darin, dass eine bessere Koordinierung von Beschäftigungs- und Sozialdiensten erforderlich ist, um eine aktivere Sozialpolitik zu entwickeln, in der Einkommenstransfers und soziale Betreuung miteinander verknüpft sind. Innovative Ansätze mit diesem Ziel wurden in Deutschland, Italien und Finnland umgesetzt. Eine strukturiertere Koordinierung kann, in Form lokaler Koordinierungsausschüsse oder lokaler Pläne für Eingliederung und Beschäftigung wie in Dänemark und Frankreich, erfolgen. In Dänemark arbeiten in diesen Ausschüssen Vertreter der Sozialpartner, der Behindertenorganisationen und der lokalen Gebietskörperschaften zusammen und beraten letztere bei den auf den Arbeitsmarkt ausgerichteten sozialen Maßnahmen, darüber hinaus haben sie den Auftrag, zur Unterstützung der sozial Schwachen durch Beschäftigungsmaßnahmen, die auch auf die Unternehmen abzielen, beizutragen. Die Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens auf lokaler Ebene wie die sozialen Aktionszentren für die Erstversorgung oder die Gesundheitsversorgung in Belgien und Frankreich können ebenfalls zur Koordinierung auf lokaler Ebene beitragen.

Die Koordinierung zwischen den verschiedenen Kompetenzebenen ist wichtig, um sicherzustellen, dass die nationale Strategie vor Ort ordnungsgemäß umgesetzt wird. Entsprechend ihren politischen Systemen, und insbesondere den Kompetenzen der regionalen Einrichtungen, können die Mitgliedstaaten auf bestehende dezentrale Strukturen (wie in Finnland, Deutschland, Österreich), auf eigens zu diesem Zweck geschlossene Kooperationsvereinbarungen (wie in Belgien, Griechenland) oder auf die Interaktion zwischen nationalen, regionalen und lokalen Plänen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (wie in Italien, dem Vereinigten Königreich, Irland, Dänemark und Frankreich) zurückgreifen. Eine interessante Entwicklung wird in Spanien erwartet, wo alle Autonomen Gemeinschaften sowie die größten Städte bis 2003 Aktionspläne zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung erarbeiten werden, die im Einklang mit der Gesamtstrategie im nationalen Aktionsplan stehen. Ein Beispiel ist die Initiative in der Autonomen Gemeinschaft Navarra.

#### **REGIONALE AKTIONSPLÄNE ZUR BEKÄMPFUNG DER SOZIALEN AUSGRENZUNG –**

##### **DER AKTIONSPLAN VON NAVARRA (1998 – 2005) (SPANIEN)**

In der Autonomen Gemeinschaft Navarra wurde 1998 ein regionaler Plan zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung verabschiedet. Dieser Plan wurde auf der Grundlage einer sorgfältigen Analyse der in der Region bestehenden Situation der sozialen Ausgrenzung entwickelt und koordiniert die Bemühungen der regionalen Akteure: der Regionalverwaltung der Autonomen Gemeinschaft Navarra, der sozialen Fakultät der Universität Navarra, der Sozialdienste, des in Navarra bestehenden Netzes zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und der regionalen Delegation der Zentralregierung. Das Ziel besteht darin, bis 2005 Lösungen für die Probleme in folgenden Bereichen zu erarbeiten: Mindestsicherungssystem, Berufsbildung und Beschäftigung, Zugang zu Wohnraum, Bildung und Gesundheit und Verbesserung der Sozialdienste.

## **Anpassung der Verwaltungs- und Sozialdienste**

Alle Mitgliedstaaten haben in ihren NAP (Eingliederung) eingeräumt, dass die Umsetzung der Politiken verbessert werden muss. In den meisten Plänen wird anerkannt, dass die Entwicklung integrativerer Politiken nur gelingen kann, wenn die Bedürfnisse und die Situation der Nutzer, insbesondere der sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen, in den Mittelpunkt gestellt werden. Ein erheblicher Teil der Maßnahmen in den NAP (Eingliederung) ist daher darauf ausgerichtet, die Ergebnisse und Auswirkungen von Politiken für die Menschen zu verbessern, für die sie entwickelt wurden. Dies trifft für allgemeine Politiken wie die Gesundheits-, Bildungs- und Beschäftigungspolitik, die für alle geschaffen wurden, ebenso zu wie für gezieltere Politiken zur Beseitigung besonderer Risiken.

Die meisten Initiativen betreffen die Sozialdienste, bei denen eine integrierte Verknüpfung und Erbringung von Dienstleistungen erforderlich ist. Außerdem werden zunehmend Befugnisse auf die regionalen und lokalen Ebenen übertragen, so dass die Dienstleistungen besser auf die Bedürfnisse der Bürger zugeschnitten und bedarfsgerecht umgesetzt werden können.

Zur Beurteilung der Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der besseren Umsetzung von Dienstleistungen und Politiken können zehn allgemeine Grundsätze für bewährte Verfahren herangezogen werden. Diese Grundsätze sind als Richtwerte zu betrachten, die unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangssituationen in den Mitgliedstaaten schrittweise erreicht werden sollen. Die Tendenzen, die sich in den NAP (Eingliederung) abzeichnen, sind ermutigend, denn sie zeigen, dass die von den meisten Mitgliedstaaten eingeleiteten Initiativen zur Verbesserung der Leistungssysteme eine ähnliche Richtung verfolgen und viele dieser Grundsätze widerspiegeln.

## **Bestmögliche Umsetzung von Politiken:**

### **10 Grundsätze für integrative Dienstleistungen und Politiken**

*Subsidiarität:* Die integrationsfördernde Wirkung von Politiken und Dienstleistungen kann erhöht werden, wenn bei der Gestaltung und Umsetzung die Bedürfnisse der Betroffenen möglichst umfassend berücksichtigt werden; dieser Grundsatz wird angewandt, um allgemeine Politiken zu verbessern, noch wichtiger ist er, wenn es darum geht, gleiche Rahmenbedingungen zu schaffen und besonders schutzbedürftige Personen zu erreichen.

*Ganzheitlicher Ansatz:* Die Entwicklung von Politiken und die Erbringung von Dienstleistungen sollte in integrierter Weise erfolgen, damit die Bedürfnisse der Menschen in ihrer Gesamtheit und nicht nur entsprechend dem jeweiligen organisatorischen Zuständigkeitsbereich berücksichtigt werden können.

*Transparenz und Rechenschaftspflicht:* Begünstigte von Politiken sowie Nutzer von Dienstleistungen sollten klar und offen darüber informiert werden, wie Entscheidungen gefällt werden und nach welchen klar definierten Verfahren sie Einspruch gegen Entscheidungen erheben können (z. B. über Bürgerbeauftragte, Charta der Grundrechte).

*Nutzerfreundlich:* Dienstleistungen werden integrativer, wenn sie offen, zugänglich und flexibel gestaltet werden und die Bedürfnisse der Nutzer berücksichtigen (z. B. zentrale Anlaufstellen).

*Effizienz:* Mit integrativen Dienstleistungen kann schnell und mit minimalem bürokratischem Aufwand auf die Bedürfnisse der Menschen reagiert werden, besonders wichtig sind dabei frühzeitiges Eingreifen und ein Gespür für kostengünstige Lösungen.

*Solidarität und Partnerschaft:* Integrative Politiken und Dienstleistungen werden in der Regel in einer Weise entwickelt und gefördert, welche die Solidarität und den Zusammenhalt in der Gesellschaft verbessert und die Partnerschaft sowie die gemeinsame Verantwortung aller Akteure fördert.

*Menschenwürde und Menschenrechte:* Integrative Politiken und Dienstleistungen erkennen die Menschenwürde und die Grundrechte an und unterstützen sie, vor allem durch die Förderung der Gleichstellung und durch die Bekämpfung von Diskriminierungen.

*Beteiligung:* Integrative Politiken und Dienstleistungen werden meist gemeinsam mit denjenigen gestaltet, umgesetzt und überwacht, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind.

*Stärkung der Handlungskompetenz und persönliche Entwicklung:* Integrative Politiken und Dienstleistungen zielen darauf ab, die Abhängigkeit zu verringern und die Handlungskompetenz, die Autonomie und das Selbstvertrauen der Betroffenen zu fördern; sie unterstützen Aufstiegsmöglichkeiten und die persönliche Weiterentwicklung.

*Kontinuierliche Verbesserung und Nachhaltigkeit:* Alle Politiken und Dienstleistungen können integrativer gestaltet werden und die Nachhaltigkeit der integrationsfördernden Wirkung kann noch verstärkt werden; daher besteht in den Mitgliedstaaten zunehmend die Tendenz, die „Ergebnisse“ von Politiken und Dienstleistungen regelmäßig zu überprüfen und die Nutzer zu konsultieren und deren Rückkopplungen zu berücksichtigen.

### 3.4.3. Förderung des Dialogs und der Partnerschaft

#### **Beteiligung der Akteure**

In den meisten Ländern findet eine formale Konsultation der Sozialpartner und der Vertreter der NRO statt, die sich aktiv an der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung beteiligen. Es ist jedoch schwierig, allein auf der Grundlage der vorgelegten Informationen zu beurteilen, inwieweit deren Beitrag in den NAP (Eingliederung) angemessen wiedergegeben wird.

In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten wurden die Sozialpartner bei der Vorbereitung der NAP (Eingliederung) konsultiert oder einbezogen. In den meisten Fällen scheint ihre Unterstützung jedoch begrenzt gewesen zu sein. Die Konsultation erfolgte über die bereits vorhandenen nationalen Konsultationsmechanismen (Luxemburg, Finnland, Spanien, Dänemark) oder durch spezifischere Ausschüsse, die im Rahmen der bestehenden Strategien zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung eingerichtet wurden (Irland). In einigen Ländern (Spanien, Portugal) wurde die Vorbereitung der NAP (Eingliederung) als Gelegenheit genutzt, um Mechanismen für die institutionelle Konsultation in diesem Bereich zu schaffen oder zu festigen, in die die Sozialpartner einbezogen werden.

Generell erkennen die Mitgliedstaaten die wertvollen Erfahrungen und Kenntnisse der Nichtregierungsorganisationen, zu denen neben ehrenamtlichen auch andere Vereinigungen gehören, als Anwälte von sozialer Ausgrenzung betroffener Menschen und als wichtige Dienstleistungsanbieter in vielen Ländern an. Die meisten NAP (Eingliederung) verweisen auf die Notwendigkeit der Beteiligung der NRO am Prozess der Erstellung der NAP (Eingliederung) durch den Aufbau und/oder die Stärkung effektiver und umfassender Konsultations- und Interessenvertretungsmechanismen. Einige Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Finnland, die Niederlande, Irland, Italien, Luxemburg) können in dieser Hinsicht bereits auf Fortschritte verweisen. Während die formale Information und Konsultation der NRO in allen Mitgliedstaaten unter anderem durch die bilateralen Seminare mit der Europäischen Kommission sichergestellt wurde, enthalten nur wenige NAP (Eingliederung) Angaben darüber, in welchem Umfang Beiträge der NRO in die Pläne aufgenommen wurden. Die meisten Mitgliedstaaten verweisen darauf, dass für die Ausarbeitung des ersten NAP (Eingliederung) relativ wenig Zeit zur Verfügung stand, so dass die Beteiligung des NRO-Sektors zwangsläufig eingeschränkt werden musste.

Vor allem in Spanien, Finnland, den Niederlanden und Schweden, wurden neue Zusagen gemacht, Informationen über bewährte Verfahren oder innovative lokale Projekte unter Federführung der NRO zusammenzutragen und darüber zu berichten und diese Informationen auch landesweit zu verbreiten. Belgien, Finnland, Frankreich, die Niederlande, Luxemburg, Portugal und Spanien weisen außerdem darauf hin, dass die Zusammenarbeit mit den nationalen Beobachtungsstellen, Universitäten und Forschungsinstituten, die sich aktiv mit dem Thema Armut und soziale Ausgrenzung beschäftigen, verbessert werden muss.

## **Förderung der sozialen Verantwortung aller Bürger**

In den NAP (Eingliederung) stehen zwei Arten von Maßnahmen zur Förderung der sozialen Verantwortung und des aktiven Handelns aller Bürger im Vordergrund. Erstens werden in einigen Mitgliedstaaten landesweite Informationskampagnen in den Medien (z. B. Spanien, Frankreich) durchgeführt. Zweitens wird klar zum Ausdruck gebracht, dass ehrenamtliche oder andere soziale Aktivitäten gefördert werden sollten (Niederlande, Irland, Dänemark, Deutschland, Spanien). Die ehrenamtliche Tätigkeit ist nicht nur für die Arbeit der NRO unverzichtbar, sie kann auch als effektiver Weg zu geschützten oder regulären Arbeitsverhältnissen betrachtet werden wie dies in Dänemark und den Niederlanden der Fall ist.

## **Größere soziale Verantwortung der Unternehmen**

Obwohl keine einheitliche Definition der sozialen Verantwortung von Unternehmen existiert, sind sich die Mitgliedstaaten, insbesondere Dänemark, die Niederlande, Irland und Portugal, darüber im Klaren, dass Regelungen gefördert werden müssen, mit denen Unternehmen auf freiwilliger Basis soziale Belange in ihre Betriebe und in ihre Interaktion mit ihren Partnern integrieren können. Daher sollte die soziale Verantwortung von Unternehmen als Möglichkeit zur Bewältigung des Wandels und zur Vereinbarkeit von sozialer Entwicklung und besserer Wettbewerbsfähigkeit betrachtet werden. Dies könnte zum Beispiel durch die Einrichtung eines nationalen Unternehmensnetzes und die verstärkte Anwendung einer Sozialklausel bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen erreicht werden. Die größten Fortschritte in diesem Bereich sind in Dänemark zu verzeichnen.

### **SOZIALE VERANTWORTUNG DER UNTERNEHMEN (DÄNEMARK)**

Um das soziale Engagement im Unternehmenssektor zu steigern, wurden mit Unterstützung des dänischen Sozialministeriums ein nationales Netz von 15 Führungskräften aus Unternehmen, die mehr als 85 000 Beschäftigte vertreten, und fünf regionale Netze von Führungskräften aus Unternehmen geschaffen. Darüber hinaus wurde von der Regierung das „Copenhagen Centre“ eingerichtet, um den internationalen Erfahrungsaustausch über die soziale Verantwortung von Unternehmen zu beschleunigen. Außerdem wurde vom Sozialministerium im Jahr 2000 ein *Sozialindex* eingeführt, mit dem die Unternehmen sich selbst mit anderen Unternehmen vergleichen können. Der Sozialindex wird auf der Grundlage eines Rasters berechnet, mit dem das Unternehmen anhand einer Reihe von Parametern wie Gesundheits- und Familienpolitik und Maßnahmen zur Beschäftigung von Minderheitengruppen beurteilt wird. Der Index beruht auf den sozio-ethischen Konten, die von den Unternehmen herangezogen werden können, wenn sie Schlüsselzahlen über ihre soziale Verantwortung veröffentlichen wollen.

#### 4. FÖRDERUNG DER GLEICHSTELLUNG VON FRAUEN UND MÄNNERN

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Nizza unterstrichen, dass **die Gleichstellung von Männern und Frauen in allen Maßnahmen ihren Niederschlag finden muss, die zur Erreichung der vereinbarten Ziele durchgeführt werden.** Die NAP (Eingliederung) bieten den meisten Mitgliedstaaten die außergewöhnliche Gelegenheit, in einem integrierten Ansatz die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung mit der Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen zu verbinden. Obwohl von allen Mitgliedstaaten die Gleichstellungsthematik erwähnt wird, beziehen leider nur wenige Mitgliedstaaten die Gleichstellung von Männern und Frauen konsequent in ihre Pläne ein – von der Definition der Herausforderungen über die Gesamtstrategie bis hin zur Gestaltung und Überwachung detaillierter Maßnahmen. Einige Mitgliedstaaten beabsichtigen jedoch, die Einbeziehung der Gleichstellungsdimension in den nächsten 2 Jahren zu verbessern.

##### 4.1. Sensibilisierung für Gleichstellungsfragen bei den wichtigsten Herausforderungen

Die Analyse geschlechtsspezifischer Aspekte in allen Bereichen der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung ist ein wichtiger erster Schritt. Sie umfasst neben der Ermittlung beträchtlicher Lücken bei der geschlechtsspezifischen Aufschlüsselung von Daten und Statistiken und von geschlechtsspezifischen Mustern bei den Risiken der sozialen Ausgrenzung auch eine Analyse der möglichen geschlechtsspezifischen Auswirkungen von bestehenden und geplanten politischen Maßnahmen. Zwar enthalten die NAP (Eingliederung) einige recht aussagefähige Beispiele, doch wurde von keinem der Mitgliedstaaten eine umfassende Analyse vorgelegt. Einige begründen dies mit dem Mangel an Daten und geben an, dass sie ihre Daten in den nächsten zwei Jahren verbessern wollen.

In Ziel 1.1 (vgl. Kapitel 1.1) wurde die intensivste geschlechtsspezifische Analyse vorgenommen. Sie spiegelt die Arbeit der Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne wider: Langzeitarbeitslosenquoten von Frauen, niedrige Entlohnung und atypische Beschäftigung, die unzureichende Sozialschutzrechte zur Folge haben (geringere oder gar keine Renten, weil die Mindestanforderungen nicht erfüllt wurden). Zahlreiche Mitgliedstaaten beschränken ihre Aktivitäten zur Erreichung der gemeinsamen Ziele zwar nicht nur auf den Arbeitsmarkt, aber es werden längst noch nicht alle Bereiche abgedeckt.

Alle Mitgliedstaaten sind sich über die Faktoren einig, die mit einem erhöhten Armutsrisiko von Frauen in Zusammenhang stehen. Am häufigsten erwähnt werden:

- Erstens, allein erziehende Eltern: In dieser Gruppe sind überwiegend Frauen vertreten, von denen ein hoher Anteil auf Sozialhilfe angewiesen ist.
- Zweitens, Rentnerstatus von Personen, die nur kurz oder gar nicht erwerbstätig waren: zwei Drittel der Rentner über 75 Jahre sind Frauen und sie sind einem besonders hohen Armutsrisiko ausgesetzt.
- Drittens, häusliche Gewalt: Dieser Faktor wird von zehn Mitgliedstaaten genannt.

Andere Risikofaktoren für Frauen, die von einer geringeren Zahl von Mitgliedstaaten genannt wurden, sind Behinderungen, chronische Erkrankungen, Depressionen, Analphabetentum, Prostitution und Frauenhandel.

Die Armutsrisiken von Männern werden weit weniger ausführlich beschrieben:

- Von den meisten Mitgliedstaaten wird Wohnungslosigkeit genannt, aber nur wenige weisen darauf hin, dass Männer den größten Anteil in dieser Gruppe bilden.
- Dies gilt auch für (ehemalige) Strafgefangene.
- Eine geschlechtsspezifische Aufschlüsselung der Zahl der Schulabbrecher liegt ebenfalls nur selten vor.
- Männer sind außerdem häufig benachteiligt in den wenigen vorliegenden Gesundheitsdaten (über Lebenserwartung, Herzerkrankungen, Selbstmord, Rauchen, Alkoholmissbrauch, Drogenkonsum).

#### **4.2. Einbeziehung der Dimension der Gleichstellung in die Gesamtstrategie**

Das „Gender Mainstreaming“, die Einbeziehung der Gleichstellungsdimension in die Gesamtstrategie kann durch rechtliche Maßnahmen, politische Zusagen und die Einbeziehung von geeigneten Strukturen bei der Aufstellung der Strategie unterstützt werden. Nur wenige Mitgliedstaaten (Dänemark, Finnland, Schweden, Irland sowie Nordirland im Vereinigten Königreich) verweisen ausdrücklich auf die gesetzlichen Verpflichtungen ihrer Behörden zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen in allen Bereichen. Dänemark, Finnland und Schweden heben hervor, dass ihre Sozialsysteme auf Individualrechten basieren, die die Gleichstellung der Geschlechter verbessern. Griechenland, Frankreich, Luxemburg, Portugal und Spanien haben sich selbst verpflichtet, die Gleichstellungsdimension in den nächsten zwei Jahren in ihre Strategie einzubeziehen. In den anderen NAP (Eingliederung) ist die Gleichstellungsdimension in der Strategie lückenhaft oder wenig ausgeprägt. Die Einbeziehung von Strukturen/Ausschüssen für Gleichstellungsfragen bei der Erarbeitung der NAP (Eingliederung) erfolgt nur in sehr geringem Umfang und nur in wenigen NAP (Eingliederung) werden solche Strukturen ausdrücklich erwähnt.

Die allgemeine Tendenz der Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut, die auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sind, wird zu einer stärkeren Sensibilisierung für Gleichstellungsfragen beitragen. Einige geschlechtsbedingte Ungleichgewichte erfordern jedoch eine sorgfältigere Überprüfung der geschlechtsspezifischen Annahmen, die den Sozialsystemen zugrunde liegen. Ein gutes Beispiel ist die Problematik der unzureichenden Renten für allein stehende ältere Frauen, die nur kurz oder gar nicht erwerbstätig waren. Zahlen von Eurostat belegen, dass die Kluft zwischen älteren Männern und älteren Frauen mit niedrigem Einkommen in den Mitgliedstaaten erheblich geringer ist, in denen Individualrechte die Grundlage der sozialpolitischen Systeme bilden. Die NAP (Eingliederung) hätten die Möglichkeit geboten, eine sorgfältige Überprüfung dieses Bereichs vorzunehmen.

#### **4.3. Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Aspekten in den verschiedenen Zielen**

Nur wenn die Problemstellungen sachgerecht bestimmt wurden, kann sichergestellt werden, dass durch die Maßnahmen keine geschlechtsspezifische Diskriminierung entsteht und kann entschieden werden, ob positives Handeln erforderlich ist, d. h. ob beispielsweise spezifische Zielvorgaben definiert werden müssen. Aufgrund der fehlenden umfassenden geschlechtsspezifischen Analyse erscheint auch die Behandlung von geschlechtsspezifischen Aspekten in den verschiedenen Zielen häufig lückenhaft.

Ziel 1.1 weist die sorgfältigste Einbeziehung der Gleichstellungsdimension auf und spiegelt die laufenden Prozesse in den Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplänen wider. Die Benachteiligungen von Frauen werden im Zusammenhang mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt beleuchtet, jedoch häufig ohne klare Konzentration auf einkommensschwache Gruppen. Geschlechtsbedingte Ungleichgewichte bestehen bei den Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, die meist an Mütter und nur sehr selten an Väter gerichtet sind. Darüber hinaus steht meist die Schaffung von mehr Kinderbetreuungsplätzen im Vordergrund, aber nur wenige Mitgliedstaaten beschäftigen sich mit der Bezahlbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten für Eltern aus einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen (vgl. Kapitel 3.1).

Einige Mitgliedstaaten haben mehrdimensionale Programme zur Beseitigung der geschlechtsspezifischen Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt entwickelt wie den Aktionsplan für die Gleichstellung von Männern und Frauen in Spanien, die „New Deals“ für allein Erziehende und für Partner in Großbritannien und das „Irish Family Services Project“ (Projekt zur Unterstützung von Familien) für Familien mit komplexen Bedürfnissen.

Die spezifischen Anforderungen von allein Erziehenden wurden von den meisten Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Maßnahmen für den Zugang zu Beschäftigung, Ausbildung, Bildung, Sozialleistungen, Wohnraum und Dienstleistungen bereits bis zu einem gewissen Grad in die Ziele 1.1 und 1.2 einbezogen. Die Ansätze können als Vorläufer für die geplante Bewertung der Auswirkungen von politischen Maßnahmen auf allein Erziehende betrachtet werden. Nur vier Mitgliedstaaten haben allein Erziehende außerdem in der Gruppe der sozial am stärksten gefährdeten Personen unter Ziel 3 genannt (Belgien, Dänemark, Vereinigtes Königreich, Irland).

Ziel 1.2: Hier wurde vor allem der Bereich Sozialschutz untersucht und den Altersbezügen und Sozialhilfeleistungen (vgl. Kapitel 3.1.2 a) besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Obwohl die meisten Mitgliedstaaten auf ein hohes Armutsrisiko von älteren Frauen hinweisen, die nur kurz, in atypischen Beschäftigungsverhältnissen oder gar nicht erwerbstätig waren, wird nur von wenigen auf eine Überprüfung ihrer Rentensysteme Bezug genommen. Geschlechtsspezifische Fragen werden zum Teil in der laufenden Reform des irischen Renten- und Sozialversicherungssystems angegangen. Deutschland bietet Personen, die aufgrund von Pflege- und Betreuungsaufgaben nur eine lückenhafte Rentenanwartschaft haben, die Möglichkeit Rentenansprüche zu erwerben, und in Luxemburg, Österreich und Schweden sollen durch Kinderbetreuungszeiten Rentenansprüche erworben werden können. Im Vereinigten Königreich dürften die Rentenreform und vor allem die zweite staatliche Rente (Second State Pension) zur Verbesserung der Situation von Frauen beitragen, die in der Vergangenheit nur zeitweise erwerbstätig waren. Bei den Maßnahmen für den Zugang zu Wohnraum wurden geschlechtsspezifische Aspekte nur selten berücksichtigt. Neben der Wohnungslosigkeit (siehe unten) berichten Frankreich und Spanien über neue Lösungen bei der Unterbringung von Opfern häuslicher Gewalt in Sozialwohnungen und Notunterkünften und Griechenland über Wohnmöglichkeiten für allein erziehende Mütter (vgl. 3.1.2 b).

Da nur wenige geschlechtsspezifische Analysen vorliegen, wird auch der Zugang zur medizinischen Versorgung nur selten unter geschlechtsspezifischen Aspekten betrachtet. Männer: In Frankreich soll die psychische Betreuung von Wohnungslosen verbessert werden. Frauen: Belgien plant die Einrichtung eines Systems zur ambulanten psychologischen Betreuung, das dazu beitragen soll, die hohe Zahl der Depressionserkrankungen zu verringern; in Dänemark und im Vereinigten Königreich soll die Zahl der Schwangerschaften bei Jugendlichen reduziert werden und in Spanien wird ein Gesundheitsinformationsprogramm für Prostituierte entwickelt.

Im Bildungsbereich werden geschlechtsspezifische Aspekte kaum berücksichtigt. Einige Mitgliedsstaaten verzichten bei ihren Angaben über Schulabbrüche und Absentismus, von denen Jungen stärker betroffen sind als Mädchen, auf die Erwähnung geschlechtsspezifischer Aspekte (vgl. Kapitel 3.1.2 d). Im Bereich der Erwachsenenbildung hat Österreich einen Aktionsplan für das Jahr 2003 angekündigt, mit dem der Zugang von Frauen mit hohem Armutsrisiko zur schulischen und Erwachsenenbildung gefördert werden soll, und Spanien hat seinen „ALBA-Plan“ zur Bekämpfung des Analphabetentums bei Frauen vorgestellt.

Da Dienstleistungen häufig Teil mehrdimensionaler Maßnahmen in den Zielen 2 oder 3 sind, werden in Ziel 1.2 die geschlechtsspezifischen Aspekte beim Zugang zu Dienstleistungen nur am Rande berücksichtigt.

Ziel 2: Nach der jüngsten Eurobarometer-Umfrage sind Frauen bei der IKT-Ausbildung und beim Zugang zum Internet in den meisten Mitgliedstaaten deutlich benachteiligt, aber nur von drei Mitgliedstaaten werden positive Maßnahmen zur Verringerung der geschlechtsspezifischen Unterschiede vorgeschlagen (Österreich, Deutschland und Portugal; vgl. Kapitel 3.2.1). Andere Initiativen unter Ziel 2 beziehen sich auf die Vermeidung von Familientrennungen in Irland, Belgien und Österreich. Die nationale Strategie des Vereinigten Königreichs für Personen, die pflegebedürftige Angehörige betreuen, wird ebenfalls in Ziel 2 beschrieben.

Ziel 3: Erstaunlicherweise werden unter der Rubrik Unterstützung für die sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen zwei weitreichende Initiativen für Frauen präsentiert, die im NDP<sup>22</sup> von Irland enthaltene Initiative „Equality for Women“ (Gleichstellung von Frauen) und der vierte spanische Aktionsplan zur Gleichstellung von Männern und Frauen.

Das Problem der Wohnungslosigkeit, von dem überwiegend Männer betroffen sind, wird in verschiedenen Zielen behandelt: In Ziel 1.2 sind Maßnahmen zur Bereitstellung von Notunterkünften oder Gesundheitsdiensten (Frankreich, Vereinigtes Königreich) genannt; in Ziel 2 die Prävention in Dänemark und Griechenland sowie eine integrierte Strategie in Irland (vgl. Kapitel 3.2.2), und in Ziel 3 werden Wohnungslose von Dänemark, Deutschland und dem Vereinigten Königreich der Gruppe der sozial schwächsten Personen zugeordnet.

Österreich, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien und Spanien erwähnen Initiativen zur Reduzierung der häuslichen Gewalt und zur Unterstützung der Opfer in Ziel 3, aber auch in den Zielen 1.2 oder 2. In Italien wurde ein Gesetz gegen häusliche Gewalt verabschiedet. Daneben werden Initiativen zur Unterstützung der Opfer von Menschenhandel entwickelt. In Österreich wurde ein Gesetz zum Schutz vor häuslicher Gewalt erlassen und in Deutschland wird ebenfalls über einen gesetzlichen Schutz diskutiert. In Irland koordiniert ein nationaler Lenkungsausschuss verschiedene Initiativen zur Unterstützung und Prävention. Der Nationale Aktionsplan gegen häusliche Gewalt (2001–2004) in Spanien ist ein ausgewogener Ansatz, der neben der Unterstützung der Opfer auch Maßnahmen für die Täter sowie die Schulung von Polizeikräften vorsieht.

#### **"Oltre la strada", Emilia Romagna(Italien)**

Bekämpfung und Prävention des Frauen- und Kinderhandels erfordern einen umfassenden, interdisziplinären Ansatz, der alle maßgeblichen Akteure im Herkunfts- wie im Zielland einbezieht. Italien hat unlängst sein Einwanderungsgesetz dahingehend geändert, dass den Opfern von Menschenhandel als ein erster Schritt zu ihrer Wiedereingliederung in die Gesellschaft eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Im Rahmen des Regionalprojekts „Oltre la strada“ in der Provinz Emilia Romagna arbeiten lokale Gebietskörperschaften, NRO und Sozialarbeiter in lokalen Netzen zusammen und bauen eine Kooperation mit den Herkunftsländern der Opfer auf. Zu den Aktivitäten zählen ein telefonischer Betreuungsdienst, Rechtsberatung und Rechtsschutz, die Bereitstellung einer Unterkunft, Wiedereingliederungsprogramme, berufsbildende Maßnahmen und Arbeitsplätze in einem von Frauen geführten Unternehmen. Darüber hinaus trägt das Projekt durch Aufklärung über das Thema Menschenhandel und durch die Schulung von Sozialarbeitern und weiteren Akteuren sowohl in Italien als auch in den Herkunftsländern zur Prävention von Menschenhandel bei.

Ziel 4: In allen Mitgliedstaaten wird die ausgewogene Vertretung von Männern und Frauen völlig ignoriert. Dänemark verweist auf Maßnahmen der nationalen Vereinigung lokaler Behörden zur Einbeziehung der Gleichstellungsdimension.

<sup>22</sup> Nationaler Entwicklungsplan

#### **4.4. Geschlechtsspezifische Aspekte im Überwachungsprozess, bei der Bewertung der Auswirkungen und bei den Indikatoren**

Ebenso wie vor der Einführung von Politikänderungen und von neuen Maßnahmen eine Diagnose auf geschlechtsspezifische Aspekte hin vorgenommen wird, sollte im Rahmen eines Follow-up eine Bewertung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen, flankiert durch geeignete, nach Geschlechtern aufgeschlüsselte Indikatoren, erfolgen. In Irland bestehen konkrete Planungen, nach denen im Rahmen eines Pilotprojekts eine Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen von Beschäftigungs-, Ausbildungs- und Bildungsprogrammen vorgenommen werden soll. In den übrigen Mitgliedstaaten ist die konkrete Überwachung auf einzelne Maßnahmen beschränkt.

Nach Geschlechtern aufgeschlüsselte Indikatoren stammen zumeist aus den NAP (Beschäftigung). Ansonsten stehen nur lückenhafte Daten zu den Bereichen Sozialschutz, Bildung, Gesundheit und Beteiligung an ehrenamtlichen Organisationen zur Verfügung. Mehrere Mitgliedstaaten haben die Absicht bekundet, während des NAP-Zeitraums die Aufschlüsselung nach Geschlechtern zu verbessern.

#### **5. Verwendung von Indikatoren in den NAP (Eingliederung)**

Um die in den NAP (Eingliederung) beschriebenen Politiken überwachen zu können, wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, auf nationaler Ebene Indikatoren und andere Überwachungsmechanismen zu entwickeln, mit denen die Fortschritte in jedem der dort definierten Ziele gemessen werden können.

Im aktuellen Zusammenhang ist es sinnvoll, zwischen Leistungsindikatoren und Politikindikatoren zu unterscheiden. Mit Leistungsindikatoren werden die Merkmale der Phänomene gemessen, welche die Ergebnisse von politischen Maßnahmen und die Fortschritte bei der wirksamen Bekämpfung der sozialen Kernprobleme widerspiegeln (z. B. Armutsquote, Zahl der Schulabbrecher); Politikindikatoren geben Aufschluss über die politischen Anstrengungen (z. B. Ausgaben für Sozialhilfe, Zahl der unterstützten Wohnungslosen). Diese Indikatoren müssen mit Kontextindikatoren ergänzt werden, die zur Betrachtung von Politiken im allgemeineren wirtschaftlichen und sozialen Kontext dienen (wie zum Beispiel der Anteil der Sozialschutzausgaben am BIP). Da das vorrangige Ziel darin besteht, die im Laufe der Zeit erreichten Fortschritte zu überwachen, sollten Veränderungen eher nach dem Zeitraum, in dem sie erreicht wurden, als nach ihrem Stand bewertet werden. Dabei sollte die Ausgangssituation jedoch ebenfalls berücksichtigt werden, weil die Ausgangspositionen der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind.

In den meisten Mitgliedstaaten werden **Leistungsindikatoren** herangezogen, um die Ausgangssituation zu erläutern und die wichtigsten Herausforderungen zu ermitteln. Nicht alle Mitgliedstaaten haben dieser Aufgabe die notwendige Priorität eingeräumt: Während einige Mitgliedstaaten einen umfangreichen Abschnitt über die Analyse aufgenommen (Belgien, Frankreich) und andere große Anstrengungen unternommen haben, um erstmals eine umfassende Analyse der bestehenden Situation zu erstellen (Griechenland), verwiesen manche Mitgliedstaaten einfach auf das vorliegende Material, zum Beispiel der nationalen Beobachtungsstellen (Deutschland).

Einige Mitgliedstaaten haben auf der Grundlage der Analyse konkrete **Ziele** festgelegt. Die Ziele können in zwei Kategorien unterteilt werden:

Einige Mitgliedstaaten haben sich auf ein allgemeines Ziel konzentriert: Reduzierung der Armutsquote (Vereinigtes Königreich, Irland), Halbierung der Zahl der Sozialhilfeempfänger (Schweden), Steigerung der Beschäftigungszahlen (Dänemark). Bei dem von Dänemark festgelegten Ziel, bis 2005 weitere 100 000 Arbeitsplätze zu schaffen, ist zu berücksichtigen, dass Dänemark das Land mit der höchsten Beschäftigungsquote in der EU ist, die schon heute über dem europäischen Ziel von 70 % liegt. Das heißt also, dass die Beschäftigung dieser zusätzlichen Personen nur zu erreichen ist, wenn die Probleme der auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermittelnden Gruppen gelöst werden können.

Andere Mitgliedstaaten haben sich selbst eine Reihe spezifischer „administrativer“ Ziele (Niederlande) gesetzt oder sie mit mehreren allgemeinen Zielen kombiniert wie Beseitigung der Kinderarmut, Halbierung der absoluten Armut oder Reduzierung der relativen Armut auf den derzeitigen Durchschnittswert in der EU (Portugal). Portugal hat in seinem NAP (Eingliederung) festgelegt, dass innerhalb eines Jahres alle sozial ausgegrenzten Personen persönlich von den Sozialdiensten betreut werden und einen Vorschlag für eine Vereinbarung zur sozialen Eingliederung erhalten sollen. Den ehrgeizigsten Ansatz bei der Zielsetzung verfolgt Portugal, sowohl bei den allgemeinen als auch bei den spezifischen Zielen.

Die meisten anderen Mitgliedstaaten haben zwar keine konkreten Ziele festgelegt, aber sie haben in der Analyse die Indikatoren definiert, die für die Überwachung herangezogen werden sollen. Nur von Österreich und Deutschland (abgesehen von dem Hinweis auf den jüngsten Armuts- und Reichtumsbericht der Regierung) fehlt die ausdrückliche Erwähnung von Indikatoren.

Da gemeinsam definierte und vereinbarte Indikatoren auf EU-Ebene fehlen, verwenden die Mitgliedstaaten **unterschiedliche Definitionen** für die Messung und Bewertung der derzeit bestehenden Armut und sozialen Ausgrenzung. Während die meisten Mitgliedstaaten den Schlüsselindikator des Armutsrisikos zugrunde legen, ziehen einige Länder auch nationale Indikatoren der absoluten Armut (Italien, Portugal, Vereinigtes Königreich) heran – der Begriff „absolute Armut“ wird in den Ländern jedoch unterschiedlich definiert<sup>23</sup>. Die Grenze zum Armutsrisiko liegt bei unterschiedlichen Werten (50 % oder 60 % des mittleren Einkommens) und in Irland und Österreich wird sie auf der Grundlage zusätzlicher Informationen angepasst. In Griechenland und Italien wird die relative Armutsgrenze auf der Grundlage des Einkommens und des Verbrauchs ermittelt. Als Begründung für die Berücksichtigung des Verbrauchs wird der hohe Anteil an Selbstständigen sowie die Bedeutung des Immobilienbesitzes, auch in armen Haushalten, genannt.

Das Armutsrisiko wird von einigen Mitgliedstaaten (Schweden, Dänemark, Niederlande) nicht als Schlüsselindikator anerkannt. Sie heben die Bedeutung anderer Faktoren für die soziale Eingliederung hervor wie Gesundheit, Bildung und soziale Beteiligung oder bevorzugen Indikatoren, die auf administrativen Quellen basieren. In den Niederlanden wird ein Index der finanziellen Armut entwickelt, bei dem der Anteil der Haushalte, die Mindesteinkommen beziehen, und die Tendenz in den real verfügbaren Einkommen der Bezieher berücksichtigt wird.

---

<sup>23</sup> In Italien wird mit diesem Begriff die Bezahlbarkeit eines Warenkorbs bezeichnet, im Vereinigten Königreich wird damit die relative Armutsschwelle zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgedrückt. Im NAP (Eingliederung) von Portugal fehlt eine klare Definition über die absolute Armut oder die Kinderarmut.

Es ist zwar nicht beabsichtigt, eine gemeinsame Definition der **Politikindikatoren** für die gesamte Union zu erarbeiten, aber es besteht die klare Notwendigkeit, geeignete Indikatoren und Überwachungsmechanismen in die NAP (Eingliederung) aufzunehmen, um die im Laufe der Zeit erreichten Fortschritte zu überwachen, wie dies in den Zielen von Nizza gefordert wird. Einige Mitgliedstaaten nutzen die Politikindikatoren in ihren NAP (Eingliederung) sehr intensiv (Spanien, Frankreich, Portugal, Dänemark). Im Idealfall sollten die aktuellen Politikindikatoren in den NAP (Eingliederung) angegeben werden, um sie zu wirksamen Instrumenten für die Überwachung der Politiken zu machen, aber nur Dänemark hat diesen ehrgeizigeren Ansatz konsequent verfolgt. Einige Mitgliedstaaten (Italien, Vereinigtes Königreich) haben ausdrücklich festgelegt, dass nur Leistungsindikatoren herangezogen werden und Politikindikatoren unberücksichtigt bleiben.

Unter den erwähnten **konkreten Ansätzen** ist der Ansatz des Vereinigten Königreichs interessant, bei dem eine klare Trennung der Indikatoren, die sich auf aktuelle Aspekte von Armut und sozialer Ausgrenzung konzentrieren (wie die Niedrigeinkommensquote), und der Indikatoren, die Faktoren berücksichtigen, durch die sich das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung erhöht (wie Absentismus in der Schule oder Schwangerschaften bei Jugendlichen) vorgenommen wird. Interessant ist auch, dass einige Länder ganz bewusst subjektive Indikatoren einsetzen und dies damit begründen, dass bei sozialen Belangen die Wahrnehmung der betroffenen Personen ebenso wichtig sein kann wie deren objektive Situation (Italien, Belgien).

Die Bedeutung, die einige Mitgliedstaaten der **territorialen Dimension** beimessen, sollte nicht unterschätzt werden. In einigen Ländern (Spanien, Italien, Belgien, Deutschland) sind die regionalen Unterschiede auffallend, und es ist wichtig, dass zu allen Informationen auch eine regionale Aufschlüsselung vorgelegt wird. Andere Länder heben die **territoriale** Dimension eher im Sinne benachteiligter Stadtgebiete hervor und schlagen Indikatoren zur gezielten Überwachung dieser Gebiete vor (Vereinigtes Königreich, Niederlande, Frankreich).

### **Zukünftige Entwicklungen auf EU-Ebene**

Die beschriebene Situation zeigt, dass wir noch immer weit von einem gemeinsamen Ansatz für soziale Indikatoren entfernt sind, die eine Überwachung der Ergebnisse der Politiken ermöglichen, um die Identifizierung bewährter Verfahren zu erleichtern. Sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene sind Anstrengungen erforderlich, um diese Situation zu verbessern.

Auf nationaler Ebene bestehen in zahlreichen Ländern große Lücken in der Verfügbarkeit von Daten. Dies trifft besonders für die Ermittlung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen zu. In einer Reihe von NAP (Eingliederung) fehlen grundlegende quantitative Informationen oder Daten über die Überwachung der Politiken für Gruppen, die nicht über Erhebungen erfasst werden können wie Alkohol- und Drogenabhängige, Wohnungslose, ethnische Minderheiten usw. Die nationale statistische Basis muss entwickelt werden, damit die Strategie zur sozialen Eingliederung wirksam überwacht werden kann. Größere Anstrengungen sind geboten, um die administrativen Quellen besser nutzen zu können. Zu vielen Themen, die für den Bereich soziale Ausgrenzung von Interesse sind wie Wohnungswesen, Gesundheit, Justiz, am stärksten benachteiligte Gruppen usw. können administrative Quellen neben den Haushaltserhebungen nützliche Informationen liefern. Einige Mitgliedstaaten wollen die NAP (Eingliederung) nutzen, um ihre nationalen statistischen Kapazitäten zu erweitern (Griechenland, Belgien).

Auf europäischer Ebene liegt der Schwerpunkt nicht nur auf der Verbesserung der bestehenden europäischen Datenbanken, sondern auch darin, sicherzustellen, dass diese Datenbanken von allen Mitgliedstaaten akzeptiert werden, was derzeit noch nicht der Fall ist. Der größte Teil der statistischen Daten, mit denen die sozialen Indikatoren auf europäischer Ebene untermauert werden, stammt aus zwei, von Eurostat koordinierten Haushaltserhebungen: der Arbeitskräfteerhebung und dem Haushaltspanel der Europäischen Gemeinschaft (ECHP). Derzeit wird ein neues Instrument entwickelt, welches das ECHP ab 2005 ersetzen wird, die Statistiken über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC). Dieses Instrument soll als Referenzquelle für die Analyse in den Bereichen Einkommen und soziale Ausgrenzung sowie zur Überwachung der Fortschritte herangezogen werden, die bei der Umsetzung der Strategien zur sozialen Eingliederung erreicht worden sind. Daher muss das Instrument von allen nationalen statistischen Ämtern anerkannt und als nationale Quelle für aktuelle Daten von guter Qualität betrachtet werden.

Indikatoren auf europäischer Ebene sollten jedoch nicht auf die Bereiche Einkommen und Beschäftigung beschränkt sein, sondern auch andere Schlüsselbereiche für die soziale Eingliederung erfassen wie Gesundheit, Wohnen, Bildung, soziale Beteiligung und die Lage besonders schutzbedürftiger Gruppen. Im Bereich Gesundheit wird ein umfassendes Gesundheitssystem als Teil des Gemeinschaftlichen Aktionsprogramms zur öffentlichen Gesundheitsvorsorge (vergleiche KOM (2000) 285 endgültig vom 16.5.2000) erstellt, das das Sammeln, die Analyse, und Verbreitung von Daten zum Gesundheitsstatus zu Gesundheitssystemen und Gesundheitsdeterminanten umfassen wird. Wie im bezug auf Gesundheit könnte die Entwicklung guter nationaler Quellen auf der Grundlage administrativer Daten ein erster Schritt zur Erfassung sämtlicher Bereiche sein, aber in den meisten Fällen reicht dies allein nicht aus, weil die Vergleichbarkeit gering sein wird.

Im Januar 2001 wurde vom Sozialschutzausschuss eine Expertengruppe für Indikatoren eingesetzt, deren Aufgabe darin besteht, die Indikatoren auf dem Gebiet der Armut und sozialen Ausgrenzung sowie die Indikatoren zu verbessern, die im Rahmen der NAP (Eingliederung) zur Bewertung von Tendenzen und zur Überwachung politischer Entwicklungen herangezogen werden. Darüber hinaus soll diese Gruppe Indikatoren erarbeiten, mit denen die Rolle des Sozialschutzes verdeutlicht werden kann und die Modernisierung der Systeme unterstützen. Ein Bericht der Gruppe, der eine Liste von einvernehmlich festgelegten Indikatoren im Bereich von Armut und sozialer Ausgrenzung enthält, wurde bereits vom Sozialschutzausschuss angenommen und soll dem Europäischen Rat in Laeken vorgelegt werden. Diese Arbeit soll in künftigen gemeinsamen Berichten als Grundlage für Analysen herangezogen werden.

Während es derzeit sinnvoll erscheint, die bestehenden nationalen Daten in den Bereichen (z. B. Wohnungswesen) heranzuziehen, in denen noch keine einvernehmlich festgelegten Indikatoren zur Verfügung stehen, zeigt die Erfahrung aus den aktuellen NAP (Eingliederung), in denen nur einige wenige Mitgliedstaaten detaillierte und relevante Indikatoren vorgelegt haben, dass dieser Ansatz nicht ausreicht, um echte Fortschritte bei der Vergleichbarkeit zu erzielen.

Aus diesem Grund sollte die Bereitstellung von einvernehmlich festgelegten Indikatoren auch weiterhin Priorität genießen. Einige der Indikatoren, die von den Mitgliedstaaten in ihren NAP (Eingliederung) herangezogen wurden, sollten bei der zukünftigen Arbeit der Expertengruppe für Indikatoren berücksichtigt werden. Der Anhang über die Statistik enthält eine Auswahl der in den NAP (Eingliederung) verwendeten Indikatoren, die als Indikatoren auf europäischer Ebene dienen könnten.