



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

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

**15223/01
ADD 1**

**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 II: Die Mitgliedstaaten

Die Delegationen erhalten anbei den Text des gemeinsamen Berichts über die soziale Eingliederung, Teil II: Die Mitgliedstaaten, in der vom Rat (Beschäftigung und Sozialpolitik) gebilligten Fassung.

"Teil I: Die Europäische Union" (mit der Zusammenfassung) ist in Dokument 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 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 II - DIE MITGLIEDSTAATEN

Teil II - Die Mitgliedstaaten

BELGIEN.....	5
DÄNEMARK.....	13
DEUTSCHLAND	21
GRIECHENLAND.....	29
SPANIEN	37
FRANKREICH	45
IRLAND.....	53
ITALIEN	63
LUXEMBURG.....	71
NIEDERLANDE.....	77
ÖSTERREICH	85
PORTUGAL.....	93
FINNLAND	101
SCHWEDEN.....	109
VEREINIGTES KÖNIGREICH.....	117

BELGIEN

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: Die belgische Wirtschaft durchläuft seit 1997 eine positive Entwicklung. Die Langzeitarbeitslosigkeit sowie der Anteil der Bevölkerung, der in erwerbslosen Haushalten lebt, sind jedoch weiterhin bedeutende Faktoren. Für 15 % der Bevölkerung bestand 1997 ein Armutsrisiko (Einkommen unter 60 % des Medianeinkommens), während der Durchschnitt in der Europäischen Union bei 18 % liegt. Die Differenz zwischen dieser Quote und der Quote ohne Transferleistungen (28 %) ist Ausdruck des gut entwickelten Sozialschutzsystems in Belgien. Kinder aus Haushalten mit niedrigem Einkommen sind im Bildungsbereich benachteiligt und in der weiterführenden Bildung und Ausbildung unterrepräsentiert. Das Krankenversicherungssystem erfasst 99 % der Bevölkerung und wird derzeit verbessert, um erhöhten Gesundheitsrisiken Rechnung zu tragen. Das Angebot an Sozialwohnungen entspricht nicht der Nachfrage, und die Mieten sind während der letzten 15 Jahre erheblich gestiegen.

Strategischer Ansatz: Der belgische NAP vermittelt einen ausführlichen Überblick über alle sozialpolitischen Initiativen, die im Rahmen des Ansatzes des „aktiven Wohlfahrtsstaats“ von den verschiedenen belgischen Behörden unternommen werden, könnte jedoch die wichtigsten Prioritäten deutlicher hervorheben. Der nationale NAP (Eingliederung) geht nur auf neuere politische Maßnahmen ein und nimmt nicht auf das bestehende umfangreiche Sozialversicherungssystem Bezug. Er gibt einen umfassenden Überblick über diese Maßnahmen, nimmt jedoch keine systematische Bewertung ihrer Auswirkungen auf die soziale Eingliederung vor. Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt in Kombination mit verbesserten Sozialschutzprogrammen wird als Schlüsselement betrachtet. Verbesserungen in anderen wichtigen Politikfeldern (Wohnung, Bildung und Gesundheit) sollten zur Vermeidung der sozialen Ausgrenzung beitragen. Die Synergien zwischen den Maßnahmen der verschiedenen Gebietskörperschaften auf regionaler und kommunaler Ebene könnten verstärkt und die lokalen Behörden stärker an der Entwicklung des NAP beteiligt werden. Die Anspruchsgruppen wurden nur in geringem Umfang beteiligt, doch sieht der NAP eine verstärkte Einbeziehung bei der Umsetzung, dem Follow-up und der Bewertung der Maßnahmen vor.

Politische Maßnahmen: Im Rahmen der ersten beiden Ziele des Europäischen Rates von Nizza soll eine große Zahl von Maßnahmen umgesetzt werden, die zum Teil quantifizierte Zielvorgaben und Zeithorizonte umfassen. Einige dieser Maßnahmen sind innovativ, so die erstattungsfähige Steuergutschrift, ein Programm im Zusammenhang mit dem System des garantierten Mindesteinkommens sowie die Einführung einer Limitierung der Aufwendungen für Leistungen der Gesundheitsfürsorge. Im Rahmen von Ziel 3 befasst sich der NAP (Eingliederung) mit sozial schwachen Bevölkerungsgruppen wie Behinderten, Migranten und allein Erziehenden. Die Beteiligung der Anspruchsgruppen soll unter anderem durch das Ressourcenzentrum für die Bekämpfung der Armut weiter ausgebaut werden.

Künftige Herausforderungen: Die Auswirkungen der allgemeinen politischen Maßnahmen auf die Lage der sozial Schwachen machen eine genauere Untersuchung und ein sorgfältiges Follow-up erforderlich. Die Weiterentwicklung eines aktiven Wohlfahrtsstaats im Rahmen eines kohärenten Ansatzes, mit dem die soziale Ausgrenzung von verschiedenen Seiten (Einkommen, allgemeine und berufliche Bildung, Teilnahme am Erwerbsleben) angegangen werden soll, wird als wichtige Herausforderung angesehen. Angesichts der komplexen föderalistischen Struktur Belgiens kommt der ständigen Koordination aller Ebenen große Bedeutung zu. Der belgische NAP enthält einen aussagekräftigen Absatz über Indikatoren und hat es sich zum Ziel gesetzt, durch Heranziehen der Gemeinschaften als Informationsquellen für eine bessere Vergleichbarkeit zu sorgen. Die Weiterentwicklung solcher Indikatoren – die auch eine Aufschlüsselung nach Geschlecht umfassen – zur Überwachung und Bewertung der Auswirkungen politischer Maßnahmen wird als eine der wichtigsten Herausforderungen angesehen. Die Beteiligung der Akteure sollte verstärkt werden.

1. Wichtige Tendenzen und Herausforderungen

Die belgische **Wirtschaft** durchläuft seit 1997 eine positive Entwicklung. Das **Beschäftigungswachstum** lag im Jahr 2000 bei 1,8 %; die Beschäftigungsquote erhöhte sich von 56,3 % im Jahr 1996 auf 60,5 % im Jahr 2000. Die Beschäftigungsquote der Frauen (51,5 % im Jahr 2000) ist seit 1996 um 6 Prozentpunkte gestiegen. Die Arbeitslosigkeit ging in den letzten Jahren stark zurück (von 9,7% im Jahr 1996 auf 7% im Jahr 2000), aber der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit ist noch immer beträchtlich. Gemäß nationalen Datenquellen bleibt der Anteil der beschäftigungslosen Haushalte (14%) hoch und 2% der Beschäftigten können als "working pool" betrachtet werden, wobei die Haushaltszusammensetzung den wichtigsten Einflussfaktor darstellt. Belgien gab im Jahr 1998 27,5 % seines BIP für das Sozialversicherungssystem aus, eine Quote, die in etwa dem Durchschnitt innerhalb der Europäischen Union entspricht. Obwohl Belgien über ein gut ausgebautes **Sozialschutzsystem** verfügt, bestand 1997 für 15 % der Bevölkerung ein Armutsrisiko (bei einem Einkommen unterhalb der Schwelle von 60 % des Medianeinkommens). Für die Hälfte dieser Gruppe besteht dauerhaft ein Armutsrisiko. Insbesondere für Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose ist das Risiko hoch, in diese Situation zu geraten. Seit Mitte der Achtzigerjahre bleiben die Sozialleistungen hinter der Einkommensentwicklung zurück.

Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnung und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden.

Allgemeine und berufliche Bildung sind Schlüsselfaktoren für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Kinder aus einkommensschwachen Haushalten sind im Bildungsbereich benachteiligt und bei der weiterführenden Bildung und Ausbildung unterrepräsentiert. Das **Krankenversicherungssystem** erfasst 99 % der Bevölkerung; allerdings treten bei bestimmten Gruppen mit hohem Bedarf an medizinischer Versorgung besondere Härten auf. Das Angebot an **Sozialwohnungen** ist gemessen an anderen westeuropäischen Ländern niedrig und entspricht nicht dem Bedarf. Der Anstieg der Mieten lag während der letzten 15 Jahre um 46 % über der Inflationsrate. Dies gilt insbesondere für Mieten im unteren Marktsegment.

Der NAP (Eingliederung) geht in groben Zügen auf die **künftigen Herausforderungen** ein, die belgischen Verwaltungen heben jedoch drei Aspekte besonders hervor. Erstens wird der Ansatz des „**aktiven Wohlfahrtsstaats**“ als mehrdimensionale Strategie gegen die soziale Ausgrenzung angewandt. Beschäftigung wird als entscheidender Faktor für die soziale Eingliederung, insbesondere im Hinblick auf Risikogruppen angesehen. Die Auswirkungen der neuen Aktivierungsmaßnahmen auf die Integration benachteiligter Gruppen sind erkennbar: Die Zahl der Personen, die das Mindesteinkommen beziehen, ist seit dem Höchststand im Jahr 1998 kontinuierlich gefallen. Zweitens erfordert die komplexe föderalistische Struktur Belgiens eine bessere **Abstimmung der politischen Maßnahmen zur sozialen Eingliederung** zwischen den Regierungen auf zentralstaatlicher, regionaler und kommunaler Ebene. Die belgischen Behörden begegneten dieser Herausforderung mit einem 1998 geschlossenen Kooperationsvertrag, der dem Thema Armut einen ständigen Platz auf der politischen Agenda einräumte. Drittens haben die belgischen Behörden erhebliche Anstrengungen in die Ausarbeitung und Berechnung von **Indikatoren** investiert, die eine Vergleichbarkeit auf der Ebene der Europäischen Union ermöglichen. Die Weiterentwicklung solcher Indikatoren sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Auswirkungen der politischen Maßnahmen auf die soziale Eingliederung genau zu überwachen und zu bewerten. Die Regierung hat die Absicht, einen Beitrag zum europäischen Engagement für die Entwicklung gemeinsamer Indikatoren zur Unterstützung der Entwicklung zukünftiger NAP (Eingliederung) zu leisten.

2. Strategischer Ansatz und vorrangige Ziele

Der aktuelle NAP (Eingliederung) liefert einen umfassenden Überblick über die in den letzten Jahren eingeführten sozialpolitischen Maßnahmen, nimmt jedoch keine systematische Bewertung ihrer jeweiligen Auswirkungen auf die soziale Eingliederung vor. Der strategische Ansatz des NAP beinhaltet die vier Ziele und deckt die wichtigsten Politikfelder ab.

Die Eingliederung in den **Arbeitsmarkt** sollte durch einen präventiven Ansatz mit Schwerpunkt auf der Beschäftigungsförderung, hauptsächlich durch Investitionen in allgemeine und berufliche Bildung und Betreuung, sowie durch die Beseitigung der Arbeitslosigkeitsfallen gefördert werden. Für diejenigen, die weiterhin auf Beihilfen angewiesen sind, sind Korrekturen der Sozialschutzprogramme und sowohl allgemeine als auch selektive Erhöhungen der Beihilfen vorgesehen. Der Zugang zur **Bildung** wird durch eine Kostensenkung im Bildungsbereich und eine Aufstockung der Mittel für Schulen/Gebiete mit besonderer Priorität verbessert werden.

Der strategische Ansatz zielt ferner auf eine Verbesserung im Bereich des **sozialen Wohnungsbaus** und auf eine Erleichterung des Zugangs zum privaten Wohnungsmarkt ab. Im Bereich der **Gesundheitsfürsorge** werden die Maßnahmen zur Abdeckung erhöhter Gesundheitsrisiken und zur Stärkung der präventiven und der grundlegenden Gesundheitsfürsorge verbessert.

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

Der Ansatz berücksichtigt die Mehrzahl der großen Herausforderungen, basiert jedoch in hohem Maße auf allgemeinen Maßnahmen. Die Ausrichtung auf die sozial Schwachen ist nicht ausreichend gewichtet. Zusätzliche Haushaltsmittel für politische Maßnahmen werden im NAP (Eingliederung) expliziert, quantifizierte Zielvorgaben und Zeithorizonte in Bezug auf Armut und soziale Eingliederung werden jedoch nur für eine begrenzte Zahl von politischen Maßnahmen im Bereich der Eingliederung in den Arbeitsmarkt genannt.

2.2 Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

Dieser erste NAP zur sozialen Eingliederung basiert auf politische Maßnahmen jüngerer Datums, stellt jedoch keinen Bezug zum vorhandenen umfassenden sozialpolitischen System her. Die meisten der beschriebenen Maßnahmen sind jüngerer Datums und stellen neue politische Ausrichtungen im Rahmen des „aktiven Wohlfahrtsstaats“ dar. Eine Reihe von Initiativen im Bereich Einkommen und Sozialschutz, Eingliederung in den Arbeitsmarkt und Gesundheitsfürsorge sind innovativ. Im Bereich Bildung und Wohnen ist das innovative Element weniger ausgeprägt.

2.3 Ein koordinierter und integrierter Ansatz

Die Einkommens- und die Sozialschutzpolitik sind in die Berufsbildungs- und die Beschäftigungspolitik eingebunden. Die Frage der Integration von Instrumenten sowie der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden wird im NAP nicht angesprochen. In den Bereichen Bildung und Wohnen setzen die Strategien und Maßnahmen der verschiedenen zuständigen Behörden unterschiedliche Akzente. Im Bereich Gesundheitsfürsorge zielt die zentrale Rolle der föderalen Behörden im Krankenversicherungssystem auf einen koordinierteren und integrierteren Ansatz ab. Insgesamt jedoch mangelt es dem NAP an einem kohärenten Ansatz, was auf die Schwierigkeit zurückzuführen ist, die Beiträge der verschiedenen föderalen Einheiten zu koordinieren.

Angesichts der Besonderheiten der föderalistischen Struktur Belgiens erfordert die Ausarbeitung eines strategischen Ansatzes für die soziale Eingliederung eine enge Koordinierung zwischen den Regierungen auf zentralstaatlicher, regionaler und Gemeinschaftsebene. Der NAP wurde in einem breit angelegten Forum ausgearbeitet – der Arbeitsgruppe für soziale Angelegenheiten der belgischen Regierungskonferenz (in der die Minister der zentralstaatlichen und der föderalen Regierungen im Folgeprozess zur Erklärung von Lissabon zusammenkommen). Die Anspruchsgruppen, einschließlich des Ressourcenzentrum für die Bekämpfung der Armut, Beschäftigungsunsicherheit und sozialen Ausgrenzung, waren aufgrund zeitlicher Engpässe nur eingeschränkt beteiligt, der NAP (Eingliederung) führt jedoch an, dass sie bei der Umsetzung, beim Follow-up und bei der Bewertung der Aktionen eine wichtige Rolle einnehmen werden.

2.4 Strategischer Ansatz und Zielsetzung in Relation zum NAP (Beschäftigung)

Der beschäftigungspolitische Teil des NAP (Eingliederung) steht mit dem NAP (Beschäftigung) in Einklang. Die Betonung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Schwerpunkt auf der Eingliederung von Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen, gering qualifizierten Arbeitskräften und von sozialer Ausgrenzung betroffener Gruppen sowie die Maßnahmen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeitsfallen sind Bestandteil beider NAP.

3. Wichtige politische Maßnahmen im Rahmen der vier gemeinsamen Ziele

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und Zugang aller

Es wird eine ganze Reihe von Aktionen aufgeführt, mit denen der Zugang aller zum Arbeitsmarkt durch Beschäftigungsförderungsmaßnahmen, die Förderung der Sozialwirtschaft, Programme für lebensbegleitende Weiterbildung, Maßnahmen zur Integration von Jugendlichen und IKT-Programme verbessert werden soll. Andere Initiativen zielen darauf ab, den Zugang zu einem ausreichenden Einkommen, angemessenen Wohnverhältnissen, Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge und Bildung zu verbessern. Der NAP stellt fest, dass Familien mit sehr niedrigem Einkommen den Steuerabzug für unterhaltsberechtigter Kinder nicht in vollem Umfang nutzen können, da ihre Steuerschuld zu gering ist. Von diesem Mangel des Steuersystems sind mehr als 10 % aller Familien betroffen. Ab dem Haushaltsjahr 2001 wird daher eine erstattungsfähige Steuergutschrift für unterhaltsberechtigter Kinder eingeführt. Mit diesem Instrument soll die Einkommenssituation verbessert und die Arbeitslosigkeitsfalle beseitigt werden. Trotz der jüngsten positiven Entwicklung der Beschäftigungszahlen ist die Zahl der auf Sozialhilfe angewiesenen Personen während der letzten zehn Jahre erheblich gestiegen, und zwar aufgrund des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt sowie durch die Erosion der grundlegenden Sozialleistungen. Das Frühlingsprogramm versucht, diese strukturellen Ursachen mit Hilfe von Beschäftigungsförderungsmaßnahmen und durch eine Anhebung der Mindesthöhe der Sozialleistungen anzugehen. Das Programm wurde noch nicht in vollem Umfang umgesetzt. Es definiert ehrgeizige quantitative Zielvorgaben und einen Zeithorizont: die Gesamtzahl der Personen, die das Mindesteinkommen beziehen, soll innerhalb von fünf Jahren um ein Drittel reduziert, die Zahl der in den Arbeitsmarkt eingegliederten Leistungsempfänger von 5 % auf 20 % erhöht werden. Es gibt keine umfassende Strategie im Bereich IKT, doch sind einige gute Initiativen zur Qualifizierung in diesem Bereich vorgesehen.

3.2 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

Prävention ist ein wichtiger Aspekt der belgischen Politik gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Die Gesundheitsfürsorge in Belgien kann als vorbildlich betrachtet werden. Das Krankenversicherungssystem leistet fixe Beträge für medizinische Leistungen, die Differenz trägt der Patient. Zwar haben bestimmte soziale Gruppen Anspruch auf eine Reduzierung des persönlichen Beitrags, doch müssen Haushalte mit niedrigem Einkommen und/oder schwerwiegenden gesundheitlichen Problemen besser abgesichert werden. Schon frühere Maßnahmen sahen für einige Gruppen die Erstattung von Ausgaben oberhalb bestimmter Grenzwerte vor. Die Limitierung der Aufwendungen für Leistungen der Gesundheitsfürsorge erweitert und vereinfacht diese Maßnahmen, indem sie die unmittelbare Rückerstattung von Aufwendungen erlaubt, die bestimmte, vom nationalen Krankenversicherungsfonds festgelegte Höchstgrenzen übersteigen. Diese Höchstgrenzen nehmen auf die Einkommensteuererklärung des Haushalts Bezug. Diese Maßnahme beugt den Risiken der Ausgrenzung aufgrund schwerwiegender gesundheitlicher Probleme (Ziel 2) vor und verbessert den Zugang zur Gesundheitsfürsorge (Ziel 1).

3.3 Für die sozial Schwachen handeln

Der belgische NAP (Eingliederung) konzentriert sich auf sozial schwache Gruppen wie Langzeitarbeitslose, Behinderte, Migranten, von der Ausgrenzung bei der Gesundheitsfürsorge betroffene Gruppen und allein Erziehende. Es kommt ein territorialer Ansatz mit Plänen zur Anwendung, die koordinierte und integrierte Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung in ausgewählten Kommunen fördern sollen (über eine Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Anspruchsgruppen).

3.4 Alle Akteure mobilisieren

Die strukturelle Beteiligung der Anspruchsgruppen wird durch mehrere Einrichtungen, unter anderem das Ressourcenzentrum für die Bekämpfung der Armut, Beschäftigungsunsicherheit und sozialen Ausgrenzung sichergestellt. Dieses Zentrum wurde 1999 mit der Zielsetzung geschaffen, den permanenten Dialog mit sämtlichen Anspruchsgruppen sowie die ständige Bewertung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf allen Ebenen sicherzustellen. Das Zentrum verfügt über eine solide rechtliche Struktur, und seiner Lenkungsgruppe gehören Vertreter der Vereinigungen der Armen, der Sozialpartner, der (lokalen) öffentlichen Verwaltungen und der Krankenversicherungsorganisationen an. Diese Plattform war nur in begrenztem Maße an der Entwicklung des NAP (Eingliederung) beteiligt.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

Die Geschlechterdimension des NAP (Eingliederung) wird zwar aufgegriffen, jedoch nicht ausführlich behandelt. Den Indikatoren mangelt es häufig an einer Geschlechterperspektive, und die Mehrzahl der geschlechtsspezifischen Strategien beziehen sich auf die Bevölkerung insgesamt und befassen sich nicht an sich mit der Problematik der Armut und der sozialen Ausgrenzung. Die geschlechtsspezifischen Elemente, die im NAP (Eingliederung) angesprochen werden, betreffen vor allem die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen, die Frauen den Zugang zur Beschäftigung ermöglichen sollen. In den Bereichen Beschäftigung, Ausbildung, Qualifizierung und Beratungsdienste werden sinnvolle Initiativen zur Verbesserung der Situation von allein Erziehenden vorgestellt.

Die Regierung gibt ihrer Sorge über die Unterrepräsentierung von Frauen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik Ausdruck. Zur Schaffung einer deutlichen Verbindung zwischen Frauen und neuen Technologien wurde im Rahmen der interministeriellen Gleichstellungskonferenz ein Aktionsplan zur Förderung des gleichberechtigten Zugangs von Frauen zu neuen Technologien eingerichtet. Im Bereich der Gesundheitsfürsorge zeigt der NAP neue Maßnahmen gegen die ermittelten geschlechtsspezifischen Gesundheitsprobleme auf.

5. Die Rolle des Europäischen Sozialfonds (ESF) bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Jedes der belgischen Programme gemäß ESF Ziel 1 und 3 (Mittelzuweisung in Höhe von insgesamt 929 Mio. €) umfaßt spezifische Prioritäten oder Maßnahmen zur sozialen Eingliederung. Die vorgeschlagenen ESF-Aktionen richten sich an alle Personengruppen, die von Armut bedroht sind. Die mehrdimensionalen Aspekte der sozialen Ausgrenzung werden mit Hilfe eines integrierten Ansatzes behandelt. Ausgehend von den im Jahr 2000 genehmigten Programmen kann festgehalten werden, dass die verschiedenen belgischen Regierungen Ausgaben in Höhe von 378,5 Mio. € für die soziale Eingliederung planen (40 % der Gesamtmittel).

Im Mittelpunkt des Equal-Programms mit einer Mittelzuweisung von 74,1 Mio. € wird die Eingliederung von Personen stehen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Trotz der Bedeutung des ESF und von Equal geht der NAP (Eingliederung) nicht auf ihre potenziellen Auswirkungen auf die Politik zur Förderung der sozialen Eingliederung in Belgien ein.

DÄNEMARK

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: Das sozialpolitische System in Dänemark basiert auf dem Prinzip der Kollektivität: Allen Gebietsansässigen werden bestimmte Grundrechte für den Fall garantiert, dass sie mit sozialen Problemen konfrontiert werden. Die Wirksamkeit und die umfassende Abdeckung dieses Systems wird durch die Tatsache bestätigt, dass Dänemark im Jahr 1997 das niedrigste Armutsrisiko in der Europäischen Union aufwies.

Die positiven Tendenzen in der dänischen Wirtschaft, mit der höchsten Beschäftigungsquote der Europäischen Union und niedriger Arbeitslosigkeit, bilden eine gute Grundlage für eine Forcierung der Maßnahmen zur Schaffung einer stärker integrativen Gesellschaft und zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Den harmonisierten Daten des ECHP zufolge bezogen 8 % der dänischen Bevölkerung ein Einkommen von weniger als 60 % des nationalen Medianeinkommens, und die Quote der Personen, die in den drei Jahren von 1995 - 1997 in Armut lebten, lag bei 3 %.

Strategischer Ansatz: Der dänische Ansatz für die soziale Eingliederung konzentriert sich auf die Entwicklung des integrativen Arbeitsmarkts mit dem Ziel, einer größeren Zahl von Personen eine stabile Position auf dem Arbeitsmarkt zu verschaffen oder diese zu sichern. Dies wird als die beste Möglichkeit der Eingliederung angesehen und außerdem als beste Abwehrmaßnahme gegen Armut und Ausgrenzung. Weitere Ziele sind die Zusicherung einer finanziellen Unterstützung, die dem Einzelnen ein Leben unter angemessenen Bedingungen ermöglicht, sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen der sozial schwachen Gruppen, derjenigen Gruppen, die nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen können. Die Strategie basiert ferner auf einer Bereitschaft, alle relevante Anspruchsgruppen an der Entwicklung der Sozialpolitik zu beteiligen.

Politische Maßnahmen: Dänemark geht auf alle vier Ziele ein, wobei der Schwerpunkt jedoch vor allem auf der sozialen Dimension des Ansatzes der Beschäftigungsförderung liegt. Das Spektrum der Maßnahmen in diesem Kontext ist sehr umfangreich. Neben freiem Zugang für alle zu Bildung und Gesundheitsfürsorge gibt es Betreuungs- und Pflegeangebote für Kinder und ältere Menschen. Auch die Prävention ist schon seit vielen Jahren ein wichtiges Merkmal der gegen Armut und soziale Ausgrenzung gerichteten Politik, die nun auch die elektronische Eingliederung („eInclusion“) umfaßt. Bei den sozial Schwachen liegt der Schwerpunkt auf Initiativen wie der Förderung des gesetzlichen Schutzes und individuellen Aktionsplänen. Als Ausdruck der „partnerschaftlichen“ Kultur wurden der Sozialrat, lokale Koordinationsausschüsse sowie Netzwerke zur Förderung der sozialen Verantwortung von Unternehmen eingerichtet. Im Jahr 2000 wurde ein neues Gleichstellungsgesetz verabschiedet, das die Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming) gesetzlich verankert.

Künftige Herausforderungen: Die größte anstehende Herausforderung besteht darin, den integrativen Arbeitsmarkt zum Erfolg zu führen. Diese Aufgabe muss im Kontext einer alternden Erwerbsbevölkerung und des langfristigen Gesamtziels einer Steigerung der Beschäftigungszahlen um 100 000 Personen gesehen werden. Als weitere Herausforderung gilt es, die soziale, sprachliche und kulturelle Integration von Flüchtlingen und Immigranten sowie ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt sicherzustellen. Auch in Bezug auf die Gruppe der Personen mit mehreren sozialen bzw. Gesundheitsproblemen, aus der sich ein großer Teil der potenziellen Wohnungslosen rekrutiert, besteht Handlungsbedarf.

1. Wichtige Tendenzen und Herausforderungen

Die **Beschäftigungsquote** ist mit 76,3 % im Jahr 2000 weiterhin die höchste innerhalb der Europäischen Union. Die **Arbeitslosenquote** ist mit 4,7 % niedrig, und die Langzeitarbeitslosigkeit liegt bei nur 1 %. Das BIP ist im Jahr 2000 um 2,9 % gewachsen.

Den ESSOSS-Daten von Eurostat zufolge gibt Dänemark 30 % seines BIP für den **Sozialschutz** aus, während der EU-15-Durchschnitt 1998 bei 27,7 % lag. Ausgedrückt als Pro-Kopf-Ausgaben in Kaufkraftstandards (KKS) liegen die dänischen Ausgaben für den Sozialschutz mit 7 098 KKS erheblich über dem EU-15-Durchschnitt von 5532 KKS.

Die Wirksamkeit und die umfassende Abdeckung des sozialpolitischen Modells in Dänemark wird durch die Tatsache bestätigt, dass Dänemark das niedrigste Armutsrisiko in der Europäischen Union aufweist. Den harmonisierten Daten des ECHP zufolge (1997) bezogen 8 % der dänischen Bevölkerung ein Einkommen von weniger als 60 % des nationalen Medianeinkommens. Die Quote der Personen, für die in den drei Jahren von 1995 - 1997 ein Armutsrisiko bestand, lag bei 3 %. (Daten des ECHP).

Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnung und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Entwicklung des **integrativen Arbeitsmarkts**, die es einer größeren Zahl von Personen ermöglicht, eine stabile Position auf dem Arbeitsmarkt zu erlangen oder zu behalten, ist das **wichtigste übergeordnete Ziel**. Für die große Mehrheit ist die Lebensqualität eng an ein aktives Arbeitsleben geknüpft, wobei ein Arbeitsplatz nicht nur ein Ziel an sich ist, sondern auch das Risiko der sozialen Marginalisierung reduziert. Voraussetzung für die Erreichung dieses übergeordneten Ziels ist die Bewältigung der folgenden Herausforderungen:

- Trotz des erheblichen Rückgangs der Arbeitslosigkeit und der Steigerung der Beschäftigungszahlen erhöhte sich die Zahl der Personen, die über einen längeren Zeitraum Unterhaltshilfe beziehen – d. h. Personen, die während eines Kalenderjahrs mindestens zehn Monate lang Geldleistungen, Aktivierungs- oder Rehabilitationsleistungen erhielten – von 115 000 im Zeitraum 1994 - 1998 auf fast 122 000 im Jahr 1999. Grob geschätzt sind etwa 70 % (85 000 Personen) dieser Gruppe neben Arbeitslosigkeit von anderen Problemen betroffen.
- Die Förderung und Schaffung integrativer Gesellschaften hat eine **zunehmende ethnische Dimension**. Es ist wichtig, dass Maßnahmen so ansetzen und angepasst werden, dass sich die wachsende ethnische Vielfalt in der Gesellschaft zu einer Stärke entwickelt und nicht zu einem Faktor für Ausgrenzung und soziale Spaltung wird. Immigranten stellen einen wachsenden Anteil an den Langzeitempfängern von Geldleistungen (34 % im Jahr 1999 gegenüber 24 % im Jahr 1994).
- Eine weitere Herausforderung stellen **Menschen mit besonderen sozialen Problemen** dar. Schätzungsweise 50 000 Menschen stehen am Rand der Gesellschaft (z. B. gibt es etwa 14 000 Drogenabhängige, etwa 4 500 Wohnungslose und etwa 30 000 psychisch kranke Personen, die besonderer sozialer Initiativen bedürfen). Es wird geschätzt, dass nur ein kleiner Teil der Alkoholabhängigen zur Gruppe der sozial marginalisierten Personen gehört.

Die positiven Tendenzen in der dänischen Wirtschaft bilden eine gute Grundlage für die Forcierung von Maßnahmen zur Bewältigung dieser Herausforderungen sowie zur Schaffung einer stärker integrativen Gesellschaft und zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die Regierung peilt eine Steigerung der Beschäftigungszahlen um 100 000 in den nächsten zehn Jahren an. Diese Zielvorgabe muss im Kontext einer alternden Erwerbsbevölkerung gesehen werden, die schrumpft und bis zum Jahr 2010 voraussichtlich sogar um 40 000 zurückgehen wird.

2. Strategischer Ansatz und vorrangige Ziele

Das sozialpolitische System in Dänemark basiert auf dem Prinzip der Kollektivität: Allen Gebietsansässigen werden bestimmte Grundrechte für den Fall garantiert, dass sie mit sozialen Problemen wie Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Hilfe- und Pflegebedürftigkeit konfrontiert werden. Der dänische Ansatz zur sozialen Eingliederung konzentriert sich darauf, den Menschen ein aktives Leben zu ermöglichen. Mit der angewandten Strategie soll Menschen in Not ein möglichst hoher Grad an Selbständigkeit ermöglicht werden.

Die wichtigsten Ziele der kommenden Jahre stehen im Zusammenhang mit einer Erhöhung der Beschäftigungszahlen und dem integrativen Arbeitsmarkt. Dabei soll die Zahl der Vorruheständler und Langzeitarbeitslosen, jedoch auch die Zahl der Personen im arbeitsfähigen Alter reduziert werden, die soziale Transferleistungen erhalten. Ziel ist es, die Bedürfnisse der wachsenden Zahl älterer Menschen zu decken, ohne das Renten- oder Leistungsniveau zu senken oder die Besteuerung zu erhöhen. Von vorrangiger Bedeutung ist es jedoch, dafür Sorge zu tragen, dass die Menschen in sinnvolle Beschäftigungsverhältnisse eintreten. Dies wird als der beste Weg zur Eingliederung und außerdem als bester Schutz vor Armut und Ausgrenzung angesehen. Weitere Ziele sind die Zusicherung einer finanziellen Unterstützung, die dem Einzelnen ein Leben unter angemessenen Bedingungen ermöglichen soll, sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen der sozial schwachen Gruppen, derjenigen Gruppen, die nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen können.

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

Der Vielschichtigkeit der Anstrengungen, mit denen sozial schwachen Gruppen der Eintritt (bzw. Wiedereintritt) in den Arbeitsmarkt ermöglicht werden soll, trägt ein umfassender Ansatz Rechnung, der alle Ebenen der Entwicklung und Umsetzung von politischen Maßnahmen anspricht. Der Ansatz berücksichtigt auch die Notwendigkeit, einerseits wirtschaftliche Anreize für den Einzelnen und für Arbeitgeber zu schaffen und andererseits ein allgemeines Bewusstsein für die Notwendigkeit zu erzeugen, dass jeder einen Beitrag zur sozialen Eingliederung leistet.

2.2 Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

Die Sozialpolitik mit ihrem umfassenden Charakter ist auf die Schaffung einer aktiven und durch sozialen Zusammenhalt geprägten Gesellschaft ausgerichtet.

Ausgehend vom Arbeitsplatz als Ansatzpunkt für die Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Marginalisierung stellen die Maßnahmen, die die Verantwortung der Sozialpartner im Auge haben, der Sozialindex und die sozio-ethischen Berichte neue Wege zur Schaffung positiver Anreize dar, um Unternehmen zur Übernahme einer sozialen Verantwortung zu bewegen. Dies muss im Kontext einer alternden Erwerbsbevölkerung gesehen werden. Aufgrund der demografischen Entwicklung würde sich die Erwerbsbevölkerung bis 2010 um immerhin 40.000 Personen verringern, falls die derzeitige alters- und geschlechtsbezogene Zusammensetzung unverändert bleibt.

2.3 Ein koordinierter und integrierter Ansatz

Die Strategie sieht eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsebenen sowie zwischen öffentlichen Verwaltungen, NRO und Sozialpartnern auf nationaler und lokaler Ebene vor.

2.4 Strategischer Ansatz und Zielsetzung in Relation zum NAP (Beschäftigung)

Der sozialpolitische Ansatz des NAP (Beschäftigung) versucht in gemeinsamer Anstrengung mit anderen Politikfeldern, den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Der Schwerpunkt sowohl des NAP (Beschäftigung) als auch des NAP (Eingliederung) besteht darin sicherzustellen, dass so viele Menschen wie möglich am Erwerbsleben teilnehmen. Während sich der NAP (Beschäftigung) stärker auf die Erwerbsbevölkerung konzentriert (insbesondere Personen mit Arbeitslosenversicherung), befasst sich der NAP (Eingliederung) in erster Linie mit der Verwirklichung des integrativen Arbeitsmarkts. Beide NAP enthalten nur wenige Details über Angebote für nicht versicherte Arbeitslose (Personen, deren einziges Problem die Arbeitslosigkeit ist), die Geldleistungen erhalten. Der NAP (Eingliederung) umfaßt ferner Maßnahmen, die auf Personen abzielen, die nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen können.

3. Wichtige politische Maßnahmen im Rahmen der vier gemeinsamen Ziele

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Einen besonderen Schwerpunkt bildet die Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben, und die aktive Sozialpolitik ist auf Personen ausgerichtet, die aus bestimmten Gründen Schwierigkeiten haben, in den Arbeitsmarkt einzutreten oder ihre Position dort zu behaupten. Ziel der aktiven Sozialpolitik ist es, jedem die Möglichkeit zur Teilnahme zu geben, indem der Qualifikationsstand des Einzelnen verbessert und gleichzeitig zusätzliche Arbeitsplätze für Personen geschaffen werden, die nicht voll arbeitsfähig sind.

Die aktive Sozialpolitik umfasst eine Reihe von Maßnahmen, deren Gesamtziel in der Befähigung des Einzelnen besteht, den eigenen Lebensunterhalt und den seiner Familie zu bestreiten. Beispiele für solche Maßnahmen sind Rehabilitationsleistungen, flexible Arbeitszeitregelungen und betreute Arbeitsplätze mit Lohnkostenzuschüssen, beschützende Betriebe und Tagesstätten. In fast alle Tarifverträge wurden **Sozialchartas** aufgenommen, die einen Rahmen für die Beschäftigung und Umschulung von eingeschränkt arbeitsfähigen Personen formulieren. **Sozialklauseln** sind ein weiteres Instrument, auf das öffentliche Verwaltungen zurückgreifen können, die einen Beitrag zum integrativen Arbeitsmarkt leisten wollen. Im Rahmen der Bemühungen zur Stärkung der aktiven Sozialpolitik wird in den Jahren 2001 bis 2003 die Reform der Vorruhestandsrente umgesetzt. Bei der Durchführung der Änderungen kommt das neue Kriterium der „Arbeitsfähigkeit“ zur Anwendung, das auf den Ressourcen und dem Entwicklungspotenzial des Einzelnen statt auf seinen Einschränkungen basiert. Dieses Kriterium steht mit den bei anderen Programmen angewandten Kriterien in Einklang.

3.2 Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen

Dänemark gewährleistet allen Personen den Zugang zu Bildung, Wohnen und Gesundheitsfürsorge. Alle Personen haben ferner Anspruch auf eine Form von Sozialleistung, wenn sie nicht selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen können. Ab einem Alter von 65 Jahren steht allen dänischen Bürgern eine staatliche Altersrente zu. Der Zugang zu Wohnraum wird über staatlich subventionierte Wohnungen sowie mit Hilfe eines individuellen Wohngelds für einkommensschwache Gruppen sichergestellt. Auch das dänische Betreuungs- und Pflegeangebot für Kinder, ältere Menschen und andere Personen, die sich nicht selbst versorgen können, ist sehr umfangreich. Im Jahr 2000 garantierten 76 % der lokalen Gebietskörperschaften die Kinderbetreuung für Kinder zwischen 0 und 5 Jahren. Die lokalen Gebietskörperschaften sind verpflichtet, älteren Menschen und anderen hilfebedürftigen Personen persönliche und praktische Hilfeleistungen zu gewähren. Die Bauvorschriften in Bezug auf die Zugänglichkeit für Behinderte basieren auf den Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte. Fragen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Justiz, Kultur, Sport und Freizeit werden im NAP (Eingliederung) nicht angesprochen.

3.3 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

Prävention ist schon seit vielen Jahren ein wichtiges Merkmal der dänischen Politik gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Das bedeutet jedoch nicht, dass nicht auch andere Bereiche von einer stärker präventiv ausgerichteten Betrachtung profitieren können. Ein Beispiel für weitere Entwicklungen ist das öffentliche Gesundheitsprogramm, zu dessen allgemeinen Zielen z. B. die Verbesserung der Gesundheit der am stärksten benachteiligten Gruppen gehört. Ein anderes Thema sind Verbesserungen in benachteiligten städtischen Gebieten unter Anwendung eines holistischen Ansatzes, in dessen Mittelpunkt lokale Ressourcen sowie physische, kulturelle und soziale Verbesserungen stehen.

Für von Ausgrenzung bedrohte Personen mit unterhaltsberechtigten Familienmitgliedern ist eine spezielle Unterstützung in Bezug auf die wirtschaftliche, Wohn- und gesundheitliche Situation vorgesehen. Dänemark trifft Vorkehrungen, um der Herausforderung der Integration von Immigranten und ethnischen Minderheiten zu begegnen. Für Neuimmigranten und Flüchtlinge gibt es seit 1999 ein dreijähriges Integrationsprogramm, das den gleichberechtigten Zugang zur Gesellschaft und zum Arbeitsmarkt für diese Personen sicherstellen soll. In jüngerer Zeit wurde eine Reihe anderer Initiativen im Zusammenhang mit ethnischen Minderheiten ins Leben gerufen. Dazu gehören Projekte für psychisch Kranke und Wohnungslose, das Sammeln weiterer Informationen über ethnische Minderheiten, eine verstärkte Unterstützung für Eltern, Initiativen für Familien mit behinderten Kindern und mehr Plätze in Kindertagesstätten für zweisprachige Kinder. Eine umfassende Strategie im Bereich der elektronischen Eingliederung („**eInclusion**“) wird nicht präsentiert, doch nennt der Plan Initiativen in verschiedenen Bereichen: IKT und Behinderte, mit einem spezifischen IT-Aktionsplan, sowie IKT und ältere Menschen.

3.4 Für die sozial Schwachen handeln

Hilfe für die sozial Schwachen hat eine hohe Priorität, und man bemüht sich verstärkt, eine Verschärfung der Probleme zu verhindern, während gleichzeitig ein angemessener Lebensstandard für den Einzelnen sichergestellt werden soll. Der dänische Ansatz erscheint ausgewogen und basiert einerseits auf strukturellen Maßnahmen zur Reduzierung der Risiken der Ausgrenzung und andererseits auf speziell zugeschnittenen Maßnahmen für gefährdete Personen. Den Schwerpunkt bilden Initiativen zur Förderung des gesetzlichen Schutzes, individuelle Aktionspläne, Beteiligung der Nutzer, qualifizierte Beratung, Zusammenhalt und Gleichstellung.

3.5 Alle Akteure mobilisieren

Das dänische Modell basiert in weiten Teilen auf einer „partnerschaftlichen“ Kultur, die durch die Beteiligung der Sozialpartner, der lokalen Gebietskörperschaften und sonstiger relevanter Organisationen einschließlich Nutzerorganisationen auf allen Ebenen gekennzeichnet ist. Die Umsetzung der Sozialgesetzgebung erfolgt dezentral und unterliegt größtenteils der Verantwortung der lokalen Gebietskörperschaften. Der gesetzliche Schutz ist durch die Möglichkeit gegeben, gegen Entscheidungen in sozialen Fragen Berufung bei Berufungsausschüssen der Verwaltungsbehörden und schließlich vor Gericht einzulegen. Auf nationaler Ebene wurde ein **Sozialrat** ins Leben gerufen, in dem *unter anderem* Vertreter der Sozialpartner, der lokalen Gebietskörperschaften und des dänischen Rats der Behindertenorganisationen vertreten sind. Dem entspricht der Umfang der Vertretung auf lokaler Ebene innerhalb der **lokalen Koordinationsausschüsse**. Ein weiteres Beispiel für den partnerschaftlichen Ansatz ist die Kampagne zur Förderung der **sozialen Verantwortung von Unternehmen**. Dabei wurden mit Unterstützung des Ministerium für soziale Angelegenheiten ein nationales Netzwerk sowie fünf regionale Netzwerke aus Geschäftsleuten mit dem Ziel gebildet, das soziale Engagement in den Unternehmen zu fördern. Auch das **Kopenhagen-Zentrum** spielt in diesem Kontext eine wichtige Rolle. Ein **Sozialindex** sowie **sozio-ethische Berichte** werden eingeführt, um Unternehmen die Möglichkeit zu geben, einen Vergleich mit anderen Unternehmen unter Anwendung sozialer Parameter durchzuführen.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

Das kollektive System in Dänemark, das allen dieselben Rechte einräumt, trägt an sich schon zur Gleichstellung bei. Die Beschäftigungsquote von Frauen ist hoch, und die Teilnahme der Frauen am Erwerbsleben wird durch ein umfassendes Angebot an staatlichen Kindertagesstätten unterstützt. Im Jahr 2000 wurde ein neues Gleichstellungsgesetz verabschiedet, das alle öffentlichen Verwaltungen verpflichtet, der Gleichstellung von Männern und Frauen bei der Planung und Verwaltung Rechnung zu tragen. Der Mainstreamingprozess wird von einer Lenkungsgruppe überwacht und gesteuert. Eltern haben Anspruch auf maximal ein Jahr Erziehungsurlaub für Kinder unter neun Jahren. Die Ergebnisse dieses Programms sind in Bezug auf die Geschlechterverteilung nicht ausgewogen, denn etwa 90 % der Eltern, die den Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen, sind Frauen. Zwar werden nur wenige der im NAP (Eingliederung) verwendeten sozialen Indikatoren nach Geschlecht aufgeschlüsselt, doch werden erhebliche geschlechtsbezogene Unterschiede deutlich. Eine weitere Analyse solcher Unterschiede und eine Überwachung der erzielten Fortschritte würde jedoch weitere Informationen erfordern.

5. Die Rolle des Europäischen Sozialfonds (ESF) bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Die Zuweisung von Mitteln des ESF für das einheitliche Programmplanungsdokument für Ziel 3 beläuft sich auf 379 Mio. €, was 50 % des Gesamtbetrags entspricht. Eine Priorität des einheitlichen Programmplanungsdokuments ist die Förderung der Chancengleichheit aller beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Außerdem sind auf der lokalen Ebene Mittel vorgesehen, mit denen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für benachteiligte Gruppen, z. B. für ethnische Minderheiten, bereitgestellt werden sollen (Zuweisung von ESF-Mitteln in Höhe von 105 Mio. € bzw. 27 % des Budgets). Ein weiteres Programm ist Equal mit einer ESF-Mittelzuweisung von 29,9 Mio. € bzw. 50 % des Gesamtbetrags. Etwa 58 % dieses Betrags werden für Aktionen zur Eingliederung von Personen aufgewandt, die derzeit auf die eine oder andere Art vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Trotz der Existenz der genannten Programme geht der NAP (Eingliederung) nicht auf ihr Potenzial ein.

DEUTSCHLAND

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: Das Sozialschutzsystem in Deutschland ist auf Erwerbstätigkeit ausgerichtet und basiert auf den verschiedenen Sozialversicherungen zur Absicherung der großen Lebensrisiken – Alter, Krankheit, Invalidität, anhaltende Pflegebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit – sowie, als letztes Auffangnetz, auf dem Recht in Deutschland ansässiger Personen auf Sozialhilfe. Diese garantiert Personen, die über kein ausreichendes Einkommen verfügen, die grundlegenden Ressourcen zur Deckung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse. Trotz einer günstigen Wirtschaftsentwicklung in den vergangenen Jahren (Anstieg des BIP um 3 % im Jahr 2000) und eines Anstiegs der Zahl der Erwerbstätigen um etwa 1,1 Millionen im Zeitraum 1998 bis 2000 sieht sich Deutschland mit einem anhaltend hohen Arbeitslosigkeitsniveau in den neuen Bundesländern konfrontiert. Die harmonisierten Daten des ECHP machen deutlich, dass 1997 für 14 % der deutschen Bevölkerung ein Armutsrisiko bestand (Einkommen unter 60 % des nationalen Medians) - eine geringere Rate als der EU Durchschnitt von 18 %. 8 % der Deutschen befanden sich (mindestens) drei Jahre in Folge in dieser Situation.

Strategischer Ansatz: Der NAP hält explizit am Konzept einer „sozial fairen Gesellschaft“ fest und verbindet die Entstehung einer „wissensbasierten Gesellschaft“ mit der Notwendigkeit zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts. Dem Wohlfahrtsstaat wird die Aufgabe des *Förderns und Forderns* übertragen. Jede Person hat mehr Verantwortung für sich selbst zu übernehmen, während gleichzeitig ihre Teilhabe am sozialen Leben abgesichert werden muss. Der NAP betont insbesondere die Entschlossenheit, das Entstehen von Armutskreisläufen zu verhindern. Die Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren wird als wichtige Voraussetzung für die Lösung sozialer Probleme angesehen.

Die Veröffentlichung des ersten nationalen Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung im April 2001, der die Mehrdimensionalität des Phänomens der sozialen Ausgrenzung hervorhebt, war ein wichtiger Schritt in Richtung einer sachlicheren öffentlichen Diskussion. Der NAP (Beschäftigung) wird als eins der wirksamen Mittel zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung angesehen.

Politische Maßnahmen: Der NAP konzentriert sich bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf vier Prioritäten: Eingliederung in den Arbeitsmarkt und Qualifizierung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Hilfe für die sozial Schwachen und verbesserte Effizienz der Hilfsangebote durch höhere Treffsicherheit. Der NAP liefert einen Überblick über das deutsche Sozialschutzsystem und verweist auf zahlreiche existierende und in jüngerer Zeit eingeführte Maßnahmen sowie auf einige geplante Einzelmaßnahmen und bewährte Praktiken zur Umsetzung dieser Ziele. Neben einer umfangreichen Palette von Politikbereichen und Risikogruppen werden auch entsprechende spezifische Hilfestellungen genannt. Für die meisten der allgemeinen Verpflichtungen sollten mehr Erläuterungen über die Umsetzung stärker integrativ wirkender Maßnahmen in neue operationelle Regelungen erfolgen. Quantifizierte Zielvorgaben und geeignete Überwachungsmechanismen zur Messung der erzielten Fortschritte sollten verbessert werden.

Künftige Herausforderungen: Die größte Herausforderung besteht darin, die Förderung integrierter Eingliederungsmaßnahmen für Personen mit Problemen beim Einstieg in den Arbeitsmarkt als strukturelles und nicht als rein zielgruppenbezogenes Problem zu behandeln. Bei der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung sind gemeinsame Anstrengungen aller relevanten Partner in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung sowie lebensbegleitende Weiterbildung von wesentlicher Bedeutung. Besonderes Augenmerk muss auf die höhere Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern und ihre Auswirkungen soziale Ausgrenzung gerichtet werden.

Die regionale und die lokale Ebene müssen verstärkt in die Entwicklung und Umsetzung des Prozesses der sozialen Eingliederung einbezogen werden, damit eine Diskussion der Zielvorgaben und Initiativen auf den dem deutschen föderalistischen System entsprechenden Ebenen möglich wird.

1. ZENTRALE HERAUSFORDERUNGEN

Wirtschaftswachstum und Beschäftigungszuwachs erreichten im Jahr 2000 den höchsten Wert seit zehn Jahren (3 % bzw. 1,5 %). Die Arbeitslosenquote fiel weiter auf 7,9 %, die Quote der Langzeitarbeitslosen (4,0 %) sank zwar langsam, blieb jedoch über dem Durchschnitt in der Europäischen Union. Von Arbeitslosigkeit sind vor allem Personen ohne Schulabschluss bzw. ohne abgeschlossene Berufsausbildung, ältere Arbeitnehmer, Menschen mit Behinderungen, (insbesondere weibliche) Zuwanderer sowie Frauen mit kleinen Kindern oder allein erziehende Mütter betroffen. Das Angebot von Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder bis zum Alter von drei Jahren und für schulpflichtige Kinder ist in den alten Bundesländern bei weitem nicht ausreichend. Beschäftigungszuwachs und sinkende Arbeitslosigkeit konzentrieren sich auf die alten Bundesländer. Dort herrscht in einigen Regionen quasi Vollbeschäftigung, während der Beschäftigungszuwachs in vielen Regionen der neuen Bundesländer stagniert und die Arbeitslosenquote unverändert hoch ist.

Den ESSOSS-Daten zufolge gibt Deutschland 29,3 % seines BIP für den Sozialschutz aus, während der EU-15-Durchschnitt bei 27,7 % liegt (Daten für 1998). Als Pro-Kopf-Ausgaben in Kaufkraftstandards (KKS) ausgedrückt liegen die deutschen Ausgaben für den Sozialschutz mit 6 459 KKS erheblich über dem EU-15-Durchschnitt von 5532 KKS.

Es ist im wesentlichen auf das umfassende Sozialschutzsystem in Deutschland zurückzuführen, dass das Armutsrisiko trotz der bestehenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt auf einem niedrigen Stand gehalten werden konnte. Den Daten des Europäischen Haushaltspanels (ECHP) zufolge stand im Jahr 1997 14 % der Bevölkerung ein Einkommen von weniger als 60 % des nationalen Medians zur Verfügung. Diese Quote liegt unter dem Durchschnitt in der Europäischen Union von 18 %. Die Quote des dauerhaften Armutsrisikos lag bei 8 %. Gemäß der Welle des nationalen deutschen Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) des Jahres 1998 bestand in den alten Bundesländern für 13,0 % der Deutschen, jedoch für 25,4 % der Ausländer ein Armutsrisiko.

Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnen und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden.

Nachfolgend einige der wichtigsten Herausforderungen:

- Die Hälfte der ausländischen Staatsbürger (gegenüber einem Viertel der Deutschen) verfügt weder über einen Schulabschluss noch über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Bei den 20- bis 29-Jährigen vergrößern sich diese Disparitäten auf ein Verhältnis von einem von drei ausländischen Staatsbürgern gegenüber „nur“ einem von zwölf Deutschen.

- Es gibt nach wie vor regionale Einkommensunterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamts geht hervor, dass in den alten Bundesländern 11,0 % der Personen in Haushalten mit einem Einkommen von weniger als 60 % des nationalen Medians leben, während diese Zahl in den neuen Bundesländern bei 18,7 % liegt (12,5 % im nationalen Durchschnitt).¹
- Zusätzlich ergeben sich in den neuen Bundesländern spezifische Herausforderungen wie die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und die Notwendigkeit zur Erhaltung einer gut ausgebauten öffentlichen und privaten Infrastruktur.
- Im Dezember 2000 bezogen 3,3 % der Bevölkerung Sozialhilfe („regelmäßige Hilfe zum Lebensunterhalt“). Während die Bedingungen für den Anspruch auf Sozialhilfe unverändert geblieben sind, hat die Zahl der Menschen, die Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, abgenommen (-4,2 % in 2000 im Vergleich zu 1999 und -3,2 % in 1999 im Vergleich zu 1998). Bei den allein Erziehenden ist mehr als einer von vier Haushalten (28 %) auf Sozialhilfe angewiesen (Daten von 1998).

2. STRATEGISCHER ANSATZ UND VORRANGIGE ZIELE

Auf der Basis eines aktivierenden und fördernden Wohlfahrtsstaats konzentriert sich der NAP bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf vier Prioritäten: Integration in den Arbeitsmarkt und Qualifizierung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Hilfestellung für die sozial Schwachen und verbesserte Effizienz der Hilfsangebote durch verbesserte Treffsicherheit. Aufgrund der föderalistischen Struktur gab es bei der Ausarbeitung des NAP Konsultationen sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene. Die Länder und die Kommunen tragen die Verantwortung für die Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung. Der Bund ist in erster Linie für die Förderung der Teilnahme und den Zugang aller zum Arbeitsmarkt verantwortlich. Dabei übernehmen die Arbeitsämter die Verwaltung/Umsetzung der Gesetzgebung hinsichtlich der Arbeitslosigkeit und entsprechender Unterstützungsangebote.

Die Länder sind verantwortlich für Bildung, Kultur und auch für die Finanzierung und Umsetzung der Sozialhilfe sowie in gewissem Umfang auch für Berufsbildung, lebensbegleitende Weiterbildung und Wohnen. Daraus ergeben sich abweichende Strategien auf regionaler und lokaler Ebene.

¹ Wenn jedoch die unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen, wie das unterschiedliche Preisniveau, berücksichtigt werden, und die Niedrigeinkommensschwelle anhand der regionalen Mediane berechnet wird, ist der Anteil der Menschen, die in Haushalten mit Niedrigeinkommen leben, in den östlichen Bundesländern (8,4 %) niedriger als in den westlichen Bundesländern (13,1 %).

In diesem Kontext und in dieser Situation hat der Bundesrat, die Kammer der Bundesländer, eine Resolution beschlossen, die die Beachtung der getrennten Zuständigkeiten gemäß dem Vertrag über die Europäische Union einfordert und eine skeptische Haltung gegenüber der Festlegung quantifizierter nationaler Zielvorgaben oder Teilziele im NAP einnimmt. Aufgrund der knapp bemessenen zeitlichen Vorgaben geht der NAP hauptsächlich auf Politiken und Maßnahmen für eine verstärkte Aktivierung und besser integrierte Ansätze ein, die bereits umgesetzt wurden oder derzeit eingeführt werden. Nur wenige Verpflichtungen stehen ursächlich im Zusammenhang mit dem NAP (Eingliederung) selbst.

2.1. Die langfristige strategische Perspektive

Der erste offizielle Armuts- und Reichtumsbericht unterstreicht die mit der Situation auf dem Arbeitsmarkt, dem Bildungsstand und der Familiensituation verbundenen Armutrisiken. Demzufolge handelt es sich bei den Gruppen, die besonders von sozialer Ausgrenzung bedroht sind, vor allem um Arbeitslose, Personen mit geringer Qualifikation, allein Erziehende und Familien mit drei oder mehr Kindern sowie Zuwanderer einschließlich Umsiedler. Allerdings hätte der NAP verstärkt auf Initiativen zur Beseitigung nicht integrierter Ressortpolitiken und zur Förderung kohärenter territorialer Ansätze eingehen können. Spezifische Strategien für die Herausforderungen in den neuen Bundesländern müssen weiterentwickelt werden.

Im Zusammenhang mit den allgemein gehaltenen Absichtserklärungen fehlen Erläuterungen über die Art und Weise, wie die Umsetzung stärker integrativer Maßnahmen in neue operationelle Regelungen erfolgen soll. Die Umsetzung von Strategien zur Bereitstellung von mehr und besseren Kinderbetreuungseinrichtungen bleibt unklar. Es wurden nur wenige neue Verpflichtungen über den Zweijahreszeitraum des aktuellen NAP hinaus eingegangen (z. B. Rentenreform, gesetzliche Regelungen der Teilzeitarbeit, Arbeitsmarktaktivierung), und Vorschläge für die mittelfristige Strategie zur Einführung integrierter Ansätze stehen erst am Anfang. Auf den am Gipfel von Lissabon vorgegebenen Zeitrahmen von zehn Jahren wird nicht ausreichend Bezug genommen.

2.2. Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

Der NAP geht hauptsächlich auf Politiken und Maßnahmen für eine verstärkte Aktivierung und besser integrierte Ansätze ein, die bereits im laufenden Jahr sowie teilweise im kommenden Jahr umgesetzt werden. Viele neue Initiativen haben den Charakter von Pilotprojekten, die in räumlich begrenzten Testregionen oder in einigen Kommunen durchgeführt werden.

2.3. Ein koordinierter und integrierter Ansatz

Die Notwendigkeit einer verbesserten Koordinierung der Politik der verschiedenen Ressorts wird seit Jahren von den relevanten Partnern diskutiert und im NAP anerkannt. Bedingt durch die föderalistische Struktur erfolgt der Beratungsprozess zwischen den nationalen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und den anderen Partnern innerhalb des Rahmens und unter Anwendung der Verfahren, die durch die föderalistische Struktur Deutschlands vorgegeben werden. Diese Problematik steht im Zusammenhang mit der sehr komplexen Debatte über die Verteilung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zwischen Bund und Ländern sowie auch jener über die Autonomie der Länder.

2.4. Strategischer Ansatz und Zielsetzung in Relation zum NAP (Beschäftigung)

Der NAP (Eingliederung) ergänzt den NAP (Beschäftigung) in seinen Bemühungen, den Zugang aller arbeitsfähigen Frauen und Männer zu einem stabilen und angemessenen Beschäftigungsverhältnis zu fördern. Im Blickfeld stehen dabei insbesondere von Langzeitarbeitslosigkeit betroffene Personen, die Sozialhilfe beziehen, gering qualifizierte Personen sowie Behinderte und Zuwanderer. In bezug auf die Teilnahme von (vor allem jungen) Zuwanderern an allgemeinen und beruflichen Bildungsmaßnahmen sieht der NAP (Eingliederung) vor, ihren Anteil auf die Höhe ihres Anteils an der Zahl der Arbeitslosen insgesamt zu erhöhen. Für den Zeitraum 2001 – 2003 werden als Beispiele vier lokale Pilotprojekte für Initiativen mit Jugendlichen als Zielgruppe angeführt.

Quantifizierte Teilzielvorgaben für Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie fehlen in beiden NAP.

In den Bereichen Weiterbildung und lebensbegleitende Weiterbildung, in denen der NAP (Eingliederung) einen stärker integrierten Ansatz vorsieht, um gering qualifizierte Menschen und andere sozial schwache Gruppen zu erreichen, können Synergien zwischen den beiden NAP erwartet werden.

3. WICHTIGE POLITISCHE MAßNAHMEN IM RAHMEN DER VIER GEMEINSAMEN ZIELE

3.1. Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Ein Schwerpunkt des NAP ist die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Arbeits- und den Sozialämtern mit dem Ziel, einerseits die gewährte Unterstützung effektiver zu gestalten, um die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern, und andererseits die bürokratischen Verfahren abzukürzen. Der Beitrag, den Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie lebensbegleitende Weiterbildung zur Erreichung dieses Ziels leisten sollen, bleibt jedoch unklar. Für gering Qualifizierte sowie für Personen, die weder über Grundfertigkeiten noch über Kenntnisse im Bereich IT verfügen und die sich im Spannungsfeld zwischen dem Streben nach lebenslanger Erwerbstätigkeit und einer durch zahlreiche Unterbrechungen des Berufslebens geprägten Realität befinden, scheint die Antwort nach wie vor in sich teils ergänzenden, jedoch nur teilweise miteinander verknüpften Maßnahmen zu liegen – der „Bildungsgraben“ stellt daher nach wie vor ein hohes Risiko dar. Eine breit angelegte Initiative soll die Eingliederung von Behinderten in den Arbeitsmarkt vorantreiben („50 000 neue Arbeitsplätze für Behinderte“). Das Mainstreaming von Programmen, die über die „Arbeitsassistenten“ maßgeschneiderte Dienstleistungen für Behinderte bereitstellen, ist für ganz Deutschland vorgesehen.

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

Die Regierung hat ein bedarfsorientiertes Grundeinkommen als Ziel definiert, das das bestehende System von "Beihilfen zum Lebensunterhalt" verbessern und schrittweise umgesetzt werden soll. Ein erster Schritt sind Bestimmungen im Rahmen der Rentenreform, die den Zugang älterer bedürftiger Menschen zu finanziellen Leistungen vereinfacht haben. Eine Wohngeldreform soll dieses Programm familienfreundlicher gestalten. Auch strukturellen Verbesserungen der medizinischen Versorgung von Zuwanderern wird Aufmerksamkeit gewidmet (Ethno-Medizinisches Zentrum in Hannover).

3.3. Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

Es gibt eine grosse Bandbreite von Beratungsangeboten für spezielle Gruppen wie Migranten, Familien, Jugendliche, Personen mit Behinderungen oder Wohnungslose. Ein erheblicher Teil dieser Dienste wird von Nicht-Regierungsorganisationen angeboten. Die in 1999 und 2000 begonnenen Kampagnen zur IKT-Förderung beinhalten auch spezielle Massnahmen für Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen und Frauen sowie zur Verbesserung des öffentlichen Zugangs zu IKT Einrichtungen etwa innerhalb von öffentlichen Bibliotheken. In bezug auf die Vermeidung der Wohnungslosigkeit berichtet der NAP über die Möglichkeit, vorübergehend die Mietzahlung von in Schwierigkeiten geratenen Mietern zu übernehmen. Um das Beratungsangebot der Schuldnerberatungsstellen qualitativ zu verbessern, werden bundeseinheitliche Qualitätsstandards für die Fort- und Weiterbildung in der Schuldnerberatung erarbeitet. Es erscheint jedoch wichtig, die notwendige finanzielle Unterstützung für diese Informationszentren sicherzustellen.

3.4. Für die sozial Schwachen handeln

Ziel 3 befasst sich mit Behinderten, Zuwanderern und Personen mit bestimmten sozialen Problemen. Es sollten weitere Verpflichtungen zur Unterstützung integrierter Ansätze und struktureller Reformen eingegangen werden, die über den Zweijahreszeitraum des aktuellen NAP hinausgehen. Es mangelt an Informationen über einige Problembereiche und gefährdete Personen. Dies gilt z. B. für den gesamten Bereich der Abhängigkeit von legalen oder illegalen Drogen.

Das gross angelegte Programm „Soziale Stadt“ zielt auf einen besser integrierten territorialen Ansatz zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im städtischen Kontext ab.

3.5. Alle Akteure mobilisieren

Im Rahmen des NAP-Prozesses fanden wiederholt Konsultationen der relevanten Partner der Verwaltungen auf Bundes- und regionaler Ebene auf der einen und Vertretern der Sozialpartner, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft auf der anderen Seite statt. Auf diese Weise setzte der NAP-Prozess die durch den Beratungsausschuss für den „Armuts- und Reichtumsbericht“ begonnene Kooperation fort. Die künftige Herausforderung besteht darin, die Zusammenarbeit so zu organisieren, dass integrierte und innovative Ansätze für die Umsetzung der Ziele des Europäischen Rates von Nizza gefördert werden.

4. GLEICHSTELLUNG VON MÄNNERN UND FRAUEN

Der NAP bekräftigt die allgemeinen Ziele zur Förderung der Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt und zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde angekündigt, dass die Verfügbarkeit von Einrichtungen der Kinderbetreuung verbessert werden soll. Darüberhinaus wird Teilzeitarbeit gefördert durch ein Gesetz über den gleichen Status von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst, eine Aufwertung der Rentenansprüche von Frauen, die wegen ihrer Kinder Teilzeit gearbeitet haben, und durch Informationskampagnen. Schliesslich ist mit der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung ein Netzwerk von ambulanten Pflegediensten entstanden, das es vielen Angehörigen von Pflegebedürftigen erlaubt, ihre berufliche Tätigkeit fortzusetzen. Pflegende können auch Ansprüche an die Rentenversicherung aufbauen.

Einen expliziten Hinweis auf die Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming) enthält der NAP im Zusammenhang mit der Initiative „Soziale Stadt“ im Rahmen des territorialen Ansatzes für die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung. Geschlechtsspezifische Aspekte der Ziele werden bei der Umsetzung von Maßnahmen für Behinderte, bei der Förderung von IKT-Qualifikationen, im Rahmen der Kinder- und Jugendwohlfahrt, im Bildungswesen und in bezug auf Zuwanderer berücksichtigt. Bei der Förderung der Qualifizierung im IKT-Bereich sollte die 40 %-Vorgabe für den Frauenanteil in sämtlichen IKT-Feldern auch nach Beschäftigungskategorien gegliedert werden.

Die Wohnprobleme der Opfer von häuslicher Gewalt sollen mit Hilfe eines neuen Gesetzes weiter reduziert werden.

5. DIE ROLLE DES EUROPÄISCHEN SOZIALFONDS (ESF) BEI DER BEKÄMPFUNG VON ARMUT UND SOZIALER AUSGRENZUNG

Die gesamten ESF-Interventionen auf Bundes- und Länderebene belaufen sich auf 10,809 Mrd. € im Rahmen von Ziel 3 und auf 8,805 Mrd. € im Rahmen von Ziel 1. Ziel-1-Interventionen lehnen sich eng an die Struktur und Ausrichtung des einheitlichen Programmplanungsdokuments für Ziel 3 an. Im Politikfeld b („Gesellschaft ohne Ausgrenzung“) beträgt die ESF-Unterstützung 19,9 % (2,107 Mrd. €) bzw. 22,1 % (1,29 Mrd. €). Sie wird zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten für benachteiligte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt. Außerdem ist ein Anteil von 10 % der gesamten ESF-Zuweisung im Politikfeld e („Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern“) für Ziele der sozialen Eingliederung vorgesehen.

Die Gemeinschaftsinitiative EQUAL, deren Gesamtbudget in Deutschland sich auf 979 Mio. € beläuft, peilt neue Lösungen für die Weiterentwicklung von Beschäftigungs- und Berufsausbildungsprogrammen, Aktionen und Praktiken, an. Dabei liegt der Schwerpunkt auf integrativen und präventiven Aktionen zur Bekämpfung von Diskriminierung, Ungleichbehandlung und Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt. Nicht nur Gender Mainstreaming, sondern auch die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit werden als horizontale Aufgabenstellungen angesehen, die in alle neun thematische Bereiche zu integrieren sind.

Trotz der Existenz der genannten Programme nimmt der NAP nur auf drei vom ESF kofinanzierte Maßnahmen sowie auf ein HORIZON-Projekt aus der letzten ESF-Programmierungsperiode Bezug. Ein Überblick über die Unterstützung aus dem ESF fehlt jedoch.

GRIECHENLAND

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: In Griechenland befindet sich derzeit ein Auffangnetz in Form von Sozial- und Wohlfahrtsleistungen auf der Basis einheitlicher Grundsätze im Aufbau. Die Sozialpolitik wurde bislang von nicht zielgerichteten Geldleistungen dominiert. Als Folge von Schritten, die in jüngster Zeit unternommen wurden, vollzieht sich hier jedoch ein Wandel. Was die Einrichtungen und Programme der offenen Sozialpflege und des offenen Sozialschutzes angeht, sind weitere Verbesserungen bei Planung, Umsetzungsstrukturen und Leistungserbringung wünschenswert. Den harmonisierten Daten des ECHP zufolge bezogen 1997 22 % der griechischen Bevölkerung ein Einkommen von weniger als 60 % des nationalen Medianeinkommens, während die Quote der Personen mit dauerhaftem Armutsrisiko von 1995 - 1997 bei 11 % lag.

Trotz des erfolgreichen Beitritts zur WWU und einer anhaltend guten Wirtschaftsleistung weist Griechenland nach wie vor eine niedrige Beschäftigungsquote und eine hohe Arbeitslosigkeit auf. Aufgrund der Probleme auf dem Arbeitsmarkt und struktureller Entwicklungen – z. B. Übergang von einer ländlichen zu einer städtischen Gesellschaft, Alterung der Bevölkerung, Schwächung der familiären Unterstützungsmechanismen und ständiger Zustrom von Immigranten, stellen Armut und soziale Ausgrenzung weiterhin eine große Herausforderung dar.

Strategischer Ansatz: Der NAP (Eingliederung) gliedert sich in drei Bereiche: allgemeine Maßnahmen, spezielle Maßnahmen und administrative Interventionen. In diesem Kontext werden drei politische Reaktionen vorgeschlagen, die sich mit folgenden Themen befassen: a) den Anforderungen an die Sozialpolitik (Nachfrage), die aus bestehenden und neuen Problemen im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit und dem Übergang zu neuen Wirtschaftsbedingungen resultieren, b) der Durchführung der Sozialpolitik (Angebot), verbunden mit einer Anpassung der Verwaltungsstrukturen, die der neuen Rolle der Sozialpolitik Rechnung trägt und c) der Erschließung neuer Wege der Informationsauswertung (sowohl von statistischen Indikatoren als auch von Daten der Verwaltungen). Obwohl diese Struktur die wichtigsten Herausforderungen klar aufzeigt, wären klarer definierte und spezifische strategische Ziele und Vorgaben von Nutzen.

Politische Maßnahmen: Der griechische NAP (Eingliederung) umfaßt eine große Zahl politischer Maßnahmen, die sich auf die vier gemeinsamen Ziele richten. Besondere Priorität wird Maßnahmen im Rahmen von Ziel 1.1 eingeräumt, von denen die meisten bereits im griechischen NAP (Beschäftigung) enthalten sind, sowie einer Vielzahl von Sozialleistungen (Geldleistungen), die einen Schritt zur Umsetzung von Ziel 1.2 darstellen. Der Wirkungsbereich der Maßnahmen unter diesem Titel wird durch drei neue Maßnahmen, die im Januar 2002 umgesetzt werden, erweitert. Die Maßnahmen unter Ziel 2 und 3 erscheinen fragmentiert, während die Maßnahmen unter Ziel 4 darauf abzielen, die Voraussetzungen für die Beteiligung sämtlicher Akteure zu schaffen. Die Bemühungen zur Förderung der elektronischen Eingliederung („eInclusion“) spiegeln sich in bestimmten breit angelegten Maßnahmen wider, für die dennoch ein Mainstreaming erfolgen sollte. Insgesamt gesehen beinhalten einige Maßnahmen innovative Elemente, während sich der Ansatz des Gender Mainstreaming nicht durch alle Maßnahmen des NAP (Eingliederung) zieht – die Ausnahme bilden die Maßnahmen unter Ziel 1.1. Darüber hinaus macht die Verteilung der politischen Maßnahmen auf unterschiedliche Politikbereiche, in denen ein Handlungsbedarf absehbar ist – obgleich sie die Bemühungen in Richtung eines integrierten Ansatzes widerspiegelt – die Entwicklung geeigneter Mechanismen und die Mobilisierung sämtlicher Anspruchsgruppen im Bereich der Sozialpolitik erforderlich, wenn die Verwirklichung eines solchen Ansatzes Erfolg haben soll.

Künftige Herausforderungen: Die große Herausforderung, die es anzugehen gilt, besteht in der Ausarbeitung und Umsetzung spezifischer Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Interventionen im Bereich des Sozialschutzes zugunsten aller von sozialer Ausgrenzung und Armut bedrohten Menschen abzielen und so deren soziale Eingliederung fördern. Weitere große Herausforderungen sind die Förderung der Beschäftigungsaussichten sozial schwacher Bevölkerungsgruppen, um dem Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit einerseits und von Armut und sozialer Ausgrenzung geprägten Lebensbedingungen andererseits Rechnung zu tragen, sowie die Notwendigkeit einer umfassenden Rentenreform, um die Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Renten langfristig zu sichern.

1. Wichtige Tendenzen und Herausforderungen

Gemäß den im griechischen NAP (Eingliederung)² genannten Daten lag die Quote der Personen, für die ein Armutsrisiko bestand, 1988 bei 17 %, 1994 bei 18,4 % und 1999 bei 17,3 %. Diese Werte verdeutlichen, dass das Armutsrisiko trotz eines raschen strukturellen Wandels der Wirtschaft und der Gesellschaft auf einem konstanten Niveau gehalten wurde. Die Daten des ECHP bestätigen die Konstanz über den Zeitraum, obwohl das Armutsrisiko 1997 ebenso wie 1995 mit 22 % angenommen wurde.

Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnung und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden.

Griechenland weist weiterhin eine niedrige Beschäftigungsquote und hohe Arbeitslosenzahlen auf. Die Arbeitslosigkeit in Griechenland liegt immer noch über dem EU-15-Durchschnitt (2000: 11,1 % gegenüber 8,2 %) und ist auch weiterhin ein Problem, das vor allem Frauen und Jugendliche betrifft.

Die vorhandenen Formen der staatlichen Sozial-, Wohlfahrts- und Beratungsdienste in Griechenland müssen angepasst werden, um die wachsenden und mehrdimensionalen Bedürfnisse in diesem Bereich zu befriedigen. Den ESSOSS-Daten von Eurostat zufolge hat Griechenland seine Ausgaben für den Sozialschutz erhöht und 1998 24,5 % des BIP für den Sozialschutz aufgewandt (der EU-15-Durchschnitt liegt bei 27,7 %). Ausgedrückt als Pro-Kopf-Ausgaben in Kaufkraftstandards (KKS) liegen die griechischen Ausgaben für den Sozialschutz aufgrund der niedrigeren Produktionskapazitäten mit 3 139 KKS erheblich unter dem EU-15-Durchschnitt von 5532 KKS. Mehr als die Hälfte der Sozialausgaben (52,6 % gegenüber 45,7 % für EU-15) sind für Alters- und Hinterbliebenenrenten vorgesehen, so dass vergleichsweise weniger Ressourcen für die Finanzierung anderer sozialer Transferleistungen verbleiben.

- Die wichtigste künftige Herausforderung besteht, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Rolle der Familiensolidarität in Griechenland zunehmend an Bedeutung verliert, darin, den sozialen Zusammenhalt durch die Verfolgung spezifischer Maßnahmen im Bereich des Sozialschutzes zu wahren, und zwar zugunsten aller von sozialer Ausgrenzung und Armut bedrohten Bürger. Diese

² Daten gemäß der nationalen Erhebung über Haushaltsausgaben unter Ansatz des verfügbaren Einkommens und einer Armutsgrenze von 60 % des nationalen Medianeinkommens

Aufgabe geht aus dem griechischen NAP (Eingliederung) eindeutig als wichtigste Herausforderung und als politische Priorität hervor.

- Eine andere im NAP (Eingliederung) genannte Herausforderung ist die weitere Steigerung des Spektrums und der Qualität der Sozialhilfedienste, was voraussichtlich ihre Bedeutung, gemessen an ihrem prozentualen Anteil am BIP, weiter erhöhen wird.
- Der NAP (Eingliederung) misst bereits geplanten oder im Rahmen des griechischen NAP (Beschäftigung) eingeführten aktivierenden und präventiven Maßnahmen große Bedeutung bei. Aus diesem Grund stellen die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Beschäftigungsförderung eine der großen Herausforderungen des griechischen NAP (Eingliederung) dar.
- Trotz der guten Wirtschaftsleistung, die das Land seit 1996 aufweist, sieht sich Griechenland weiterhin mit der Herausforderung konfrontiert, territoriale Ungleichheiten zu beseitigen, um den sozialen Zusammenhalt zu stärken.
- Die Zahl der Schulabbrecher (insbesondere Jugendliche mit „körperlicher“, „geistiger“ oder „sozialer“ Behinderung), ist zwar in den letzten Jahren zurückgegangen, bleibt jedoch aufgrund des engen Zusammenhangs mit generationenspezifischer Armut eine Herausforderung.
- Die Verbesserung der Wohnbedingungen einiger Haushalte mit niedrigem Einkommen bedarf weiterhin besonderer Beachtung.
- Ein weiteres wichtiges Thema ist die Notwendigkeit einer umfassenden Rentenreform. Die Neuorganisation des Sozialversicherungssystems ist von großer Bedeutung, da sie angesichts der aktuellen Finanzsituation und der künftigen Herausforderungen, die sich aus der Alterung der Bevölkerung ergeben, unabdingbar ist, um angemessene Renten langfristig zu sichern.
- Förderung einer multikulturellen Gesellschaft durch reibungslose Integration der Immigranten ist eine Herausforderung und eine Priorität des NAP (Eingliederung).

2. Strategischer Ansatz und vorrangige Ziele

Der strategische Rahmen des NAP (Eingliederung), der auf die Wahrung des sozialen Zusammenhalts abzielt, gliedert sich in drei Bereiche: allgemeine Maßnahmen mit großem Einfluss auf soziale Größen und soziale Beziehungen, spezielle Maßnahmen mit bestimmten Zielen und separaten Instrumenten sowie administrative Interventionen zur Erweiterung des Wahlmöglichkeiten. In diesem Kontext werden politische Korrekturen in Bezug auf folgende drei Themen vorgeschlagen: a) Anforderungen an die Sozialpolitik (Nachfrage) in Bezug auf die Lösung größtenteils neuer Probleme, die mit der Arbeitslosigkeit, dem Übergang zu neuen Wirtschaftsbedingungen und einer globalen Neuordnung im Zusammenhang stehen, b) Durchführung der Sozialpolitik (Angebot), verbunden mit einer Anpassung der Verwaltungsstrukturen, die der neuen Rolle der Sozialpolitik gerecht wird und c) Erschließung neuer Wege der Informationsauswertung (sowohl von statistischen Indikatoren als auch von Daten der Verwaltungen). Der NAP (Eingliederung) bewegt sich insgesamt gesehen in vier strategischen Richtungen: (1) fortgesetzte makroökonomische Expansion, (2) gegen Arbeitslosigkeit und auf Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtete Beschäftigungspolitik (als Hilfe für Frauen und einkommensschwache Gruppen), (3) eine Reihe von Reformen in Bereichen, die mit der Ausgrenzung im Zusammenhang stehen (Gesundheit, Wohlfahrt, Bildung, soziale Sicherheit, öffentliche Verwaltung, Dezentralisierung), und (4) drei neue gezielte Initiativen, deren Einführung für Januar 2002 vorgesehen ist.

Der NAP (Eingliederung) konzentriert sich auf ausgewählte Zielgruppen, und zwar ausgehend von der Einschätzungen, dass angesichts der herrschenden Randbedingungen auf diese Weise schneller Fortschritte im Hinblick auf die Schaffung eines Auffangnetzes erzielt werden können. Eine genauere Kategorisierung der am stärksten von sozialer Ausgrenzung bedrohten Gruppen (nach Umfang, Zusammensetzung, Beschäftigungssituation, Wohnbedingungen usw.) und der gefährdeten Gebiete – die nicht existiert – könnte für diesen Ansatz von Nutzen sein. In dieser Hinsicht ist daher noch Raum für künftige Verbesserungen.

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

Zwar sind Anstrengungen zur Neugestaltung und Ausarbeitung von Maßnahmen im Gange, mit denen die wachsenden Probleme der Armut und der sozialen Ausgrenzung angegangen werden sollen, doch nennt der NAP (Eingliederung) keine quantifizierten Ziele. Die unzureichenden quantitativen Daten des NAP verhindern die Ausarbeitung eines umfassenderen und besser strukturierten Aktionsplans. Es ist daher dringend notwendig, stichhaltige Belege in Form besserer statistischer Daten und Analysen bereitzustellen, eine Notwendigkeit, die in Kapitel IV des NAP (Eingliederung) bestätigt wird. Diese sind unabdingbar für das Follow-up und die Auswertung der im NAP (Eingliederung) vorgesehenen politischen Maßnahmen.

Rentenzahlungen machen den größten Teil der sozialen Transferleistungen aus. Andere Sozialtransfers leisten einen wesentlich geringeren Beitrag zur Linderung der relativen Einkommensarmut. Die neu eingeführten Maßnahmen des Einkommenstransfers auf einkommensschwache Haushalte (d. h. Haushalte in Gebirgsregionen, mit schulpflichtigen Kindern und Langzeitarbeitslose) können u. U. zur Verbesserung der Situation beitragen. Bei der Betrachtung der Kriterien für die Reichweite der verschiedenen Funktionen des Sozialversicherungssystems werden außerdem zwei Parameter als entscheidend angesehen: die Höhe der Leistungen und die Zahl der Leistungsempfänger. Aus diesem Grund ist es von wesentlicher Bedeutung, die Auswirkungen der Maßnahmen zu evaluieren.

Insgesamt macht der NAP (Eingliederung) deutlich, dass Griechenland bislang weder über eine offizielle Definition der Armutsgrenze noch über ein kollektives garantiertes Mindesteinkommen entschieden hat. Dies erklärt, warum eine Vielzahl von Programmen für den Einkommenstransfer auf bestimmte Bevölkerungsgruppen (z. B. Menschen mit Behinderungen, Arbeitslose, Haftentlassene, nicht versicherte Frauen usw.) nebeneinander bestehen. Die Vereinheitlichung und die Anwendung einheitlicher Kriterien auf die verschiedenen Leistungen ist eine Aufgabe für die Zukunft.

2.2 Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

Der NAP (Eingliederung) umfasst einige neue zielgerichtete Initiativen, deren Einführung für Januar 2002 vorgesehen ist: Einkommensbeihilfen für Haushalte in benachteiligten Regionen und Gebirgsregionen, Geldleistungen für Langzeitarbeitslose im Alter von 45 bis 65 Jahren sowie Leistungen für Familien mit Schulkindern bis zum Alter von 16 Jahren. Bestimmte, hauptsächlich unter Ziel 2 und 3 vorgestellte Maßnahmen, sind durch innovative Elemente und Ansätze geprägt. Besonders hervorzuheben ist die Ausarbeitung einer Karte zum Angebot und zur Nachfrage von Sozialhilfediensten auf regionaler und lokaler Ebene, die mit dem integrierten geographischen Informationssystem gekoppelt wird, dessen Entwicklung im Bereich der Gesundheitsfürsorge und der sozialen Betreuung und Pflege vorgesehen ist.

2.3 Ein koordinierter und integrierter Ansatz

Eine Priorität ist die Bereitstellung der erforderlichen Mechanismen und Regelungen zur Sicherung eines koordinierten und integrierten Ansatzes. Die Regierung hat sich verpflichtet, diese Mechanismen einzurichten. Außerdem müssen Bottom-up- und nutzerorientierte Ansätze sowie eine angemessene Beteiligung an den Entscheidungsprozessen noch weiterentwickelt werden.

3. Wichtige politische Maßnahmen im Rahmen der vier gemeinsamen Ziele

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Der griechische NAP (Eingliederung) umfaßt eine große Zahl politischer Maßnahmen, die sich auf die vier gemeinsamen Ziele verteilen und unterschiedliche Form haben, z. B. Aktionen, Gesetze, geplante Reformen in verschiedenen Politikbereichen, Ausweitung existierender Maßnahmen, Finanzleistungen usw. Besonderes Gewicht legt der NAP (Eingliederung) auf Maßnahmen und Aktionen, die einen Beitrag zu **Ziel 1.1**, *„Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben“*, leisten und die größtenteils bereits Bestandteil des griechischen NAP (Beschäftigung) für das Jahr 2001 sind. Der NAP (Eingliederung) umfaßt eine Reihe zielgerichteter Aktionen, die beim gegebenen Ausmaß des Problems der Arbeitslosigkeit den Zugang bestimmter Zielgruppen zum Arbeitsmarkt verbessern können. Ein entscheidendes Kriterium dafür, ob diese Maßnahmen letztlich Erfolg haben, wäre jedoch ein Fortschritt bei der groß angelegten Neustrukturierung der Arbeitsämter (OAED), die derzeit im Gange ist, sowie die Einrichtung eines gut organisierten Systems zur Ermittlung, Meldung und Überwachung der Flüsse in die und aus der Arbeitslosigkeit. Besondere Aufmerksamkeit sollte darüber hinaus Maßnahmen gelten, die auf die Bereitstellung an spezifischen Bedürfnissen orientierter Beratungs- und Betreuungsleistungen abzielen.

3.2 Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen

Im Kontext von **Ziel 1.2**, *„Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen“*, hebt der NAP (Eingliederung) auch eine breite Palette von Sozialleistungen (Geldleistungen) hervor, die nur zum Teil diesem Ziel dienen. Außerdem existiert in Griechenland kein allgemeines Programm für Leistungen an Langzeitarbeitslose, während gleichzeitig die Gefahr besteht, dass einige von Armut betroffene Gruppen keinen Anspruch auf eine Einkommensbeihilfe haben. Die übrigen Maßnahmen im Rahmen dieses Ziels (Rechte, Güter und Leistungen) basieren in erster Linie auf geplanten allgemeinen Reformen von Systemen, z. B. Bildung, Gesundheitsfürsorge, Sozialschutz usw., die unter anderem den gleichberechtigten Zugang verbessern sollen. Dabei stellt sich die Frage, ob Reformen dieser Art allein den besonderen Bedürfnissen der benachteiligten Personen oder Bevölkerungsgruppen gerecht werden können. Es ist zu beachten, dass wenige (oder schwache) Verbindungen zwischen Ziel 1.1 und Ziel 1.2 bestehen.

3.3 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

Die unter **Ziel 2**, *„Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung“*, vorgestellten Maßnahmen decken zwar die Mehrzahl der gefährdeten Bevölkerungsgruppen ab, erscheinen jedoch fragmentiert und weisen allem Anschein nach keine Verbindungen zu anderen im Rahmen der übrigen Ziele vorgestellten Maßnahmen auf. Einige der vorgestellten Programme wie die „Zentren für die soziale Betreuung und Ausbildung von Behinderten“, „Entwicklung und Erweiterung des Programms „Psychargos“ für psychische Gesundheit“ und die „Interventionen für eine integrierte urbane Entwicklung“ umfassen innovative Elemente, und zwar insbesondere aufgrund des ihnen zugrunde liegenden integrierten Ansatzes. Bei den Aktionen zur Förderung der elektronischen Eingliederung („eInclusion“) liegt der Schwerpunkt auf der allgemeinen und beruflichen Bildung.

3.4 Für die sozial Schwachen handeln

Unter **Ziel 3**, „*Für die sozial Schwachen handeln*“, wird eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die sich größtenteils auf die Beratung bei interkulturellen Problemen im Bildungswesen erstrecken. Allerdings ist keine Verbindung zwischen den vorgesehenen Aktionen und den begleitenden Beratungsdienstleistungen zu erkennen, die für die spezifischen Gruppen benötigt werden. Wenn soziale Ausgrenzung verhindert werden soll, sind jedoch auch strukturelle Reformen von Bedeutung. Die Mehrzahl der Maßnahmen richtet sich an spezifische Bevölkerungsgruppen. Auch können wieder einige Maßnahmen als innovativ eingestuft werden, was ihr integrierter Ansatz unterstreicht. Ein Beispiel ist der integrierte Aktionsplan für Roma, der Investitionen in die Infrastruktur mit Investitionen in Humanressourcen und soziales Kapital vereint.

3.5 Alle Akteure mobilisieren

Die unter **Ziel 4**, „*Alle Akteure mobilisieren*“, vorgestellten Maßnahmen umfassen für die Überwachung und Umsetzung des NAP (Eingliederung) erforderliche Pläne sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Regierungsführung und der Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Die Bedeutung der Maßnahmen in bezug auf dieses Ziel ist indirekt. Bei einigen dieser Maßnahmen ist keine unmittelbare Verbindung mit den Ziel erkennbar, während bei anderen die Umsetzung sehr lange zu dauern zu scheint. Die restlichen Maßnahmen mit bezug auf die Stärkung von ehrenamtlichen Aktivitäten sind in Planung. Die Absicht, ein Netz von Beratungsdiensten für sozial schwache Bevölkerungsgruppen auf kommunaler Ebene einzurichten, ist vielversprechend.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

Während die Absicht zur Anwendung eines Gender-Mainstreaming-Ansatzes klar zum Ausdruck kommt, fehlt im NAP (Eingliederung) eine umfassende Strategie auf der Basis einer systematischen Analyse der Probleme, mit denen sich Frauen in Griechenland konfrontiert sehen, sowie eine Überwachung der sich vollziehenden Änderungen. In dieser Hinsicht gibt es kaum Ergänzungen zu den im NAP (Beschäftigung) angekündigten Aktionen des Gender Mainstreaming. Es werden einige Maßnahmen für sozial schwache Gruppen vorgestellt, so z. B. die Betreuungsprogramme für weibliche Haftentlassene.

5. Die Rolle des Europäischen Sozialfonds (ESF) bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Der Europäische Sozialfonds und EQUAL tragen erheblich zur Erfüllung der Ziele im NAP (Eingliederung) bei. Allerdings finden sich im Text des NAPs nur wenige ausdrückliche Bezüge auf das griechische GFK 2000 - 2006. Dabei enthalten eine große Zahl von Maßnahmen, insbesondere Maßnahmen unter Ziel 1.1, 2, 3 und in geringerem Maße Maßnahmen unter Ziel 4 des Europäischen Rates von Nizza implizit einen ESF-Beitrag. Dieser Schwachpunkt ist entstanden wegen der erst nach Übersendung des NAPs finalisierten Summen. Die Aktivitäten des ESF im Bereich der sozialen Eingliederung in Griechenland beziehen sich hauptsächlich auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die Eingliederung der sozial Schwachen, z. B. durch die Förderung des Zugangs zur Bildung und zur Gesundheitsfürsorge. Die Unterstützung des ESF findet ihren Niederschlag in erster Linie in der Kofinanzierung der operationellen Programme „Beschäftigung und Weiterbildung“, „Allgemeinbildung und berufliche Erstausbildung“ sowie „Gesundheits- und Sozialdienste“. Zusätzliche Unterstützung für Infrastruktur und Ausrüstung wird außerdem vom EFRE bereitgestellt.

Auch der operationelle Plan im Rahmen von Equal für Griechenland, der die Förderung und Überprüfung neuer Wege zur Bekämpfung der Diskriminierung und Ungleichbehandlung zum Ziel hat, mit denen sich die am stärksten Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt (Jugendliche, Frauen, Personen ohne schulische und berufliche Qualifikation, ethnische Minderheiten, Menschen mit Behinderungen, ältere Arbeitnehmer, Flüchtlinge, Haftentlassene, Drogen- und Alkoholabhängige sowie Asylbewerber) konfrontiert sieht, ist in hohem Maße von der Unterstützung durch den ESF abhängig.

SPANIEN

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: Im spanischen Wohlfahrtsstaat gab es im Verlauf der letzten 20 Jahre zahlreiche Verbesserungen. Die rasche Steigerung der Ausgaben für den Sozialschutz (die die Steigerung des BIP und der gesamten öffentlichen Ausgaben noch an Geschwindigkeit übertraf) hat Spanien die Möglichkeit gegeben, ein Sozialschutzsystem basierend auf dem Zugang zu Bildung, Gesundheitsfürsorge und Sozialleistungen, vor allem Rentenzahlungen für ältere Menschen, aufzubauen. Das traditionelle, über Steuern finanzierte System des Beschäftigungsschutzes hat sich zu einem gemischten System gewandelt, das auch öffentlich finanzierte Sozialleistungen bereitstellt. In den vergangenen zehn Jahren wurde die Reichweite des Sozialschutzes mit der progressiven Umsetzung von Sozialversicherungen als letztem Auffangnetz auf die sozial Schwachen ausgedehnt. Die Arbeitslosenquote in Spanien ist trotz kontinuierlicher Verbesserungen während der letzten fünf Jahre mit 14,1 % immer noch hoch. Den harmonisierten ECHP-Daten (1997) zufolge stand 19 % der spanischen Bevölkerung ein Einkommen von weniger als 60 % des Medianeinkommens zur Verfügung. Neuste Trends zeigen, dass Wohnungslose, Immigranten, ihre Kinder und allein Erziehende die sozial schwachen Gruppen bilden, wobei Arbeitslosigkeit die Hauptursache für die Ausgrenzung darstellt.

Strategischer Ansatz: Die spanischen Verwaltungen sehen die Ausgrenzung als mehrdimensionales Phänomen, das die Mobilisierung von Anspruchsgruppen wesentlich erschwert und auf diese Weise die Umsetzung einer konsequenten Eingliederungspolitik behindern kann. In diesem Kontext präsentiert der aktuelle Plan einen Katalog der verschiedenen existierenden Maßnahmen und vorgesehenen Verbesserungen zum Thema Eingliederung. Wichtigste strategische Priorität dieses Plans ist die Mobilisierung der Verwaltungen auf unterschiedlichen Ebenen, der Sozialpartner und der NRO. Wenn dieses Ziel erreicht wird, sollte in Zukunft nichts mehr der Vorlage eines Plans im Wege stehen, dessen Maßnahmen gegenüber dem jetzigen Plan wesentlich stärker integriert sind.

Politische Maßnahmen: Spanien geht alle vier Ziele an. Die spanische Antwort auf die Herausforderungen der sozialen Eingliederung konzentriert sich im Wesentlichen auf die Beschäftigungskomponente des Sozialschutzes, vor allem in Form der Rentenversicherungssysteme für Rentner und Menschen mit Behinderungen. Auf diese Weise wird älteren Menschen und sozial schwachen Bevölkerungsgruppen ein angemessener Grad an Schutz gewährt. Der zweite wichtige Bereich des Sozialschutzes ist das Mindesteinkommen als letztes Auffangnetz für Personen – insbesondere Jugendliche und ältere Arbeitslose, die das Rentenalter noch nicht erreicht haben – die in den Arbeitsmarkt integriert sein sollten. Die spanischen Verwaltungen verwenden traditionell einen zielgerichteten Ansatz auf der Basis stark spezialisierter öffentlicher Einrichtungen und keinen integrierten Ansatz. Als weiteren wichtigen Punkt behandelt der Plan den Zugang zu neuen Technologien, der die Ausgrenzung aus der Informationsgesellschaft verhindern soll.

Künftige Herausforderungen: Eine Koordination und Kooperation der verschiedenen Verwaltungsebenen ist erforderlich, wenn ein Mindeststandard von Maßnahmen definiert werden soll, damit das Problem der Eingliederung im gesamten Staatsgebiet auf homogenere Weise angegangen werden kann. Die Zentralverwaltung und die autonomen Verwaltungen setzen sich dafür ein, dass alle autonomen Regionen eigene regionale Pläne entwickeln, wie es bereits in mehreren Regionen, insbesondere in Navarra, der Fall ist. Eine weitere wichtige Herausforderung ist das Vorgehen gegen ernste Formen von Armut. Auch relativ neue Formen der Ausgrenzung wie sie erwachsene Immigranten und ihre Kinder sowie Wohnungslose und psychisch Kranke erleben, erfordern besondere Beachtung. Schließlich sollten in naher Zukunft Fortschritte bei der Verbesserung der Indikatoren für die Ausgrenzung und bei der Umsetzung der regionalen Pläne gegen die Ausgrenzung erzielt werden.

1. Wichtige Tendenzen und Herausforderungen

Während der letzten 20 Jahre hat das Sozialschutzsystem in Spanien Änderungen durchlaufen, die einen Wandel vom traditionellen, über Steuern finanzierten System des Beschäftigungsschutzes zu einem gemischten System darstellen, das auch öffentlich finanzierte Sozialleistungen bereitstellt. Komponenten dieses Sozialschutzsystems sind im Wesentlichen das Mindesteinkommen, Gesundheitsfürsorge, Arbeitslosengeld und Altersrente sowie die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Allerdings sind Tendenzen zu einer Ausweitung zu beobachten. Es ist zu beachten, dass das garantierte Mindesteinkommen nicht auf einem homogenen nationalen System basiert, dass vielmehr verschiedene regionale Systeme Leistungen in unterschiedlicher Höhe bereitstellen.

Die wirtschaftliche Situation in Spanien hat sich im Jahr 2000 verbessert und geht mit einer Steigerung des BIP um 4,1 % einher. Dies hatte vor allem Auswirkungen in Form einer höheren Beschäftigungsquote und niedrigerer Arbeitslosenzahlen. Obwohl die Beschäftigungsquote von 47,1 % im Jahr 1996 auf 55 % im Jahr 2000 angestiegen ist, liegt sie immer noch weit unter dem EU-Durchschnitt von 63 %. Trotz der erheblichen Steigerung bei der Erwerbstätigkeit von Frauen klafft immer noch eine Lücke von 30 Prozentpunkten zwischen den Geschlechtern. Die Arbeitslosenquote ist trotz kontinuierlicher Verbesserungen während der letzten fünf Jahre mit 14,1 % nach wie vor die höchste der Europäischen Union. Auch hier sind die Unterschiede zwischen den Geschlechtern erheblich – die Arbeitslosenquote der Frauen ist doppelt so hoch wie die der Männer. Weitere spezifische Themen in Spanien sind die hohe Jugendarbeitslosigkeit und die Langzeitarbeitslosigkeit mit Quoten von 11,4 % bzw. 5,9 %.

Den ESSOSS-Daten von Eurostat zufolge gibt Spanien 21,6 % seines BIP für den Sozialschutz aus, während der EU-15-Durchschnitt bei 27,7 % liegt (Daten von 1998). Die Pro-Kopf-Ausgaben in Kaufkraftstandards (KKS) liegen in Spanien bei 3 224 KKS, während der EU-15-Durchschnitt 5 532 KKS beträgt. Den harmonisierten Daten des ECHP zufolge (1997) bezogen 19 % der spanischen Bevölkerung ein Einkommen von weniger als 60 % des Medianeinkommens (Armutrisiko). Die Quote der Personen, die in den drei Jahren 1995 - 1997 einem ständigen Armutrisiko ausgesetzt waren, lag bei 8 % (ECHP-Daten).

Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnung und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden.

Nachfolgend einige der wichtigsten Herausforderungen:

- Sicherstellen einer standardisierten Mindestleistung im gesamten Staatsgebiet, da die soziale Eingliederung in den verschiedenen autonomen Regionen ganz unterschiedlich gehandhabt wird;

- Sicherstellen einer engeren Koordination zwischen aktiver Beschäftigungspolitik und der Politik der sozialen Eingliederung;
- Konzentration auf die wichtigsten sozial schwachen Gruppen wie Wohnungslose, Immigranten und allein Erziehende, da in diesen Gruppen mehrere Benachteiligungen zusammentreffen, z. B. Arbeitslosigkeit, niedriger Bildungsstand, schlechte Wohnbedingungen, Behinderungen usw.
- Notwendigkeit, Sozialschutz für aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene und behinderte Personen bereitzustellen.

2. Strategischer Ansatz und vorrangige Ziele

Der NAP (Eingliederung) gibt einen Überblick über Armut und soziale Ausgrenzung sowie über die verschiedenen existierenden Maßnahmen und vorgesehenen Verbesserungen, mit denen die Problematik angegangen werden soll. Diese Aufgabe erforderte die Beteiligung einer großen Zahl verschiedener Partner auf zentralstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene. Im institutionellen Kontext Spaniens ist der NAP (Eingliederung) notgedrungen mehr eine Übersicht über verschiedene Maßnahmen als ein einzelner integrierter Plan. Dennoch kann der NAP (Eingliederung) als große Leistung angesehen werden.

Hauptziele oder quantifizierte Zielvorgaben werden im NAP nicht ausdrücklich genannt. Aus den detaillierten Finanzdaten, die der Plan präsentiert, lässt sich jedoch ableiten, dass das Rentenversicherungssystem und das System des Mindesteinkommens die wichtigsten Instrumente zur Bekämpfung der Ausgrenzung darstellen. Die Mobilisierung von Anspruchsgruppen ist ein strategisches Ziel, das eine Steigerung der Effizienz der Eingliederungspolitik ermöglichen wird.

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

Aus der Aufschlüsselung der Finanzdaten geht hervor, dass fast 90 % der im NAP (Eingliederung) ausgewiesenen Ressourcen zur Sicherung der Ergänzung der Mindestrente und 10 % zur Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt vorgesehen sind. In diesem Kontext hat die Einkommenssicherung für Personen Priorität, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, z. B. ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen.

Die restlichen 10 % werden in erster Linie zur Lösung von Problemen verwendet, die indirekt mit der Armut im Zusammenhang stehen, z. B. Wohnbedingungen, Gesundheitsfürsorge, Bildung usw., oder aber zur Unterstützung bestimmter Zielgruppen. Die Maßnahmen in diesen Kategorien sind genau definiert, da sie den von spezialisierten öffentlichen Stellen durchgeführten Aktionen entsprechen.

Das Fehlen quantifizierter Zielvorgaben ist eine Schwachstelle des NAP. Die Indikatoren für die Ausgrenzung, die auch den Geschlechteraspekt abdecken sollten, müssen verbessert werden, um tieferen Einblick in das Phänomen der sozialen Ausgrenzung zu gewinnen und um eine Anpassung der Sozialpolitik unter Berücksichtigung neuer Tendenzen zu ermöglichen. Es ist zu beachten, dass für jedes Ziel eine Reihe von Initiativen beschrieben wird, die im Verlauf der nächsten beiden Jahre mit dem Ziel umgesetzt werden, die Maßnahmen im Zusammenhang mit der sozialen Eingliederung zu verbessern.

2.2 Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

Das innovativste Element des NAP (Eingliederung) ist die unter Ziel 4 beschriebene Mobilisierung der Anspruchsgruppen. Auch wenn im Rahmen der anderen Ziele eine Beschreibung der für die nächsten beiden Jahre geplanten Initiativen beschrieben wird, beziehen sich diese im Allgemeinen auf die Verbesserung existierender Maßnahmen. Die Mobilisierung aller Anspruchsgruppen im Bereich der sozialen Eingliederung kann als Möglichkeit angesehen werden, das Bewusstsein für diese spezifische Thematik zu wecken und systematische Änderungen voranzutreiben, die die Entwicklung eines stärker integrierten Ansatzes ermöglichen.

2.3 Ein koordinierter und integrierter Ansatz

Die dezentrale Verwaltung in Spanien setzt voraus, dass die Mehrzahl der im Plan beschriebenen Elemente in die Zuständigkeit der autonomen Regionen fallen. Das „Ministerio de Presidencia“ trägt die Verantwortung für die Koordination der Ausarbeitung, Überwachung und Bewertung des Plans. In diesem Kontext wäre es angemessen, den Umfang der Koordination und Integration der verschiedenen Maßnahmen auf der regionalen Ebene zu bewerten. Darüber hinaus weist die Mehrzahl der öffentlichen Stellen in Spanien, die im Sozialbereich tätig sind, eine strenge Ausrichtung auf eine Zielgruppe auf, so dass ein ganzheitlicher Ansatz für die soziale Eingliederung nur durch eine enge Kooperation und Koordination möglich wird. Die unter Ziel 4 beschriebenen Aktionen machen deutlich, dass große Anstrengungen zur Behandlung dieser Problematik unternommen werden.

2.4 Strategischer Ansatz und Zielsetzung in Relation zum NAP (Beschäftigung)

Die beiden NAP sind in Bezug auf die Beschäftigungsmaßnahmen eng miteinander verknüpft. Dies gilt insbesondere für die Maßnahmen unter Ziel 1, die einerseits die Arbeitslosenunterstützung für die Empfänger garantieren und andererseits die Eingliederung in den Arbeitsmarkt durch eine berufliche Aus- und Weiterbildung fördern sollen. Dieser Plan beinhaltet die geschätzte Mittelzuweisung des NAP (Beschäftigung), die für die sozial Schwachen vorgesehen ist.

3. Wichtige politische Maßnahmen im Rahmen der vier gemeinsamen Ziele

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Der Hauptschwerpunkt liegt bei diesem Ziel auf Eingliederungsprogrammen, die Beschäftigung und Qualifizierung sowie Beschäftigungshilfen kombinieren. Zielgruppe sind die Langzeitarbeitslosen. Am Programm aktives Einkommen für die Eingliederung sind sowohl die öffentliche Arbeitsverwaltung als auch die sozialen Dienste beteiligt. Es soll ein Mindesteinkommen sicherstellen und die Eingliederung von Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt durch entsprechende Unterstützung fördern. Da die Durchführung dieser Maßnahme der Zentralverwaltung obliegt, wäre eine Bewertung der Synergien mit ähnlichen, auf regionaler Ebene verwalteten Eingliederungsprogrammen von Interesse.

3.2 Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen

Eine Priorität ist die Sicherung des Zugangs zu Mindestressourcen, auf die **65 %** der Ausgaben im Rahmen dieses Ziels bzw. 32 % des gesamten NAP entfallen. Hauptnutznießer sind vor allem Rentner oder Personen mit einer Behinderung. Eine weitere Priorität dieses Ziels sind allgemeine Bildungsmaßnahmen, die sich vorrangig an Personen richten, die auch nicht über eine minimale Schulbildung verfügen. Hierauf entfallen **12 %** der Ausgaben für dieses Ziel. Auf ebenfalls **12 %** belaufen sich die Maßnahmen im Bereich der Gesundheitsfürsorge, in deren Mittelpunkt hauptsächlich integrierte Dienste stehen. Diese beinhalten soziale und Gesundheitsdienste, regionale und lokale Verwaltungen, die sich mit dem Problem der Pflege und Betreuung chronisch Kranker befassen, sowie den nationalen Plan zur Bekämpfung des Drogenmissbrauchs. Weitere 10 % schließlich werden für soziale Dienste und Wohnen aufgewandt.

3.3 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

Einer der Bereiche dieses Ziels betrifft die Umsetzung von Eingliederungsplänen auf regionaler Ebene. Bislang haben nur acht autonome Regionen einen Plan vorgelegt. Bis Ende 2003 sollen jedoch alle autonomen Regionen sowie die größten Städte über eigene Pläne verfügen. Auch wenn im NAP (Eingliederung) keine finanzielle Unterstützung für diese Pläne vorgesehen ist, sollte er dennoch als Ausgangsbasis betrachtet werden. Ein anderer Bereich dieses Ziels ist die „Familiensolidarität“. Die betreffenden Maßnahmen zielen vor allem auf unterhaltsberechtigten Personen und Kinderbetreuung ab und profitieren von einer klar definierten finanziellen Unterstützung.

Im Zusammenhang mit dem Zugang zu neuen Technologien erkennt der Plan die Rolle an, die neue Technologien bei der Unterstützung von NRO spielen können, und definiert eine Reihe von Initiativen zur Ausstattung der NRO mit IKT-Einrichtungen und zur Förderung von Multimedia-Netzen. Auch die Absicht, neue Technologien für die Entwicklung der Telearbeit in Gruppen mit sozialen Problemen zu fördern, ist erwähnenswert. Allerdings ist zu beachten, dass angeblich 9,8 Millionen Menschen Schwierigkeiten beim Zugang zu neuen Technologien haben, so dass dieser Punkt über den eigentlichen Bereich der sozialen Ausgrenzung hinausgeht.

3.4 Für die sozial Schwachen handeln

Die Prioritäten verteilen sich auf verschiedene Zielgruppen. Oberste finanzielle Priorität hat die Gruppe der „Immigranten“ und die der „Familien mit Kindern“, auf die zusammen ein Anteil von etwa 45 % der unter Ziel 3 vorgesehenen Ausgaben entfällt. Auf „ältere Menschen“ und „Personen mit Behinderungen“ entfallen 40 %, auf „Frauen“ und „Jugendliche“ 10 % der Mittelzuweisung. Dem Bereich Wohnungslosigkeit wird nur ein kleiner Anteil von unter 1 % zugewiesen. Die meisten der beschriebenen Maßnahmen oder spezifischen Pläne sind im Hinblick auf die Bekämpfung der Ausgrenzung von besonderem Interesse und weisen eine strikte Ausrichtung auf spezifische Gruppen auf.

3.5 Alle Akteure mobilisieren

Die größte Relevanz im Zusammenhang mit dem NAP (Eingliederung) besitzen die großen Anstrengungen und das Engagement der verschiedenen spanischen Verwaltungen und Partner zur Sammlung von Informationen, die die Vorlage dieses Plans und eine breite Darstellung der Problematik der Eingliederung in Spanien möglich gemacht haben. Das Follow-up des NAP (Eingliederung) wird erhebliche Anstrengungen im Hinblick auf die Einrichtung stärker institutionalisierter Formen der Entscheidungsfindung einschließlich neuer *Diskussionsforen* erfordern. Was die soziale Eingliederung betrifft, wird die Kooperation zwischen der Zentralverwaltung und den Regionen in etwa der bereits etablierten Kooperation im Bereich der Beschäftigungspolitik entsprechen. Auch die Sozialpartner und die NRO beabsichtigen, die Art und Weise, wie sie sich in Zukunft in die Debatte der sozialen Eingliederung einbringen werden, zu institutionalisieren. Es wäre jedoch angebracht gewesen, Informationen über die Vorgehensweise der öffentlichen Verwaltungen in den autonomen Regionen bei der Mobilisierung der verschiedenen Akteure auf ihrer Ebene bereitzustellen, da Maßnahmen zur sozialen Eingliederung meist auf der regionalen Ebene umgesetzt werden. So zeigt der von der Region Navarra (1998 - 2005) vorgelegte Plan gegen Ausgrenzung den Weg auf, wie eine autonome Region die regionalen Partner mobilisieren kann, Herausforderungen zu ermitteln und operationelle Maßnahmen zu definieren.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

Der NAP (Eingliederung) versucht, das Gender Mainstreaming im Bereich sämtlicher vier Ziele anzuwenden. Geschlechtsspezifische Fragen werden jedoch in erster Linie aus der Perspektive der Gefährdung von Frauen gesehen, wie auch der breit angelegte vierte spanische Aktionsplan für die Gleichstellung von Männern und Frauen zeigt, der unter Ziel 3 angeführt wird. Im Rahmen desselben Ziels wird ein neuer nationaler Aktionsplan gegen häusliche Gewalt vorgestellt, der sich mit der Unterstützung von Opfern befasst, aber auch auf Maßnahmen für die Täter und eine entsprechende Qualifizierung der Polizeivollzugsbeamten eingeht. Unter Ziel 1 und 2 wird die Geschlechterproblematik gelegentlich im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Analphabetentums und mit Maßnahmen angesprochen, die sich in erster Linie auf Familien beziehen, z. B. Kinderbetreuung und Gesundheitsfürsorge, und zur Eingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt beitragen können.

Innerhalb des Arbeitsministeriums war das Fraueninstitut am Prozess der Ausarbeitung des NAP (Eingliederung) beteiligt. Es gibt allerdings keine definitiven Angaben über das Follow-up und die Bewertung des NAP (Eingliederung) aus der Sicht der Geschlechterproblematik.

5. Die Rolle des Europäischen Sozialfonds (ESF) bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Ziel 1 und 3 des aktuellen GFK (2000 - 2006) unterstützen die soziale Eingliederung vor allem über die Prioritätsachse „berufliche Eingliederung von Menschen mit besonderen Problemen“. ESF- und nationale Zuweisungen belaufen sich für den Gesamtzeitraum auf 980 Mio. €. Die autonomen Regionen und die NRO sind die wichtigsten Förderer der Maßnahmen zur sozialen Eingliederung. Die Initiative Equal leistet ebenfalls einen Beitrag zur sozialen Eingliederung, und zwar vor allem im Rahmen der Prioritäten berufliche Eingliederung und Gleichstellung von Männern und Frauen.

FRANKREICH

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: In den vergangenen Jahren verzeichnete Frankreich ein anhaltendes Wirtschaftswachstum, das von sinkenden Arbeitslosenzahlen und einem zahlenmäßigen Rückgang der Zahl der von Armut und Ausgrenzung betroffenen Personen begleitet war. Frankreich steht allerdings nach wie vor einer vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit gegenüber, von der die verschiedenen sozialen Schichten und Regionen in sehr unterschiedlichem Maß betroffen sind. Mit einer relativen Armutsrisiko-Quote von 17 % im Jahr 1997 liegt Frankreich geringfügig unter dem Durchschnitt der Europäischen Union. Armut und Ausgrenzung sind insbesondere die Folgen von Arbeitslosigkeit, doch machen sie sich auch bei erwerbstätigen Menschen bemerkbar. Besonders durch Armut und Ausgrenzung gefährdete Personengruppen sind: Kinder unter 15 Jahren, die in einem einkommensschwachen Haushalt leben, Langzeitarbeitslose, Jugendliche mit geringer Qualifikation, allein erziehende Elternteile, kinderreiche Familien und Einwohner aus sozialen Brennpunkten sowie Asylbewerber.

Strategischer Ansatz: Im NAP (Eingliederung) wird die 1998 eingeleitete Kampagne zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung fortgeführt. Diese dürfte ihren Ausdruck in einem detaillierten Finanzierungsprogramm finden. Dabei setzt der NAP (Eingliederung) auf eine mittelfristig angelegte Doppelstrategie, deren Schwerpunkt auf einer Zugangs- und Beschäftigungspolitik liegt, welche sich auf den NAP (Beschäftigung) stützt, und die zur Mobilisierung der verschiedenen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteure beiträgt, um besonders betroffenen Personengruppen den Zugang zu ihren Rechten zu erleichtern. Diese Mobilisierung der Akteure erfordert eine intensivere Koordinierung zwischen den betreffenden Verwaltungsbehörden und die enge Einbindung aller betroffenen Partner, insbesondere der territorialen Gebietskörperschaften. Im Mittelpunkt des gewählten Konzepts steht der mehrdimensionale Charakter des Phänomens der Ausgrenzung; der Schwerpunkt wird dabei auf einen integrierten Ansatz der verschiedenen Politiken gelegt. Darüber hinaus betont der NAP (Eingliederung) die Bedeutung entschlossener Aktionen in den Gebieten, in denen Armut und Ausgrenzung besonders ausgeprägt sind. Außerdem ist festzustellen, dass zwar bei der Definition von Indikatoren wichtige Arbeiten erfolgt sind, dass bedauerlicherweise jedoch quantifizierte Ziele und Unterziele fehlen.

Politische Maßnahmen: Entsprechend den vier in Nizza angenommenen Zielen gliedern sich die Maßnahmen in vier Hauptkategorien. Ein erheblicher Teil der Maßnahmen entfällt auf den Zugang zum Beschäftigungsmarkt, darüber hinaus werden im NAP (Eingliederung) 2001 zahlreiche Maßnahmen mit sozialer und kultureller Ausrichtung vorgeschlagen. Diese Maßnahmen wenden sich an präzise umrissene Zielgruppen und Gebiete. Der Umfang der vorgeschlagenen Politiken kann nur im Lichte der Finanzelemente des „nationalen Programms zur Vorbeugung und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ vom Juli 2001 beurteilt werden. Das transversale Konzept des Zugangs zu den Rechten trägt dazu bei, die Chancengleichheit von Männern und Frauen bei den Aktionen und Maßnahmen im Plan zu fördern; gestärkt wird diese Entwicklung durch die derzeit laufende Erarbeitung von nach Geschlechtern untergliederten Indikatoren.

Künftige Herausforderungen: Die Bekämpfung der Faktoren der Bedürftigkeit in den Bereichen Erwerbseinkommen, Wohnung, Gesundheitsversorgung sowie Qualifikationen und Zugang zu den Rechten sind weit reichende Herausforderungen, denen sich die Behörden Frankreichs gegenübersehen. Besondere Aufmerksamkeit muss außerdem den Problemen zukommen, die in den besonders betroffenen sozialen Brennpunkten sowie in bestimmten Regionen bestehen. Hinsichtlich der Vorstellung des „nationalen Programms zur Vorbeugung und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ im Juli 2001 und zur Stärkung des integrierten Charakters des NAP (Eingliederung) erweist es sich darüber hinaus als unverzichtbar, durch geeignete Indikatoren und die gemeinsame Umsetzung des NAP (Eingliederung) und einer Palette unterschiedlicher Programme und Initiativen, die von den Behörden Frankreichs im Bereich der sozialen Eingliederung beschlossen werden, für ein anhaltendes Follow-up zu sorgen.

1. Wichtige Tendenzen und Herausforderungen

Seit Mitte 1997 verzeichnete die französische Volkswirtschaft trotz des in jüngster Zeit erfolgten Einbruchs ein anhaltendes Wachstum (+3,2 % Wachstum des BIP im Jahr 2000) und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in großem Umfang (515 000 im Jahr 1999, 580 000 im Jahr 2000). Die Arbeitslosenquote ist seit 1997 stetig rückläufig (8,7 % Ende März 2001). Von dieser rückläufigen Entwicklung profitieren vorwiegend Langzeitarbeitslose und Arbeitslose über 50 Jahren, weniger jedoch junge Arbeitslose. Trotz dieser Entwicklung verharrt das Niveau der **Arbeitslosigkeit** auf recht hohem Niveau, wobei insbesondere **erhebliche Ungleichgewichte fortbestehen**. So liegt die Arbeitslosenquote der Männer bei 7,7 %, während sie bei Frauen 10,9 % erreicht. Auch die Regionen sind in unterschiedlichem Maße betroffen. Im Norden und Süden sind die Arbeitslosenquoten höher als im Westen oder im Zentrum Frankreichs.

An der Armutsrisiko-Quote gemessen, die als jener Prozentsatz der Bevölkerung definiert wird, der mit einem Einkommen von weniger als 60 % des Landesdurchschnitts auskommen muss, waren 17 % der Bevölkerung im Jahr 1997 von Armut betroffen. Damit liegt Frankreich geringfügig unter dem Durchschnitt der Europäischen Union (nach den Daten des Europäischen Haushaltspanels). Nach den nationalen Statistiken lebten 2000 rund 5 Millionen Menschen unterhalb der Schwelle des Armutsrisikos (Schwellenwert = 50 % des Durchschnittseinkommens).

Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnung und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden.

Armut und Ausgrenzung sind insbesondere durch das Fehlen von Arbeitsplätzen bedingt, betreffen jedoch auch erwerbstätige Bevölkerungsgruppen. Diese „unterhalb der Armutsgrenze lebenden Erwerbstätigen“ bilden ihrerseits eine der am stärksten durch Armut und Ausgrenzung gefährdeten Gruppen (1,3 Millionen Menschen). Die weiteren betroffenen Gruppen sind: Kinder unter 15 Jahren, die in vom Armutsrisiko betroffenen Haushalten leben (950 000 im Jahr 2000), Langzeitarbeitslose, Jugendliche mit niedriger beruflicher Qualifikation, kinderreiche Familien, allein erziehende Eltern, Asylbewerber sowie die Bewohner sozialer Brennpunkte oder die Bevölkerung der Übersee-Departements.

Die Wiedereingliederung eines Teils der armen Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt bzw. ihre Herauslösung aus den gefährdeten Lebensumständen sind Entwicklungen der jüngsten Zeit, die sich aus der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage herleiten. **Die Bekämpfung der Bedürftigkeitsfaktoren in den Bereichen Erwerbseinkommen, Wohnung, Gesundheit und Qualifikationen ist die zentrale Herausforderung**, vor der die Behörden Frankreichs stehen. Eine **zweite Herausforderung** besteht darin, **den durch Ausgrenzung bedrohten Menschen den Zugang zu ihren Rechten zu verschaffen**. Die Komplexität der notwendigen Behördengänge, der auszufüllenden Formulare und der einzureichenden Unterlagen sowie die vielfach verzahnten Verwaltungsvorschriften erschweren diesen Zugang zu den Rechten oft erheblich. Besondere Aufmerksamkeit muss darüber hinaus den als **sozialen Brennpunkten** geltenden Wohngebieten sowie den von **sozialer Ausgrenzung besonders betroffenen territorialen Gebieten** zukommen.

2. Strategischer Ansatz und vorrangige Ziele

Gegenstand des NAP (Eingliederung) ist eine mittelfristig angelegte Doppelstrategie, die insbesondere auf eine Politik des Zugangs zur Erwerbstätigkeit setzt und sich auf den NAP (Beschäftigung) stützt. Dabei werden die verschiedenen öffentlichen und privaten Akteure mobilisiert, um besonders gefährdeten Personen den Zugang zu ihren Rechten zu ermöglichen. Diese Mobilisierung der Akteure setzt eine eingehendere Koordinierung der betroffenen Verwaltungsbehörden und die enge Einbindung aller betroffenen Partner, insbesondere der territorialen Gebietskörperschaften, voraus. Im Mittelpunkt des gewählten Konzepts steht der mehrdimensionale Charakter des Phänomens der Ausgrenzung; der Schwerpunkt wird dabei auf einen integrierten Ansatz der Aktionen zur Förderung von Beschäftigung, Weiterbildung, Wohnraum und Gesundheitsversorgung gelegt.

Im Plan **werden keine quantifizierten Ziele** (oder Unterziele) festgelegt. Das Fehlen quantifizierter Ziele kann allerdings Verständnis und Einschätzung der Situationen von Armut und sozialer Ausgrenzung erschweren, insbesondere bei der Durchführung von Erhebungen. In strategischer Hinsicht scheint einer Darstellung von „Tendenzen“ der Vorzug gegeben zu werden. In diesem Zusammenhang wird eine umfangreiche Liste mit Indikatoren vorgeschlagen, deren besonderer Schwerpunkt auf der Aufgliederung der Indikatoren nach Geschlecht und nach den Variablen Altersgruppe, gesellschaftlich-berufliche Kategorien, Einkommen, Lage auf dem Arbeitsmarkt und familiäre Situation liegt. Demgegenüber werden im Programm von Juli 2001 für die meisten Maßnahmen quantifizierte Ziele festgelegt, die bis zum Jahr 2003 erreicht werden sollen. **Unter diesen Aspekten ist die Bedeutung zu unterstreichen, die der Verabschiedung eines integrierten Konzepts für die Umsetzung des NAP (Eingliederung) einerseits und des Programms vom Juli 2001 andererseits zukommt.**

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

Die im NAP (Eingliederung) vorgeschlagene **Strategie** fügt sich in die **Fortsetzung der 1998 beschlossenen Politiken** ein und bildet Teil einer **mittelfristigen** Strategie bis zum Jahr 2003. Seine finanzielle Umsetzung findet der NAP (Eingliederung) im nationalen Programm vom Juli 2001. Aus den ersten Bilanzen zum Gesetz von 1998 war eine deutliche Wirkung der Maßnahmen auf den Zugang zum Arbeitsmarkt und in geringerem Maße eine Wirkung auf den Zugang zu den Rechten – mit der Ausnahme des Gesundheitsbereichs – durch die Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung zu erkennen.

Der NAP (Eingliederung) zielt darauf ab, Arbeitsuchende wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern, wobei der Schwerpunkt auf jenen Bevölkerungsgruppen liegt, für die die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit am schwierigsten ist. Seine fünf Hauptziele stellen eine Fortführung des Programms von 1998 dar und decken sich mit den Empfehlungen des Gipfels von Nizza.

2.2 Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

In der Politik Frankreichs im Kampf gegen Armut und Ausgrenzung fällt die wirkliche Zäsur mit dem Gesetz vom 29. Juli 1998 zusammen, aus dem sich lediglich die Grundzüge im NAP (Eingliederung) wiederfinden. Im **NAP (Eingliederung) wird jedoch besonderes Gewicht auf Maßnahmen zugunsten jener Bevölkerungsgruppen gelegt, für die der Zugang zum Arbeitsmarkt am schwierigsten ist, und die Mobilisierung der verschiedenen staatlichen Akteure (Justiz, Kultur, Bildungswesen) und der Unternehmen wird ausgeweitet** (die Entwicklung der sozialen Verantwortung und des Sozialdialogs innerhalb der Unternehmen, um berufliche Brüche, die zu Ausgrenzung führen, zu verhindern und ihnen vorzubeugen, bildet eines der Ziele, auf die das Gesetzesvorhaben der „sozialen Modernisierung“ abzielt.). Der Plan des Jahres 2001 unterstreicht darüber hinaus **die Bedeutung entschlossenerer Maßnahmen in den Gebieten, in denen Armut und Ausgrenzung besonders ausgeprägt sind.**

2.3 Ein integrierter und koordinierter Ansatz

Der strategische Ansatz ist eindeutig formuliert und deckt sich mit den aufgezeigten Herausforderungen. Er stützt sich auf die Feststellung, dass Ausgrenzung stets einen mehrdimensionalen Charakter hat und dass diversifizierte Antworten notwendig sind. Im NAP (Eingliederung) werden in eindeutiger Form die Folgen der Ausgrenzung aufgezeigt, die Notwendigkeit vorbeugender Maßnahmen festgestellt und die am stärksten gefährdeten Gruppen und Gebiete aufgezeigt. Um die Herausforderungen aufgreifen zu können, verfolgt der NAP (Eingliederung) eine Strategie, die sich sowohl **auf die Synergie der verschiedenen Politiken (Beschäftigung, Wohnung, Gesundheitswesen usw.) als auch auf die Mobilisierung der Akteure stützt.**

In der Frage der Zusammenarbeit und Koordination aller Akteure sei darauf verwiesen, dass die Erarbeitung dieser Strategie in den Jahren 1995-98 von einer umfangreichen Debatte in der französischen Gesellschaft begleitet war. Vereine und Verbände sowie gesellschaftliche Akteure waren ebenso wie die zuständigen Verwaltungsbehörden des Staats in großem Umfang einbezogen worden. Bei der Ausweitung und Vertiefung dieser Maßnahmen dürfte es dem NAP (Eingliederung) wohl nicht gelungen sein, außerhalb der unmittelbar betroffenen Vereine und Verbände und der staatlichen Behörden einen vergleichbar hohen Mobilisierungsgrad zu erreichen. Darüber hinaus **erscheint es notwendig, verstärkte Koordinierungsmechanismen zwischen den betroffenen Verwaltungsbehörden einzurichten und die verschiedenen Partner bei der Umsetzung der Instrumentarien noch stärker einzubinden.** In diesem Zusammenhang ist auch eine breit angelegte Einbindung der Gebietskörperschaften wünschenswert (insbesondere der Departementsräte und der Gemeinden).

2.4 Strategischer Ansatz und Zielsetzung in Relation zum NAP (Beschäftigung)

Im NAP (Eingliederung) sind präzise Anknüpfungspunkte zu der im NAP (Beschäftigung) 2001 vorgeschlagenen Strategie enthalten. Im Aktionsplan wird notwendigerweise die französische Beschäftigungsstrategie einbezogen, die im NAP (Beschäftigung) festgelegt wurde und damit jetzt erweitert und ergänzt wird. Frankreich legt besonderes Gewicht auf vorbeugende und /oder aktive Maßnahmen für von Ausgrenzung bedrohte Personen. Dies ist insbesondere an der Einführung des neuen Projekts „Projet d'Action personnalisée“ („Personenbezogenes Aktionsprojekt“), der Schaffung der „Beschäftigungsprämie“ oder am Ausbau des Programms „Trajet d'Accès à l'Emploi“ („Weg zur Beschäftigung - Trace) abzulesen, das sich an besonders gefährdete Jugendliche wendet. Im Rahmen weiterer Maßnahmen sind unmittelbar an die Beschäftigung gekoppelte Beihilfen vorgesehen (marktbestimmte und nicht marktbestimmte Sektoren).

3. Wichtige politische Maßnahmen im Rahmen der vier gemeinsamen Ziele

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und Zugang aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen

Das hier verfolgte Konzept sieht nicht die Schaffung spezieller Sonderrechte für besonders benachteiligte Gruppen vor, sondern ist darauf ausgerichtet, alle allgemeinen Instrumentarien anzupassen und Follow-up-Aktionen zu ermöglichen, die deren wirksamen Einsatz ermöglichen. Die Maßnahmen betreffen insbesondere begleitende Maßnahmen für Arbeitslose und Menschen, für die der Zugang zum Arbeitsmarkt besonders schwierig ist, auf dem Weg zu einer Beschäftigung, ferner die Validierung der beruflichen Qualifikationen und den Aufbau von Sozialabgabensystemen auf der Basis des tatsächlichen Einkommens der betreffenden Personen. Der Zugang zu Wohnungen, bessere Voraussetzungen für den Zugang zu medizinischer Versorgung sowie insbesondere umfangreiche Maßnahmen zur Linderung seelischer Belastungen sind als neu eingeführte Maßnahmen zu nennen. Darüber hinaus umfaßt der NAP (Eingliederung) – wenn auch nicht in gleichem Umfang wie bei früheren Maßnahmen – Programme für den Zugang zu Bildungseinrichtungen, zu Rechtsmitteln und zu Kulturangeboten.

3.2 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

Die vorgeschlagene Strategie steht im Einklang mit dem beim Gipfel von Nizza beschlossenen Prinzip der Vorbeugung. So werden umfangreiche konkrete Maßnahmen geplant, durch die im Vorfeld zielgerichtet der Gefahr von Brüchen in den Lebensbedingungen begegnet werden kann. Der Vorschlag einer sozialen Begleitung überschuldeter Familien, vorbeugende Maßnahmen gegen den Verlust der Wohnung, Schaffung von Bildungsbetreuungszentren, die der Tendenz zum Schulabbruch entgegenwirken sollen, sowie vorbeugende Maßnahmen gegen den Auseinanderfall von Familien durch intensiverte Erziehungsunterstützung bilden die wichtigsten Maßnahmen in Verbindung mit der Ausweitung der Zugangsmöglichkeiten Jugendlicher und Arbeitsuchender zu neuen Technologien.

Im nationalen Aktionsplan wird *e*-Inclusion nicht als herausragende Herausforderung erwähnt, umfaßt jedoch eine Reihe von **Initiativen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien** (IKT) im Bildungsbereich (so sollen alle Schulen vor Ende des Schuljahres 2001-2002 ans Internet angeschlossen sein und Informatik- und Internetkurse angeboten werden), in der Aus- und Weiterbildung (Internet-Einstiegskurse und „Bescheinigung über Internet-Kenntnisse“, wie sie in Ausbildung stehenden Arbeitssuchenden sowie auf Wunsch auch Jugendlichen als Teil der lokalen Vorhaben angeboten werden) und in der Einrichtung öffentlicher Internet-Zugangsstellen (bis 2003 sollen mehr als 7000 Einrichtungen für den öffentlichen Internet-Zugang in Betrieb sein. 2500 dieser Einrichtungen, die eine „Charta der öffentlichen Informatikeinrichtungen“ unterzeichnen, bieten allen Interessenten die Möglichkeit, eine allgemeine Ausbildung in Form eines „Internet- und Multimedia-Passes“ zu erwerben, und ermöglichen die Fortführung und den Ausbau des „Points Cyb“-Programms).

3.3 Für die sozial Schwachen handeln

Das hier praktizierte Konzept ist gleichermaßen auf Personen und Gebiete ausgerichtet. Die Benennung der gefährdeten Gruppen ist eindeutig; im Mittelpunkt der vorgeschlagenen Aktionen stehen die am stärksten durch Ausgrenzung bedrohten Personen und Gebiete. Zu nennen sind insbesondere die Ausweitung des Trace-Programms auf Jugendliche in der beruflichen Eingliederungsphase oder die Entwicklung sozial relevanter Aktivitäten in den als soziale Brennpunkte festgestellten Wohngebieten. Besonderes Augenmerk gilt auch den von Ausgrenzung bedrohten überseeischen Departements und Territorien. Seit Anfang der achtziger Jahre engagiert sich Frankreich unter dem Begriff der „Stadtpolitik“ in besonderem Maße für vernachlässigte Stadtgebiete. Im Plan 2001 ist darüber hinaus ein territorial untergliedertes Konzept staatlicher Eingriffe festgelegt, vor allem im Bereich des Zugangs der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen zum Arbeitsmarkt.

3.4 Alle Akteure mobilisieren

Im NAP (Eingliederung) wird festgestellt, dass wirksame Maßnahmen im Kampf gegen die Ausgrenzung eine **wirksame Koordinierung aller Akteure untereinander** voraussetzen. Diese Koordinierung erfolgt über die Stärkung kommunaler Strukturen zur Beobachtung des Sozialgefüges und den Aufbau von Begegnungsstätten vor Ort, in denen die verschiedenen öffentlichen und sozialen Dienste zusammengefasst sind. Eine weitergehende Mobilisierung und bessere Koordinierung der dezentralen staatlichen Dienste geht einher mit der Stärkung der Partnerschaft mit den Verbänden. Die Partnerschaft bildet einen zentralen Bestandteil des Aktionsplans, sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich der Umsetzung.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

Das transversale Konzept, das „jedem Menschen einen wirksamen Zugang zu gleichen Rechten gewährleisten“ soll, dürfte zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen in den hier vorgestellten Einrichtungen und Maßnahmen beitragen. Dieser Ansatz mutet allerdings im Bereich des Sozialschutzes bescheidener an, wo sich vor allem in Fällen des Auseinanderbrechens der Familien eine erhebliche Kluft auftut, sowie in Bereichen, in denen nach Geschlecht aufgeschlüsselte Statistiken benötigt werden; diese sollen durch den Aktionsplan nach und nach erarbeitet werden.

Bei der Feststellung der wesentlichsten Herausforderungen werden die zwischen Männern und Frauen bestehenden Ungleichgewichte in den Bereichen Beschäftigung und Familie (85% der allein Erziehenden sind Frauen) deutlich. Demzufolge konzentrieren sich die eingeleiteten Initiativen vor allem auf den Zugang zum Arbeitsmarkt (quantifizierte Ziele der Beteiligung von gering qualifizierten Frauen am Programm Trace) und auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Selbstständigkeit der Empfänger von Leistungen für allein Erziehende. Auch für besonders benachteiligte Männer wie Haftentlassene, Wohnungslose, Vorbestrafte, Wanderarbeiter erhalten im Rahmen bestimmter Zielsetzungen des Plans wie z. B. Beschäftigung, Wohnung, Gesundheitsversorgung, Zugang zum Internet, usw., besondere Unterstützung bzw. besondere Fördermaßnahmen. Die Entwicklung einer persönlichen sozialen Begleitung dürfte ebenfalls zu einer besseren Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse der Männer und Frauen führen.

Damit bleibt die Frage der Steuerungsinstrumente für diese Maßnahmen zu lösen. Der Aktionsplan verpflichtet sich, „besonderes Augenmerk der geschlechterspezifischen Aufgliederung der Indikatoren zu widmen, um zielgerichtete Maßnahmen für Frauen auszubauen, da diese oft die Hauptopfer der Ausgrenzung sind.“ Dieser Punkt gewinnt umso mehr an Bedeutung, als das Programm vom Juli 2001 – anders als der NAP (Eingliederung) – dem Aspekt geschlechterspezifischer Fragen nur wenig Platz einräumt.

5. Die Rolle des Europäischen Sozialfonds (ESF)

Die vom ESF kofinanzierten Aktionen sind im NAP (Eingliederung) nicht ausdrücklich erwähnt. Bei der verfolgten vorbeugenden Politik **zeichnen sich aber dennoch bestimmte Richtungen ab**. In diesem Sinne bringt der ESF im Rahmen des Programms des Ziels 3 für den Zeitraum 2000 – 2006 besondere Unterstützung bei der Stärkung des vorbeugenden Konzepts mit sich. Die Maßnahmen stellen 65,5 % des gesamten nationalen Finanzrahmens dar (d. h. rund 3 Milliarden € als Beitrag des ESF)

Die Unterstützung des ESF betrifft insbesondere Aktionen zu Gunsten der Zielgruppen des „personenbezogenen Aktionsprogramms für einen Neuanfang“ sowie die Unterstützung bei der Entwicklung der lokalen Eingliederungs- und Beschäftigungspläne (PLIE) und der Eingliederungspläne der Departements (PDI). Darüber hinaus zielt das Engagement des ESF auch auf den Kampf gegen Ausgrenzung ab und stützt sich dabei auf das Prinzip der Vorbeugung und sozialen Eingliederung; dabei wird ein Zusammenspiel vorbeugender Maßnahmen gegen Langzeitarbeitslosigkeit und Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausgrenzung angestrebt. Durch vorbeugende Aktionen engagiert sich der ESF auch mit Maßnahmen, die jugendlichen Schulabgängern ohne Schulabschluss eine zweite Chance geben sollen. Daneben wenden sich die Unterstützungsmaßnahmen des ESF auch an Erwerbstätige. Abschließend sei das Engagement des ESF im Bereich der Maßnahmen zu nennen, durch welche für Frauen die Hindernisse beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Berufsausbildung abgebaut und ihnen vielfältigere Berufsperspektiven verschafft werden sollen.

IRLAND

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: Das Jahr 2000 war das siebte Jahr in Folge, in dem Irland ein außergewöhnliches Wirtschaftswachstum verzeichnen konnte. Das BIP wuchs um 10,7 %, das Dreifache des Durchschnitts in der Europäischen Union, und übertraf damit das Vorjahresergebnis. Die Auswirkungen waren enorm. So sank die Arbeitslosigkeit auf 4,2 % und die Langzeitarbeitslosigkeit auf 1,7 %. Gleichzeitig nahmen die Beschäftigungszahlen sowie der Mangel an Arbeitskräften und entsprechenden Qualifikationen zu. In Bezug auf die Armut zeigt sich ein gemischtes Bild. Bei Anwendung der in Irland gebräuchlichen Definition der „dauernden Armut“ fiel die Zahl der von Armut betroffenen Erwachsenen von 15 % im Jahr 1994 auf 8 % im Jahr 1998, während die Zahl der von Armut betroffenen Kinder im selben Zeitraum auf 12 % sank. Allerdings nehmen die Einkommensunterschiede stetig zu. Im Jahr 1997 hatten 20 % der Bevölkerung ein Einkommen unter 60 % des Medianeinkommens entsprechend den harmonisierten ECHP Daten. Eine sorgfältige Prüfung sozialer Ausgrenzung erfordert besser entwickelte Trend-Informationen über Armut, was auf der anderen Seite mehr Informationen über bestimmte Gruppen, etwa die Armut untergliedert nach Regionen, erfordert. Solch eine Untersuchung würde auch eine Analyse der sozialen Ausgrenzung erfordern. Diese Untersuchung müsste die Problematik der Gesundheitsfürsorge, der Armut in ländlichen Regionen, von Verkehr und Wohnen umfassen. Es wird erwartet, dass diese Themen Bestandteil der Überarbeitung der nationalen NAPS werden.

Strategischer Ansatz: Der Notwendigkeit zur Beseitigung der Armut wird große Bedeutung beigemessen: die Mittel für Maßnahmen zur sozialen Eingliederung belaufen sich auf 10 Mrd. €, und im Jahr 1997 wurde die nationale Strategie zur Bekämpfung der Armut ins Leben gerufen, die den NAP (Eingliederung) unterstützt. Diese Strategie gegen die Armut (und parallel dazu der strategische Ansatz zur Bekämpfung der Armut in Irland) ist langfristig angelegt (10 Jahre) und umfaßt mehrere spezifische Ziele, die jeweils bestimmte Programmbereiche und Gruppen abdecken. Beschäftigung und der Zugang zu Arbeitsplätzen für alle werden als Schlüssel zum Weg aus der sozialen Ausgrenzung angesehen. Eine Verwaltungsinfrastruktur sowie (zum Teil neuartige) Überwachungsverfahren und -mechanismen wurden mit dem Ziel eingerichtet, die Strategie voranzutreiben. Von besonderer Bedeutung ist die Tatsache, dass die Ziele und Leitlinien in nationale Finanz- und Entwicklungspläne integriert wurden. Man ist entschlossen, die Strategie zur Bekämpfung der Armut zu überarbeiten und zu verbessern, und eine breit angelegte Überarbeitung ist derzeit im Gange. Allerdings sind weder die Analyse, die die nationale Strategie zur Bekämpfung der Armut untermauert, noch die erst kürzliche Bewertung dieser Strategy ausreichend reflektiert im NAP (Eingliederung), dem eine strategische Dimension fehlt. Auf die Geschlechterthematik wird nicht gesondert eingegangen.

Allerdings soll die überarbeitete Strategie zur Bekämpfung der Armut sowohl eine Analyse als auch eine strategische Antwort auf das Problem der sozialen Ausgrenzung enthalten.

Politische Maßnahmen: In Irland sind Aktivitäten im Rahmen aller vier Ziele im Gange, insbesondere jedoch in Bezug auf die Förderung des Zugangs zum Erwerbslebens und die Anhebung des Bildungsstands. Zu den Zielgruppen zählen Arbeitslose und Behinderte, der Stellenwert der lebensbegleitenden Weiterbildung wird hervorgehoben. Die Bedeutung der Familie und das Vorgehen gegen die Wohnungslosigkeit sind zwei der behandelten Probleme. Die Notwendigkeit einer effektiven Infrastruktur für die soziale Betreuung und Pflege von Kindern und älteren Menschen wird anerkannt, und die Armut bei Kindern bildet einen der Schwerpunkte des NAP (Eingliederung). Die Beteiligung und der Beitrag der Anspruchsgruppen wird gewürdigt und sie sind vollständig in die Überarbeitung der nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut eingebunden und es ist beabsichtigt, sie stärker an der Armutsbekämpfung zu beteiligen. Die Beteiligung der Anspruchsgruppen am Prozess zur Erstellung des aktuellen NAP (Eingliederung) wurde jedoch als gering empfunden, dieses Thema wird jedoch zu einem späteren Zeitpunkt aufgegriffen.

Künftige Herausforderungen: Der NAP (Eingliederung) legt die künftigen Herausforderungen in groben Zügen dar, nennt jedoch keine spezifischen Ziele. Allerdings lässt sich aus dem NAP (Eingliederung) ableiten, dass eine zukünftige Strategie im Rahmen der überarbeiteten nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut (NAPS) auf jeden Fall eine ganze Reihe von Fragen ansprechen muss. Hohe Priorität werden die folgenden Fragen haben: mehr Investition in die Leistungserbringung (Leistungen im Bereich Gesundheitsfürsorge, Wohnen, Verkehr) für Bezieher von niedrigen Einkommen, die Bekämpfung der Armut in ländlichen Regionen und Städten sowie die Einrichtung einer Infrastruktur für die soziale Betreuung und Pflege (insbesondere für Kinder und ältere Menschen). Weitere Schwerpunkte müssen die zunehmenden Einkommensunterschiede, die Integration von Flüchtlingen und Migranten sowie die Unabhängigkeit (insbesondere die finanzielle Unabhängigkeit) und das Wohlergehen von Frauen sein. Außerdem müssen Beschäftigungsmöglichkeiten sowie eine Anhebung des Bildungsniveaus und des Alphabetisierungsgrads thematisiert werden.

1. Wichtige Tendenzen und Herausforderungen

Das Jahr 2000 war das siebte Jahr in Folge, in dem Irland ein außergewöhnliches Wirtschaftswachstum verzeichnen konnte. Das BIP wuchs um 10,7 %, das Dreifache des Durchschnitts in der Europäischen Union, und übertraf damit das Vorjahresergebnis. Diese Entwicklungen gingen mit einem zunehmenden Mangel an Arbeitskräften und entsprechenden Qualifikationen einher. Die Auswirkungen sind beträchtlich; am bemerkenswertesten ist die Reduzierung der Arbeitslosigkeit auf 4,2 % und die der Langzeitarbeitslosigkeit auf 7 % sowie der Beschäftigungszuwachs. Den gegenwärtigen Tendenzen zufolge wird sich das Wachstum fortsetzen, wenn auch mit geringerem Tempo (Vorhersagen gehen von einer Zunahme des BIP um 6,7 % im Jahr 2001 aus). In Bezug auf die Armut zeigt sich ein gemischtes Bild. Bei Anwendung der nationalen Definition der „dauernden Armut“ fiel die Zahl der von Armut betroffenen Erwachsenen von 15 % im Jahr 1994 auf 8 % im Jahr 1998, während die Zahl der von Armut betroffenen Kinder im selben Zeitraum auf 12 % sank. Unter den unmittelbaren Konsequenzen des hohen Wirtschaftswachstums sind zunehmende Einkommensunterschiede. Entsprechend den ECHP-Daten verfügten im Jahr 1997 20 % der Bevölkerung über ein Einkommen von weniger als 60 % des Medianeinkommens. Erwähnenswert ist, dass Irlands Ausgaben für den Sozialschutz im Jahre 1998 bei nur 16 % des BIP lagen (der niedrigste Prozentsatz in der Union). Dies ist teilweise auch durch den relativ geringen Prozentsatz älterer Menschen zu erklären.

Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnung und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden. Diese Untersuchung erfordert Trend-Informationen über Armut, die in der NAP (Eingliederung) nicht angemessen enthalten ist. Diese Information müsste auch aufgeschlüsselt werden nach bestimmten Gebieten, etwa nach Regionen oder Armutsriskanten bestimmter sozial schwacher Gruppen. Einige schwerwiegendere Probleme lassen sich ableiten, so die Armut in ländlichen Regionen, die endemischen Charakter zu haben scheint. Beim Zugang zur Gesundheitsfürsorge wird ein Ungleichgewicht eingeräumt, Daten werden jedoch nicht genannt. Die Menschenrechte werden in erster Linie im Rahmen des Gleichberechtigungsgesetzes (Equal Status Act) behandelt, doch wird nicht explizit auf die sozialen Grundrechte und kaum auf die Bürgerrechte Bezug genommen. In der gegenwärtigen Phase der Überarbeitung der nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut geht der NAP (Eingliederung) allgemein auf künftige Herausforderungen ein, nennt jedoch keine spezifischen Ziele. Hauptziel der irischen Regierung ist es, ein nachhaltiges Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu sichern und gleichzeitig gegen soziale Ausgrenzung, Armut und Ungleichbehandlung vorzugehen. Allerdings lässt sich aus dem NAP (Eingliederung) ableiten, dass ein effektives Vorgehen gegen soziale Ausgrenzung Maßnahmen in folgenden Bereichen erfordert: Leistungserbringung (Leistungen im Bereich Gesundheitsfürsorge, Wohnen und Verkehr) für Bezieher von niedrigem Einkommen, die Bekämpfung der Armut in ländlichen Regionen und Städten sowie die Einrichtung einer Infrastruktur für die soziale Betreuung und Pflege (insbesondere für Kinder und ältere Menschen). Weitere Schwerpunkte müssen die zunehmenden Einkommensunterschiede, die Integration von Flüchtlingen und Migranten sowie die Unabhängigkeit, insbesondere die finanzielle Unabhängigkeit, und das Wohlergehen von Frauen sein. Außerdem müssen Beschäftigungsmöglichkeiten für von Ausgrenzung betroffene Personen sowie eine Anhebung des Bildungsniveaus und des Alphabetisierungsgrads thematisiert werden. Dies erfordert eine Koordination auf lokaler Ebene sowie bessere Daten, insbesondere zu Randgruppen. Es wird erwartet, dass diese Themen Bestandteil der Überarbeitung der nationalen NAPS werden.

2. Strategischer Ansatz und vorrangige Ziele

Irland trägt der Notwendigkeit zur Bekämpfung der Armut schon seit langem mit der nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut Rechnung. Für Maßnahmen im Rahmen dieser Strategie stehen 10 Mrd. € zur Verfügung. Im Mittelpunkt der Strategie, die auf das Jahr 1997 zurückgeht, steht die Beschäftigung als wichtigster Weg aus der Ausgrenzung. Die strukturelle Unterstützung für die Strategie umfaßt verbesserte Gesetze (insbesondere im Bereich Gleichstellung) und einen partnerschaftlichen Ansatz, insbesondere das nationale Partnerschaftsabkommen (National Partnership Agreement). Diese Strategie bildet den Kern des NAP (Eingliederung) und seines strategischen Ansatzes: Sie ist langfristig angelegt (10 Jahre), umfaßt mehrere spezifische Ziele, die jeweils bestimmte Programmbereiche abdecken, und verfolgt so einen zielgruppenorientierten Ansatz. Eine Verwaltungsinfrastruktur sowie (zum Teil neuartige) Überwachungsverfahren und -mechanismen wurden mit dem Ziel eingerichtet, die Strategie voranzutreiben. Von besonderer Bedeutung ist die Tatsache, dass die Ziele und Leitlinien in nationale Finanz- und Entwicklungspläne integriert wurden. Man ist entschlossen, die Strategie zur Bekämpfung der Armut zu überarbeiten und zu verbessern, und eine breit angelegte Überarbeitung ist derzeit im Gange.

Aufgrund des ungünstigen Timings des NAP (Eingliederung) und der Überarbeitung der nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut beinhaltet der NAP (Eingliederung) keine explizite Analyse des Problems der sozialen Eingliederung. Die Problematik der Gesundheitsfürsorge, der Armut in ländlichen Regionen, von Wohnen und Verkehr wird nur unzureichend behandelt. Die Festlegung von Zielvorgaben ist ein wichtiger Bestandteil der Überarbeitung, und nur wenige Vorgaben konnten in den NAP (Eingliederung) aufgenommen werden. Eine weitere Verbesserung in diesem Bereich wird als voraussichtliches wichtiges Ergebnis der Überarbeitung der NAPS angesehen.

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

Die nationale Strategie zur Bekämpfung der Armut ist auf 10 Jahre angelegt. Dieses langfristige Engagement geht mit der Bereitschaft einher, bei Bedarf Überarbeitungen und Änderungen durchzuführen. Die schwerpunktmäßige Ausrichtung auf die Beschäftigung als wichtigster Weg aus der Ausgrenzung, und dies insbesondere für Behinderte und Arbeitslose, ist angesichts der Situation auf dem Arbeitsmarkt gerechtfertigt. Der Beitrag, den der nationale Entwicklungsplan (National Development Plan) zur sozialen Eingliederung leistet, stimmt mit diesem Ansatz überein. Aufgrund des Timings der Überarbeitung der nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut muss sich der NAP (Eingliederung) im Wesentlichen auf eine Beschreibung bereits existierender politischer Maßnahmen beschränken und unternimmt keine quantitative oder qualitative Kritik. Auch legt er keine angemessenen Belege zur Bewertung der ersten vier Jahre der Strategie zur Bekämpfung der Armut vor.

2.2 Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

Der NAP (Eingliederung), obwohl er nützliche und interessante Beispiele guter Praxis enthält, bietet abgesehen von der nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut der wenig Neues. Es wird aber erwartet, dass die überarbeitete Version der NAPS, wie mit den Sozialpartnern vereinbart, sechs Themen untersuchen und dadurch für neue Impulse sorgen wird: Benachteiligung im Bildungsbereich, Beschäftigung, Armut in ländlichen Regionen, Benachteiligung in Städten, Wohnen und Gesundheitsfürsorge. Jede Arbeitsgruppe wird sich mit den Belangen von Frauen, Kindern, älteren Menschen und ethnischen Minderheiten als horizontalen Fragen befassen. Eine separate Gruppe, die Arbeitsgruppe Benchmarking und Indexierung (Benchmarking and Indexation Working Group – BIG) wird die Eignung der Sozialhilfe untersuchen. Der Auftrag der einzelnen Arbeitsgruppen umfaßt auch Zielvorgaben und Indikatoren. Über die Überarbeitung wird im November 2001 Bericht erstattet. Es wurde zugesagt, die überarbeitete nationale Strategie anhand der Struktur des NAP (Eingliederung) umzugestalten.

2.3 Ein koordinierter und integrierter Ansatz

Die nationale Strategie zur Bekämpfung der Armut basiert auf einem interministeriellen und organisationsübergreifenden Ansatz. Die Sozialpartner, NRO, Gruppen des ehrenamtlichen und des Freiwilligensektors sind an der Ausarbeitung von entsprechenden Maßnahmen sowie einer Strategie beteiligt und arbeiten auf dieses Ziel hin. Alle relevanten Akteure leisten einen positiven und umfassenden Beitrag zur Überarbeitung der nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut. Partizipation und Beteiligung am Prozess zur Erstellung des NAP (Eingliederung) sind weniger deutlich. Zwar erhielten die Gruppen im Rahmen von Konferenzen Gelegenheit, einen Beitrag zu leisten, doch sind einige Anspruchsgruppen der Ansicht, der Prozess sei weniger partizipativ gewesen als andere strategische Prozesse und ihre Beiträge seien weniger gewürdigt worden. Eine umfassende Beteiligung an der Ausarbeitung zukünftiger NAP (Eingliederung) wurde zugesagt. Den Versuch eines umfassenden Ansatzes stellt die Prüfung unter dem Gesichtspunkt der Armut („Poverty Proofing“) dar. Dabei handelt es sich um einen radikalen Versuch, sicherzustellen, dass bei sämtlichen Regierungsmaßnahmen die Auswirkungen auf die von Armut betroffenen Personen geprüft werden. Beim Poverty Proofing geht es darum, den politischen Akteuren einen systematischen Ansatz für die Bewertung der Auswirkungen ihrer Maßnahmen, insbesondere in der Entwurfsphase, auf die von Armut betroffenen Personen an die Hand zu geben. Bis dato erweist sich dieses Konzept als robust, doch erfordert die Umsetzung weitere Anstrengungen. Der Ansatz sollte weiter ausgebaut und nach einer externen Überprüfung seiner Auswirkungen auf die lokale Ebene ausgedehnt werden.

2.4 Strategischer Ansatz und Zielsetzung in Relation zum NAP (Beschäftigung)

Es gibt zuverlässige Anhaltspunkte für eine Vereinbarkeit, und der NAP (Beschäftigung) geht auch auf Fragen der sozialen Eingliederung ein. Während jedoch der NAP (Eingliederung) auf die Rolle des **nationalen beschäftigungspolitischen Ansatzes** (NAP (Beschäftigung)) verweist, sind die Verbindungen zwischen beiden Dokumenten nicht sehr ausgeprägt und könnten verbessert werden.

3. Wichtige politische Maßnahmen im Rahmen der vier gemeinsamen Ziele

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Die Eingliederung von Ausgrenzung betroffener Personen in den Arbeitsmarkt und die Beseitigung der Langzeitarbeitslosigkeit gehören zu den wichtigsten Herausforderungen. Die Strategie besteht darin, Anreize zu schaffen und alle Beschäftigungsquellen zu mobilisieren sowie die erforderlichen Möglichkeiten für allgemeine und berufliche Bildung und lebensbegleitende Weiterbildung bereitzustellen. Der Ansatz des NAP (Eingliederung) basiert auf den relevanten Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit des NAP (Beschäftigung) und ist auf Behinderte, Arbeitslose und in geringerem Maße auf "Travellers" und Flüchtlinge ausgerichtet. Eine Taskforce zur Förderung der lebensbegleitenden Weiterbildung (Lifelong Learning Task Force) wurde eingerichtet, deren Aufgabe darin besteht, Lücken in der Bereitstellung aufzuzeigen und Empfehlungen auszusprechen. Priorität hat auch die Fortbildung von Personen mit veralteten oder geringen Qualifikationen, allerdings wurden noch keine Zielvorgaben formuliert. Es existiert bereits eine Reihe von politischen Initiativen zur Förderung des Zugangs zur wissensbasierten Gesellschaft. Dabei handelt es sich entweder um kleinere Pilotprojekte für bestimmte Gruppen, z. B. IKT als Möglichkeit für Behinderte und zur Unterstützung des ehrenamtlichen Sektors oder um große allgemein gültige Ansätze, z. B. in Form von Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zur digitalen Kultur.

3.2 Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen

Im NAP (Eingliederung) werden Fragen des Sozialschutzes und des Mindesteinkommens angesprochen. Um die Position in einen Kontext zu setzen – Irland gibt unter allen Mitgliedstaaten den geringsten Anteil des für den Sozialschutz aus (16,1 % gegenüber einem Gemeinschaftsdurchschnitt von 27,7 %), was teilweise auf den relativ geringen Anteil älterer Menschen zurückgeführt werden kann. Allerdings ist man jetzt, unterstützt von den Sozialpartnern, entschlossen, sämtliche Sozialleistungen aufzustocken. Wesentliche Fortschritte zur Umsetzung dieser Zusagen sind bereits erreicht. So soll das Kindergeld erhöht werden, und als niedrigster Sozialhilfebetrag wird ein Minimum von 100 IR£ pro Woche angepeilt. Die Herausnahme der Bezieher von Niedriglöhnen aus dem Steuernetz hat bereits begonnen, die Festlegung eines Schwellenwerts für angemessene Einkommen ist geplant. In Bezug auf die Gesundheitsfürsorge wird das Bestehen von Ungleichheiten beim Zugang zu Leistungen anerkannt. Im Rahmen des Programms für Wohlstand und Fairness (Programme for Prosperity & Fairness) wurden zwar Ziele, jedoch keine Zielvorgaben definiert. Im Bereich Verkehr ist eine umfassende Verbesserung der Einrichtungen vorgesehen, um den Zugang für Behinderte zu erleichtern. Berücksichtigt werden sowohl Taxis als auch Busse und Züge. Auch wenn nicht besonders darauf hingewiesen wird, kommen diese Änderungen auch anderen zugute (Eltern mit kleinen Kindern oder älteren Menschen). Auf die Deckung des Transportbedarfs anderer von sozialer Ausgrenzung betroffener Personen, vor allem in ländlichen Regionen wird nicht eingegangen. Weitere Fragen des Zugangs, z. B. der Zugang zu Justiz, Erholung und Kunst werden nicht angesprochen. Es gibt jedoch mehrere Initiativen gegen häusliche Gewalt, z. B. das National Steering Committee on Women against Violence sowie MOVE und First Contact, zwei Pilotprojekte, die sich an potenzielle Gewalttäter richten.

3.3 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

Der Bedarf an **Wohnraum** wird auf 500.000 neue Wohnungen in den nächsten zehn Jahren geschätzt. Zielvorgaben zur Erreichung dieser Zahl fehlen im NAP (Eingliederung), die Auswirkungen auf die soziale Eingliederung werden nicht dargelegt. Zielvorgaben werden im Gefolge der NAP Überarbeitung erstellt werden. Zur Deckung des Wohnraumbedarfs von "Travellers" sind besondere Maßnahmen vorgesehen, anderen von sozialer Ausgrenzung betroffenen Gruppen oder Familien mit niedrigem Einkommen wurde jedoch im NAP (Eingliederung) keine Priorität eingeräumt. Der NAP (Eingliederung) erkennt an, dass in Bezug auf die Wohnungslosigkeit dringender Handlungsbedarf besteht, und in Dublin wurde eine neue Organisation für Wohnungslosigkeit (Homeless Agency) gegründet. Der NAP (Eingliederung) weist keine relevanten Indikatoren/Daten auf. Für **Familien** gibt es eine ganze Reihe von Maßnahmen, die Unterstützung für sämtliche Aspekte des Familienlebens bieten. Dazu zählt der Finanzberatungs- und Budgetverwaltungsdienst (Money Advice and Budgeting Service), der bei **Überschuldung** hilft, sowie eine Strategie zur Verbesserung der **Ausgewogenheit zwischen Arbeit und Freizeit**. Allerdings wurden keine Zielvorgaben festgelegt. Ein Beispiel für eine Maßnahme in diesem Bereich ist das Pilotprojekt Familienservice (**Family Service Pilot Project**), das sich an Familien mit komplexen Problemen richtet, z. B. an allein erziehende junge Mütter. Dieses lokal ausgerichtete Projekt basiert auf einem integrierten Ansatz und bietet ein „Paket von Unterstützungsleistungen“ an, das auf die Bedürfnisse einzelner Familien zugeschnitten ist. Das Paket umfaßt Betreuungs- und Beratungsleistungen sowie Case Management. Ein kürzlich fertig gestellter Bewertungsbericht empfiehlt das Mainstreaming des Projekts.

3.4 Für die sozial Schwachen handeln

Interventionen richten sich in der Regel an bestimmte Gruppen und sind nicht als kollektiver Ansatz ausgelegt. Die **Benachteiligung in ländlichen Regionen** ist endemisch. Fast 61 % aller Kinder mit Benachteiligungen im Bildungsbereich leben in ländlichen Regionen. Ebenso wie bei anderen Aspekten der Armut in ländlichen Regionen gibt es auch hier keine spezifischen Zielvorgaben. Allerdings existieren globale Zielvorgaben, die der Landbevölkerung zugute kommen, so die Vorgabe, die Zahl der Schulabbrecher zu reduzieren und das Qualifikationsniveau anzuheben. **Armut bei älteren Menschen** wird thematisiert, und zwar insbesondere die Notwendigkeit eines ausreichenden oder erhöhten Rentenanspruchs. Neu ins Leben gerufen wurde das **Programm RAPID**, das die 25 am meisten benachteiligten Regionen Irlands auf der Basis der folgenden Faktoren ermittelt: Arbeitslosigkeit, Einkommensniveau, Familien- und soziale Struktur, Benachteiligung im Bildungsbereich sowie hoher Anteil von Sozialwohnungen. Ziel von RAPID ist es, Maßnahmen zur sozialen Eingliederung und Investitionen im Rahmen des nationalen Entwicklungsplans den am meisten benachteiligten Gruppen zugute kommen zu lassen. Dabei handelt es sich um einen lokalisierten und zielgerichteten Ansatz für den Sozialschutz. **Colaiste Ide – City of Dublin VEC** bietet für Arbeitslose, allein Erziehende sowie Behinderte flexible Kurse (online und Fernlernen) hoher Qualität für Teilnehmer aus ganz Irland an. Auch Kurse vor Ort werden angeboten.

3.5 Alle Akteure mobilisieren

Die Anspruchsgruppen werden an den Maßnahmen zur sozialen Eingliederung beteiligt. Die Beratungsinfrastruktur ist gut ausgebaut, und eine verstärkte Delegation von Verantwortlichkeiten an die regionale und die lokale Ebene ist jetzt erkennbar. Dazu gehört auch eine teilweise Delegation des nationalen Entwicklungsplans und der nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut an die Regionalversammlungen (Regional Assemblies), die Einrichtung der Entwicklungsausschüsse auf Stadt- und Grafschaftsebene (City and County Development Boards) sowie die verstärkte Beteiligung der lokalen Gebietskörperschaften. Der neu gegründete Koordinierungsausschuss für Chancengleichheit und soziale Eingliederung (Equal Opportunities and Social Inclusion Coordinating Committee) rekrutiert sich aus einem breiten Spektrum von Organisationen (einschließlich NRO und Sozialpartner). Eine seiner Aufgaben besteht darin, Wege zur Förderung der Chancengleichheit und der sozialen Eingliederung als zentralen Bestandteil der Regierungspolitik aufzuzeigen. Ein kürzlich veröffentlichtes Weißbuch zur Unterstützung der ehrenamtlichen Arbeit („Supporting Voluntary Activity“) schafft einen Rahmen für die Stärkung der Beratungsmechanismen, die als Bestandteil der überarbeiteten Version der nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut vorgesehen sind. Zur Erarbeitung des NAP (Eingliederung) fanden Konferenzen statt, die der Sammlung von Meinungen dienen sollten, doch wurde der Prozess von einigen Beteiligten als nicht zufriedenstellend angesehen.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

In Bezug auf die wichtigsten Herausforderungen gibt es keine geschlechtsspezifische Analyse. Jedoch sind Anstrengungen im Gange, gegen die Armut bei Frauen anzugehen, wie z. B. im Rahmen der Überarbeitung der nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut. Die entsprechende Struktur besteht aus der Abteilung für die Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming Unit - GMU) des Ministeriums für Justiz, Gleichstellung und Gesetzesreform (Department of Justice Equality and Law reform) sowie der geplanten Abteilung für die Gleichstellung von Männern und Frauen im Bildungswesen (Education Gender Equality Unit - GEU). Die neue Architektur der Gleichstellung unterscheidet neun Formen von Gleichstellung, die die alleinige Ausrichtung auf die Geschlechter ablösen. Die Auswirkungen dieser Änderung sind nicht bekannt.

Die Geschlechterproblematik wird in Zusammenhang mit der Beschäftigungspolitik im Rahmen des NAPs Beschäftigung behandelt. Z.B. wurden frühere Verbesserungen der staatlichen Rentenversicherung unternommen, obwohl sich die aktuelle Rentenreform auf beschäftigungsbezogene und private Renten konzentriert. Jedoch sollte den Bedürfnissen älterer Frauen besonders Rechnung getragen werden, insbesondere bei niedriger oder nicht vorhandener Erwerbsbeteiligung. Verbesserungen sind evident in einigen Bereichen, besonders für Pflegepersonen, für die nicht bedürftigkeitsabhängige Pflegehilfen jetzt ergänzt werden durch die neuliche Einführung des Rechts auf bis zu 65 Wochen Pflegebeurlaubung. Zusätzlich werden kostenfreie Rentenbeiträge gewährt, um die Rentenansprüche während der Abwesenheit von einer Arbeit wegen der Betreuung von Kindern oder anderen Abhängigen zu erhalten.

Beim Zugang zu Leistungen der Gesundheitssicherung, des Wohnens und des Transports wird die Geschlechterproblematik nicht berücksichtigt.

5. Die Rolle des Europäischen Sozialfonds (ESF) bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Die Investitionen im Rahmen des nationalen operationellen Programms für Beschäftigungs- und Personalentwicklung (Employment and Human Resource Development OP) belaufen sich auf mehr als 12,5 Mrd. €. Der Beitrag des ESF zu diesem Programm liegt bei mehr als 900 Mio. € bzw. 85 % der Gesamtmittel des ESF. Darüber hinaus beteiligt sich der ESF an den beiden regionalen operationellen Programmen – im Rahmen von Maßnahmen zur Kinderbetreuung - sowie am operationellen Programm PEACE II – bei dem der ESF Aktionen zur sozialen Eingliederung und zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit unterstützt. Zwar sind die für das Politikfeld der sozialen Eingliederung bereitgestellten Mittel aus dem ESF relativ bescheiden (etwa 12 % der verfügbaren 1,056 Mio. €), doch stellt der ESF in den Politikfeldern A und C erhebliche Mittel für Gruppen zur Verfügung, die von Ausgrenzung bedroht sind.

ITALIEN

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: Die soziale Ausgrenzung in Italien ist in bestimmten Regionen im Süden des Landes besonders ausgeprägt zu beobachten, während im Norden dieses Phänomen in begrenzterem Maße in Erscheinung tritt und nur ganz bestimmte Zielgruppen betrifft. Der Kern der sozialen Ausgrenzung ist die monetäre Armut, die nach den europäischen Indikatoren im Jahr 1997 eine Quote von 19 % erreichte (Armutrisiko nach einem Schwellenwert von 60 % des Durchschnittseinkommens). Das Risiko der sozialen Ausgrenzung betrifft insbesondere Großfamilien, Familien, in denen der Haushaltsvorstand arbeitslos ist, sowie Menschen mit geringem Bildungsniveau und ältere Familienangehörige. Diese Risiken konzentrieren sich insbesondere auf den Süden, wo das Sozialsystem noch auf Finanzunterstützungsmechanismen und nicht so sehr auf das Vorhandensein eines geeigneten Dienstleistungsangebots ausgerichtet ist. Das Fehlen der sozialen Dienste wird durch die Familie, die nach wie vor eine Stütze des Gesellschaftsmodells ist und von verschiedenen steuerlichen Begünstigungen und direkten Beihilfen profitiert, noch aufgefangen. Dieses Phänomen zieht häufig allerdings negative Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit von Frauen nach sich, obwohl unterschiedlichste Initiativen zugunsten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die in Italien noch lange nicht erreicht ist, eingeleitet wurden.

Strategischer Ansatz: Die Strategie der sozialen Eingliederung stützt sich auf ein kombiniertes Konzept, das umfassende vorbeugende Maßnahmen sowie kurative Maßnahmen zugunsten der Zielgruppen vorsieht. Die in der Experimentalphase stehende neue Planungspolitik versteht sich als **integrierte** Politik mit kohärenten sozialen Maßnahmen und Dienstleistungen nach den Prinzipien der allgemeinen Zugangsmöglichkeiten, einer Ausweitung der Partnerschaft und dem Aufbau von Netzen und einem Follow-up-System; ferner betont **dezentral** durch direkte Einbindung der regionalen Behörden auf allen Ebenen, **partnerschaftlich** durch die Einbeziehung der verschiedenen Akteure als zentraler Bestandteil der neuen Planung; ferner **sektorenübergreifend** durch die Durchführung verschiedener Mehrjahrespläne. Der NAP (Eingliederung) stützt sich auf eine Planung bis zum Jahr 2003, dessen politische Hauptziele nicht auf nationaler Ebene quantifiziert dargestellt sind. Trotzdem kommen in der Strategie und den beschlossenen politischen Maßnahmen eindeutig das langfristige Engagement der Regierung zum Ausdruck. Zwei Haupttendenzen verdeutlichen die Prioritäten der **Ausgaben der öffentlichen Hand** bis zum Jahr 2003: die Wiederherstellung des Gleichgewichts (1998-2000) der Sozialschutzaufwendungen bei einer Senkung der Rentenleistungen (Invaliden- und Kriegsrenten) und Steigerung von Transfers und Leistungen, ferner die Tendenz (2000-2003) zur Verdoppelung der Finanzausstattung des Fonds für Sozialpolitik.

Politische Maßnahmen: Der Nationale Sozialplan (PNS), der im April 2001 verabschiedet wurde, bildet die Grundlage für die Erstellung des NAP und bezieht sich dabei ausdrücklich auf die Ziele von Nizza. Dieser Plan wird durch Regionalpläne umgesetzt und bildet den Rahmen der neuen Strategie für die soziale Eingliederung und den Grundpfeiler der Reform des Sozialfürsorgesektors, die vor kurzem verabschiedet wurde (Rahmengesetz aus dem Jahr 2000). Der PNS umfaßt verschiedene Programminstrumente (4 nationale Pläne und 4 sektorale Pläne), die durch andere, spezifischer angelegte Maßnahmenpakete ergänzt werden (z. B. auf lokaler Ebene durch Versuche mit dem Mindesteingliederungseinkommen (RMI), das Gesetz für die Aus- und Weiterbildung von Migranten, die Förderung von Familien und Mutterschaft, das Gesetz über die Rechte der Kinder usw.). Die geltenden Maßnahmen stellen die Antwort auf die vier gemeinsamen Ziele dar und werden entsprechend dieser Struktur vorgestellt.

Künftige Herausforderungen: Die zentrale Herausforderung ist die Entwicklung Süditaliens, die im Übrigen eine der Hauptachsen der Strukturpolitik Italiens darstellt. Hierzu sind strategische Maßnahmen erforderlich. Auch die Betreuung von Jugendlichen und unterstützungsbedürftigen älteren Menschen stellt eine zentrale Herausforderung dar. Darüber hinaus bildet das Problem der Armut, das in der Diagnose eindeutig aufgezeigt worden war und als eines der fünf Ziele des PNS benannt wurde, eine besondere Aufgabe, auf die – mit Ausnahme des noch in der Versuchsphase stehenden Mindesteingliederungseinkommens – noch keine spezifischen Maßnahmen gerichtet sind. Auf institutioneller Ebene besteht die vorrangige Aufgabe in der Koordinierung der nationalen Planung sowohl innerhalb der verschiedenen sektoralen Ebenen als auch zwischen der nationalen Ebene und den regionalen Ebenen. Follow-up und Bewertung, die durch das Beobachtungszentrum für Sozialpolitik und die Möglichkeiten der Regionalbehörden zur Wahrnehmung der ihnen obliegenden Aufgaben übernommen werden, sind weitere Faktoren, die eine genaue Beobachtung erfordern.

1. Wichtige Tendenzen und Herausforderungen

Im NAP (Eingliederung) wird die **Armut** gezielt auf der Grundlage der Begriffe der **relativen Armut** (auf der Grundlage eines an das Ausgabenniveau gekoppelten Schwellenwertes) und der **absoluten Armut** (anhand eines Mindestwarenkorb für Güter und Dienstleistungen) analysiert. Gemäß den nationalen Daten waren 1999 von relativer Armut fast 12 % der Haushalte (rund 7,508 Millionen Personen) betroffen, davon 65 % im Süden; 4,9 % der Haushalte (1,038 Millionen Personen) leben in absoluter Armut (11 % im Süden verglichen mit 1,4% im Norden). 1997 lebten nach den ECHP-Daten über das Armutsrisiko (Eurostat-Methodologie) 19 % der Bevölkerung Italiens – 34,7% im Süden, 9% im Norden und 19,1% in Mittelitalien - unterhalb der Grenze von 60 % des Medianeinkommens. Die Einkommensverteilung zwischen diesen Regionen ist ebenso ungleich, was zu den Unterschieden im sozialen Zusammenhalt beiträgt. Das **Armutrisiko** in Relation zum Einkommen wird thematisiert und die wichtigsten von diesem Risiko betroffenen Personengruppen benannt (z. B. kinderreiche Familien, Jugendliche und abhängige alte Menschen). Dabei ist festzustellen, dass die Armut mit steigender Zahl der minderjährigen Kinder in der Familie zunimmt.

Der italienische NAP geht davon aus, dass Einkommensarmut allerdings nur ein Aspekt von Armut und sozialer Ausgrenzung ist, und damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnen und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden müssen, ebenso wie weitere Faktoren wie z.B.: Niveau und Qualität der Schulbildung und der Zugang zu Know-how, vor allem im Bereich neuer Informationstechnologien, das Abbrechen der Schulausbildung (im Süden verlassen acht Mal so viele Jugendliche die Schule ohne Abschluss wie im Norden).

Von sozialer Ausgrenzung bedroht sind auch **Minderjährige** (für 28 % der Minderjährigen im Süden besteht ein Armutsrisiko verglichen mit 5,2% im Norden), **Wohnungslose**, **behinderte Menschen**, insbesondere ältere Behinderte, sowie **Migranten**, die vor besonderen Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt und Schulsystem stehen und auf unsicheren Arbeitsplätzen arbeiten.

Fehlende **Arbeitsplätze** stellen nach wie vor einen wichtigen Ausgrenzungsfaktor dar (in 28,7 % der in Armut lebenden Familien ist der Haushaltsvorstand erwerbslos). Diese Umstände verschärfen sich im Süden noch durch die geringe Schulbildung der Arbeitslosen und den hohen Anteil an Kurzarbeitern.

Nach wie vor ist die Familie allzu häufig verpflichtet, insbesondere im Süden eine soziale Auffangfunktion zu übernehmen und als Netz für die Unterstützung und soziale Eingliederung zu fungieren. Die Betreuung von Minderjährigen und anderen unterstützungsbedürftigen Personen durch den Familienverbund bildet eine wichtige Herausforderung für die Sozialpolitik Italiens und für die soziale Eingliederung, die bisher noch allzu sehr auf Finanzbeihilfen statt auf die Bereitstellung von Dienstleistungen ausgerichtet ist.

Der Bedarf an **Betreuungseinrichtungen** ist nicht gedeckt: So finden dort beispielsweise nur 6 % der Kinder (0 bis 2 Jahre) Aufnahme. Zudem wirkt sich die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Personen negativ auf die Chancengleichheit von Männern und Frauen aus, da dieser Betreuungsbedarf dazu führt, dass für Frauen der Zugang zum Arbeitsmarkt und zur wirtschaftlichen Eigenständigkeit erschwert wird. Politiken die auf die Vereinbarkeit von Arbeit- und Familienleben abzielen sollten verstärkt werden, insbesondere sollte dieses Problem durch das verstärkte Zurverfügungstellen von Betreuungseinrichtungen angegangen werden.

2. Strategischer Ansatz und vorrangige Ziele

Der NAP (Eingliederung) stellt eine breit angelegte Antwort auf die Herausforderungen der sozialen Eingliederung dar. Ein Prozess einer **allmählichen gleichmäßigeren Gewichtung der Ausgaben der öffentlichen Hand** im Bereich der Sozialfürsorge sowie zwischen dieser und der sozialen Sicherung, insbesondere im Bereich der Rentenzahlungen, ist zur Zeit im Gang. Als wichtigste Orientierungspunkte des NAP sind zu nennen: Förderung allgemeiner Zugangsmöglichkeiten und des Mindesteinkommens, dezentrale Dienste und die Rationalisierung der Transfers öffentlicher Ressourcen bei besserer Feststellung der für die Bekämpfung der Armut bereitgestellten Ressourcen und der Ressourcen für andere soziale Zwecke (z. B. Verteilung der durch Aufgaben in der Familie anfallenden Lasten). Im NAP werden die im PNS (Nationaler Sozialplan 2000-2003, verabschiedet im April 2001) festgesetzten Prioritäten weiter entwickelt. Die von der Regierung im PNS eingeleiteten Initiativen lassen die Feststellung zu, dass sich die Regierung auf eine längerfristige Strategie und die Umsetzung ehrgeiziger Ziele eingestellt hat. Angesichts der territorialen Konzentration der Probleme erscheint auch die Überwindung des Rückstands im Süden als notwendiges Ziel. Ein effizientes Follow-up auf zentraler Ebene durch eine Beobachtungsstelle für Sozialpolitik ist ein Schlüsselinstrument innerhalb dieser Strategie. Unter diesem Blickwinkel stellt die Entwicklung von Methodiken zur Bewertung sozialpolitischer Maßnahmen eines der prioritären Ziele dar.

Als politische Hauptziele des NAP sind zu nennen: die Wahrung der Rechte der Kinder, die Bekämpfung der Armut, die Verbesserung der Dienstleistungen für die Haushalte, eine bessere Betreuung abhängiger Personen und die Eingliederung von Immigranten. Bei der Reform der Unterstützungspolitik wird ein universell angelegtes Langzeitkonzept verfolgt. Diese Strategie ist sowohl präventiv (z. B. bestimmte nationale und sektorale Pläne: nationaler Gesundheitsplan, Plan für Behinderte, Erziehungsplan usw.) als auch kurativ angelegt. In diesem Zusammenhang sind auch die Versuche mit dem Mindesteingliederungseinkommen, die Mutterschaftsgesetze, abhängige Personen, Invalidenversorgung, die Rechte der Kinder usw. zu nennen.

Der strategische Ansatz impliziert, dass die Regionen in der Lage sind, die neuen Verantwortungsbereiche abzudecken, die ihnen übertragen werden, und Programminstrumentarien anzulegen (gegenwärtig befinden sich diese Pläne in der Ausarbeitungsphase, erst 3 Regionalpläne wurden verabschiedet; diese betreffen durchweg die Region Mitte-Nord).

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

Als Folge der Organisation des italienischen Sozialsystems und seines regionalen Aufbaus werden die Ziele, die es zu erreichen gilt, vorwiegend in qualitativer Hinsicht und nur selten quantifiziert dargestellt; demgegenüber unterstehen die Quantifizierung und der Zeitplan den Regionalplänen und den Kommunalplänen, die sich derzeit in der Verabschiedungsphase befinden.

Darüber hinaus ist die italienische Regierung jedoch bereit, eine quantifizierte Darstellung der nationalen Ziele im Anschluss an die Verabschiedung der Regionalpläne zu erarbeiten.

Das Follow-up-System, die Arbeit an den Indikatoren, die Art der Probleme und das mehrjährige Planungskonzept ergeben als Gesamteindruck eine Kohärenz zwischen den zentralen Herausforderungen und der vorgeschlagenen Strategie. Die Antwort der italienischen Regierung betrifft allerdings lediglich einen Zeitraum von zwei Jahren.

2.2 Ein koordinierter und integrierter Ansatz

Kapitel 3 des NAP (Eingliederung) konzentriert sich auf die Rolle des „integrierten Systems der sozialpolitischen Maßnahmen“, das um acht Pläne herum aufgebaut ist, davon vier nationale Pläne (Sozialdienste, Gesundheit, Beschäftigung, Bildung) und vier sektorale Pläne (Behinderte, Kinder und Jugendliche, Drogenabhängige, alte Menschen). Ein Stützpfeiler des NAP (Eingliederung) ist der PNS, eine Art „Master Plan“, der für Italien innovative Schritte bedeutet und dessen besonderes Merkmal eine integrierte Strategie ist, die eine umfassende Antwort auf die Bedürfnisse der sozialen Eingliederung liefert und sich auf die Grundlagen des allgemeinen Zugangsrechts, einer intensivierten Partnerschaft, des Aufbaus von Netzen sowie eines Follow-up-Systems stützt. Der PNS bildet den Rahmen für die Regional- und Kommunalplanung. Im Kern wird der PNS durch die Regionalpläne (Piani Sociali Regionali) und die kommunalen Pläne (Piani di Zona) umgesetzt, in die die regionalen und kommunalen Behörden unmittelbar bei der Programmgestaltung und Umsetzung in verantwortlicher Stellung einbezogen werden.

In diesem komplexen Planungssystem werden die Koordinierungs- und Integrationsprinzipien erläutert, insbesondere im PNS: Es bleibt also festzustellen, wie die Integration zwischen den nationalen und sektoralen Plänen erfolgen soll und in welchem Maße die vorgeschlagene Architektur die regionale Kluft verringert werden kann. Die Einbindung der **privaten Akteure** wird an der Rolle der Stiftungen und deren Fähigkeit zur Mobilisierung finanzieller Ressourcen deutlich. Ihre Rolle wird PSN 2001-2003 angesprochen, in dem die privaten Akteure, die Vertreter des tertiären Sektor und der ehrenamtlichen Organisationen vorrangig als Akteure an den Maßnahmen beteiligt werden.

2.3 Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

Innovativster Bestandteil des NAP (Eingliederung) ist der eigentliche Umsetzungsprozess des **Rahmengesetzes über die Reform des Sozialfürsorgesystems**. In der Reform ist die Trennung der Verwaltungs- und Koordinierungsaufgaben vorgesehen: Die Zentralbehörden werden in zunehmendem Maße dazu angehalten, Koordinierungs- und Follow-up-Aufgaben zu entwickeln, während Verwaltung und Umsetzung der Verantwortung der Regionen unterliegen.

Ein weiteres wichtiges innovatives Element ist das laufende Experiment des **RMI**, das seit 1998 in verschiedenen Gemeinden läuft, allerdings enthält der NAP keine Angaben über die erwarteten Ergebnisse und eine eventuelle Absicht, diese Maßnahmen auf genereller Ebene auszuweiten. Ein weiteres Innovationselement betrifft die für die Diagnose der Probleme der sozialen Ausgrenzung eingesetzten Instrumente: Vertiefungsarbeiten werden zum Thema der **Indikatoren** durchgeführt, aus denen eine wesentliche Verbesserung im Jahr 2002 resultieren soll.

2.4 Zusammenhang und Kohärenz mit dem NAP (Beschäftigung)

Spezielle Verweise auf die im NAP (Beschäftigung) angesprochenen politischen Maßnahmen sind nicht vorhanden, sondern es werden diese lediglich auf allgemeiner Ebene im Rahmen des NAP (Beschäftigung) wiederholt.

3. Wichtige politische Maßnahmen im Rahmen der vier gemeinsamen Ziele

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Die Maßnahmen sind um zwei Hauptschienen aufgebaut: Förderung des Zugangs zu **Beschäftigung** und die Teilhabe an **Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen**. Der Aspekt der **Beschäftigung** umfaßt sämtliche laufenden Maßnahmen (Schulreform, Hochschulreform, berufliche Bildung, Beschäftigungszentren usw.); in diesen Gesamtrahmen fallen auch steuerliche Maßnahmen und Einkommensbeihilfen wie die Versuche mit dem Mindesteingliederungseinkommen (RMI), ferner Unterstützungsmaßnahmen für die Wahrnehmung von Aufgaben in der Familie; auch Beihilfen für Strafgefangene und Immigranten fallen in diese Zielsetzung. Hinsichtlich der Schiene der „Teilhabe“ sind die intensivste Beteiligung der Begünstigten an sozialen Diensten, der Prozess der Territorialisierung der Gesundheitsfürsorgedienste sowie Maßnahmen zur Senkung der Wohnungskosten, unentgeltliche Unterstützung der am stärksten benachteiligten Gruppen und das Sozialsekretariat zu nennen.

3.2 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

In diese Kategorie fallen drei Arten von Initiativen: der Kampf gegen Schulversagen und Abbruch der Schulausbildung; Maßnahmen zur Unterstützung der Solidaritätsstrukturen innerhalb der Familie und die Annahme eines nationalen Plans für die **neue Ökonomie**, in dessen Rahmen Bildungsmaßnahmen, die Bereitstellung von Computern und die Förderung der Internet-Nutzung bei Jugendlichen vorgesehen sind. Mit Ausnahme dieses Plans (600 000 interessierte Schüler im Zeitraum 2001-02; +/-90 Mio.€) sind in den anderen erwähnten Aktionen keine quantifizierten Ziele festgeschrieben.

3.3 Für die sozial Schwachen handeln

Im Mittelpunkt der eingeleiteten Initiativen stehen vier Zielgruppen. Einkommensschwache Bürger (die Antwort der Regierung umfaßt das Mindesteingliederungseinkommen und ein Mindestpaket an Maßnahmen für Wohnungslose), Drogenabhängige (hierunter fallen therapeutische Maßnahmen), Minderjährige, Jugendliche und Kinder (hier wird eine diversifizierte Antwort angeboten: Sozialisierungsstrukturen, Beteiligung Jugendlicher am gesellschaftlichen Leben, Auffangstrukturen für Minderjährige, psychosoziale Hilfe, Schuleingliederung von Immigrantenkindern, Schutz von Jugendlichen gegen das Risiko der Straffälligkeit), ferner Behinderte (für diese Gruppe wurden ein nationaler sektoraler Plan (2000-2002) sowie verschiedene spezifische Maßnahmen mit entsprechender finanzieller Unterstützung geschaffen).

3.4 Alle Akteure mobilisieren

Die Natur der laufenden Reformen stützt sich auf ein partnerschaftliches Konzept, das eine aktive Rolle der verschiedenen Akteure auf unterschiedlichen Verantwortungsebenen voraussetzt. Die aktive Beteiligung des privaten Sektors sowie der Verbände, der NRO und der Sozialpartner muss durch die regionalen Behörden organisiert werden. Die Bürger als Empfänger der Dienstleistungen und auch als Verbraucher sind ebenfalls zu einer aktiveren Beteiligung aufgefordert.

Auf zentraler Ebene durchgeführte Initiativen können ihren Niederschlag in der lokalen Programmplanung finden und werden hierbei durch „Sozialpakete“ (Patti per il sociale) unterstützt. Diese Pakete spielen eine Vorreiterrolle nach dem Bottom-up-Prinzip und erfordern eine intensive Konzertierung mit den Akteuren vor Ort.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

Aus den im Analyseteil des Plans benannten zentralen Herausforderungen wird die Kluft zuungunsten der Frauen in den Bereichen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Behinderungen, Aufteilung der Aufgaben in der Familie deutlich; zugleich ist daran zu erkennen, dass Frauen in wesentlich höherem Maße an ehrenamtlichen Tätigkeiten beteiligt sind. Demgegenüber handelt es sich bei den Wohnungslosen zu 80 % um Männer und zur Hälfte um Immigranten. Der NAP liefert umfangreiche nach Geschlecht aufgeschlüsselte Indikatoren und Statistikdaten, u. a. auch Daten zu Haushalten, die anhand des Haushaltsvorstands untergliedert werden (Wohnung, subjektive Armut, Schwierigkeiten beim Zugang zu Dienstleistungen, usw.). Die Analyse der sozialen Lage wurde unter geschlechterspezifischen Aspekten durchgeführt. Die Frage der Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern wurde zwar in Form einer Diagnose angesprochen, unter strategischen Gesichtspunkten jedoch nicht genug vertieft. Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben und nicht so sehr auf dem Abbau der Unterschiede im Beschäftigungsquotienten. Eine Fülle unterschiedlicher Maßnahmen verdient in dieser Hinsicht positive Bewertung (Unterstützung von Frauen im Falle einer Schwangerschaft, falls diese Frauen nicht unter die bestehende Gesetzgebung über Mutterschaftsurlaub fallen, steuerliche Vergünstigungen, durch die die Betreuung von Kindern und alten Menschen innerhalb der eigenen Familie gefördert werden soll, besserer Zugang zu Betreuungseinrichtungen für Kinder und alte Menschen). Auch das Gesetz gegen Gewalt innerhalb der Familie wird angesprochen, ebenso die Entwicklung neuer Indikatoren zur häuslichen Gewalt und zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Rahmen der nationalen Statistiken.

5. Die Rolle des Europäischen Sozialfonds (ESF) bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Im NAP wird die Unterstützung des ESF angesprochen; auf die Ressourcen bezogen, sind Schätzungen zufolge 6 % der für die Ziele 1 und 3 des Fonds vorgesehenen Ressourcen für die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und für Dienstleistungen für betroffene Personen vorgesehen. Trotzdem geht die Rolle des ESF im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung weit über die spezifisch vorgesehenen Maßnahmen hinaus. Andere Gemeinschaftsinitiativen werden ebenfalls erwähnt, ihre Wirkung unter dem Gesichtspunkt der sozialen Ausgrenzung wird jedoch nicht berücksichtigt. Eine Ausnahme bildet hierbei Equal, die auf die Integration von NAP (Beschäftigung) und NAP (Eingliederung) und ein neuartiges Konzept im Bereich der Kohäsionspolitik und der Politik der sozialen Eingliederung abzielt.

LUXEMBURG

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: Luxemburg profitiert von einer leistungsstarken Volkswirtschaft und einem hohen Lebensstandard. In Luxemburg wird eine großzügige Sozialpolitik praktiziert, wobei sich die Gesamtausgaben für den Sozialschutz pro Einwohner auf 9 258 KKS im Jahr 1998 belaufen. Damit steht Luxemburg an erster Stelle der Länder in der Europäischen Union. Die Eurostat-Erhebung von 1996 zum Haushaltseinkommen weist auf der Grundlage eines nationalen Medianeinkommens von 2 200 € pro Monat und Person eine Armutsrisiko von 12 % (nach Anrechnung der Sozialtransferleistungen) in diesem Land aus. Dies verdeutlicht relative Wirksamkeit des Luxemburger Sozialschutzsystems zum spürbaren Abbau der Armut erkennen. Trotz dieser Politik gibt es fortwährende Probleme bei den Bevölkerungsgruppen der älteren Arbeitslosen, gering qualifizierten Arbeitsuchenden, allein Erziehenden oder „Neuimmigranten“, die aus ihren Heimatregionen geflüchtet sind.

Strategischer Ansatz: Luxemburg verfolgt im Rahmen der neuen gemeinsamen Strategie weiterhin, ohne dass Bedarf für tief greifende Reformen gesehen wird, sein Ziel einer energischen Politik für einen **aktiven Sozialstaat**, den es, wo immer notwendig, stärken wird. Wegen der Tatsache, dass das gegenwärtige System sich bewährt hat, halten die Verantwortlichen in Luxemburg tiefgreifende Reformen oder die Einführung vieler neuer Instrumente für nicht prioritär. Das Luxemburger Sozialsystem ist ein **kollektives System**. In diesem ersten NAP (Eingliederung) ist zwischen drei Haupttendenzen zu unterscheiden: die Gewährleistung eines ausreichenden Einkommensniveaus für alle, die Stärkung der beruflichen Eingliederung als Mittel zur dauerhaften Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie noch bessere vorbeugende Maßnahmen gegen potenzielle Krisensituationen. Darüber hinaus sollen mit diesem Plan Koordinierung und Follow-up der Politik in diesem Bereich weiter entwickelt werden.

Politische Maßnahmen: Die als Antwort auf die bestehenden Probleme vorgeschlagenen Maßnahmen sind zielgerichtet konzipiert und decken sich mit den in Nizza verabschiedeten gemeinsamen Zielen. Im Bereich des ersten Ziels führt der verabschiedete Plan die aktive Politik fort, insbesondere Maßnahmen, durch welche die Sicherung ausreichender Existenzmittel und eine Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, zur Berufsausbildung, zu Wohnungen und zu sämtlichen öffentlichen Dienstleistungen erreicht werden soll. Gegenstand des zweiten Ziels sind gemäß Plan vorbeugende Maßnahmen gegen Schulabbruch und Analphabetismus sowie das Durchbrechen des aus Überschuldung herrührenden Teufelskreises. Als drittes Ziel sind ein besserer Schutz der Jugend und Fördermaßnahmen für die Schuleingliederung von Personen mit anderer als Luxemburger Muttersprache vorgesehen. Im Hinblick auf das vierte Ziel ging von der Vorbereitung dieses Plans eine mobilisierende Wirkung auf sämtliche politischen, gesellschaftlichen und in Verbänden organisierten Kräfte aus. Die Regierung verfolgt das Ziel, auf strukturierte Weise die verschiedenen Organisationen (NRO) und lokalen Institutionen in die Umsetzung und Steuerung des NAP (Eingliederung) einzubinden.

Künftige Herausforderungen: Verschiedene Herausforderungen erfordern weitergehende Aufmerksamkeit: Wohnungsbedingungen, Zuwanderungsbedingungen, die Rolle des Schulsystems als Instrument der sozialen Eingliederung, Risikogruppen oder das Problemfeld sozialer Sicherungsmaßnahmen. Die Synergie zwischen dem NAP (Eingliederung) und dem NAP (Beschäftigung) muss weiter gefestigt werden, vor allem bei der allgemeinen Einführung von Aktivierungs- und vorbeugenden Maßnahmen für die Bezieher des garantierten Mindesteinkommens oder andere Gruppen mit geringer beruflicher Einsatzfähigkeit. Die Risiken des Mangels an bezahlbarem Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen müssen angesichts der Lage auf dem Wohnungsmarkt noch weiter eingedämmt werden. Die Migrantenströme der letzten Jahre werfen Probleme der Eingliederung in das kulturelle und gesellschaftliche Leben im Landes, insbesondere in der Schule, auf. Darüber hinaus bedarf der Anteil der von Sozialfürsorgeleistungen abhängigen Frauen, von denen ein großer Teil auch Kinder zu versorgen hat, besonderer Aufmerksamkeit. Ebenso bedarf die Zahl älterer Menschen in dieser Lage besonderer Aufmerksamkeit. Eingehendere Überlegungen zur Ausgrenzung nach Gesichtspunkten wie Alter, Herkunft und Geschlecht verdienen noch breiteren Raum. Darüber hinaus ist auch das Fehlen quantifizierter Ziele in diesem ersten NAP (Eingliederung) zu bedauern.

1. Wichtige Tendenzen und Herausforderungen

Ausgeprägtes Wirtschaftswachstum (8,5 %), eine präventive und aktive Beschäftigungspolitik, die Individualisierung der Arbeitsmarktdienstleistungen sind Faktoren, die erklären, warum es in Luxemburg praktisch keine Arbeitslosigkeit gibt (2,4 %). Trotz einer beneidenswert günstigen wirtschaftlichen Lage und einer kollektiv und großzügig angelegten Sozialpolitik (die Gesamthöhe der Sozialschutzausgaben in Luxemburg belief sich 1998 pro Einwohner auf 9 258 KKS³, womit dieses Land an erster Stelle unter den Ländern der Union steht), wurde in der **Eurostat-Erhebung von 1996** über die Haushaltseinkommen in Europa ermittelt, dass in Luxemburg 12 % der Bevölkerung nach Abzug der Transferleistungen ein Einkommen von weniger als 60 % des nationalen Durchschnittseinkommens (d. h. 2200 € pro Monat und Einwohner) beziehen. Nach den nationalen Daten verfügen 5 % der Bevölkerung über ein Monatseinkommen von weniger als 1000 €; dieser Anteil verharrt seit mehreren Jahren auf unveränderter Höhe. Dies verdeutlicht die Wirksamkeit des bestehenden Sozialtransfersystems, durch das die Folgen der Armut wesentlich abgemildert werden.

Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnung und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden.

Die in letzter Zeit gestiegene Inflation (3,1 %) betrifft besonders Personen mit geringem Einkommen. Dabei sind von diesem Anstieg insbesondere preisunabhängige **Verbrauchsposten** wie Wohnungen, Wasser, Elektrizität, Energie und Nahrungsmittel (über 5 %) betroffen.

Die Steigerung der Zahl der **Sozialwohnungen** (+7,5 %) kann das Risiko einer Verknappung von Mietwohnungen, die für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen erreichbar sind, nicht verdecken. Luxemburg hat die geringste Rate von Wohnungseinheiten pro 1000 Einwohner hinter der Irlands. Dieser Mangel dürfte sich auf dem in einer Expansionsphase befindlichen Immobilienmarkt noch weiter verschärfen.

Das stetige Beschäftigungswachstum ist von einer niedrigen Arbeitslosenquote (2,4 %) begleitet. Diese **Restarbeitslosigkeit** spiegelt häufig verschärfte Einzelprobleme wieder und birgt somit ausgeprägte soziale Probleme. So hält sich ein **extrem harter Kern**, der mit aktiven Eingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt nicht aufgefangen werden kann. Hierbei handelt es sich überwiegend um Personen mit geringem Schul- und Berufsbildungsniveau oder um Personen, die an den unterschiedlichsten Behinderungen (geistiger, psychosozialer oder körperlicher Art) leiden.

Auch wenn durch die praktizierte Politik das Problem der Verarmung eingedämmt bzw. sogar geringfügig gemildert werden (Rückgang der Bezieher des garantierten Mindesteinkommens um 1,7 % von 1998 bis 1999), so steht die Politik dennoch vor gewissen Schwierigkeiten bei der Erreichung vollständig befriedigender Ergebnisse für ältere Arbeitslose, Arbeitsuchende mit geringer Qualifikation, allein erziehende Eltern, Tausende „Neuimmigranten“ (illegale Immigranten, Flüchtlinge, Asylbewerber, Vertriebene usw.).

³ KKS = Kaufkraftstandards

2. Strategischer Ansatz und vorrangige Ziele

Im NAP kommt der Wille der Regierung zum Ausdruck, auf einen „**aktiven Sozialstaat** hinzuarbeiten, der aus verantwortlicher Solidarität heraus und im Geiste einer offenen Gesellschaft arbeitet, an der jeder teilhaben kann“. Das Luxemburger Sozialsystem versteht sich als ein **kollektives** System ohne jede Diskriminierung. Luxemburg beabsichtigt im Rahmen dieser neuen europäischen Strategie die **Fortführung** einer konsequenten Politik, durch die jedem Bürger eine echte Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben ermöglicht werden soll, indem ihm ausreichende Mittel zur Sicherung seiner Existenz gewährt und der Zugang zu den Grundrechten (Wohnung, Gesundheitsversorgung, Bildung, Beschäftigung, Kultur, Recht, Freizeit) gewährleistet werden sollen und er die notwendigen Mittel zur Wahrnehmung seiner Bürgerrechte erhält.

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

Angesichts der bestehenden Herausforderungen decken sich die vorgeschlagenen Maßnahmen mit den in Nizza angenommenen Zielen, ohne dass in Anbetracht der Qualität der bereits eingeführten Instrumente, wesentliche Reformen eingeführt wurden. Dieser erste NAP (Eingliederung) ist mittelfristig angelegt: Zum einen beabsichtigen die Behörden eine **Bewertung** der Auswirkungen der bestehenden Gesetze, und anderen sollen die Gesetze durch die Verabschiedung neuer Gesetze gestützt bzw. **ergänzt** werden. Allerdings wird in Luxemburg die Frage der Erarbeitung strategischer und operativer Ziele, der Wahl von Follow-up-Indikatoren und der Anpassung der Maßnahmen entsprechend den Ergebnissen kaum angesprochen; nicht zuletzt ist es auch schwierig, die längerfristigen Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen und den Zeitplan für die Einführung neuer Maßnahmen abzuschätzen. Luxemburg vermeidet es, seine Ziele in dieser Frage **zahlenmäßig zu beziffern**.

2.2 Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

Der NAP (Eingliederung) schließt eine systematische Bestandsaufnahme bewährter Initiativen ein, insbesondere im Bereich der Solidarwirtschaft, der Beschäftigung behinderter Menschen sowie Eingliederungsmaßnahmen von Beziehern des garantierten Mindesteinkommens in Unternehmen oder im Rahmen einer aktiven Politik zur Eingliederung gefährdeter Personen in den Arbeitsmarkt. Der Plan bedeutet außerdem eine Wertschöpfung gegenüber den bestehenden Maßnahmen im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung und Armut, wozu bestimmte Konzepte (Überschuldung, Abhängigkeit, Zugang zu Mindestlöhnen, Schulabbruch usw.) modernisiert und verbessert werden sollen. Besonders innovative Elemente des NAP umfassen die allgemeine Einführung sozialmedizinischer Notfalldienste auf nationaler Ebene, die Einführung einer alternativen Berufsausbildung für Jugendliche im Sozialbildungswerk Dreibern und die Aufnahme von Kindern mit nicht-luxemburgischer Muttersprache in die Vorschule.

2.3 Ein integrierter und koordinierter Ansatz

Diesem NAP (Eingliederung) ging eine **umfassende Konsultation** von Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Bürgergesellschaft mit einer vorbereitenden Informations- und Sensibilisierungsphase voraus, insbesondere gegenüber den Sozialpartnern und den NRO. Darüber hinaus wurde der NAP (Eingliederung) von der Regierung dazu genutzt, bei dieser Gelegenheit die Verflechtung der verschiedenen Maßnahmen und damit auch der zahlreichen im Kampf gegen die Armut einbezogenen Behörden voranzutreiben. Der NAP (Eingliederung) ist das Ergebnis einer koordinierten Bestandsaufnahme der politischen Maßnahmen, deren Verzahnung im Text nicht immer deutlich wird. Eingehendere Untersuchungen zu Ausgrenzungen infolge von Alter, Herkunft oder Geschlecht hätten breiteren Raum finden können.

2.4 Zusammenhang und Kohärenz mit dem NAP (Beschäftigung)

Beschäftigung ist ein wichtiger Eingliederungsfaktor. Die Intensivierung einer aktiven Beschäftigungspolitik und die Durchführung der im Rahmen des NAP (Beschäftigung) angekündigten Maßnahmen zielen darauf ab, jedermann den Zugang zu einem Arbeitsplatz zu ermöglichen und damit die soziale Eingliederung dieser Personen zu erreichen. Die im Rahmen des NAP (Eingliederung) und NAP (Beschäftigung) vorgesehenen Maßnahmen ergänzen sich wechselseitig insofern, als die Maßnahmen des NAP (Beschäftigung) auf die Wiedereingliederung von Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt im Allgemeinen abzielen, während die im NAP (Eingliederung) vorgesehenen Maßnahmen speziell auf die Eingliederung besonders benachteiligter Personen abzielen. Der spezielle und zugleich komplementäre Aufbau der beiden NAP im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung wurde im Rahmen des NAP (Beschäftigung) wie auch des NAP (Eingliederung) besonders betont.

3. Wichtige politische Maßnahmen im Rahmen der vier gemeinsamen Ziele

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und Zugang aller zu Ressourcen, Rechten und Dienstleistungen

Das Ziel der Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller umfaßt die größte Zahl an Einzelmaßnahmen. Die soziale Eingliederung wird mit Hilfe von Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung, Familie, Schul- und Berufsbildung, Wohnung, des Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen oder der Justiz, des Zugangs zur Wissensgesellschaft sowie durch zielgerichtete Maßnahmen erreicht, mit denen auf die Bedürfnisse der am stärksten gefährdeten Personengruppen eingegangen werden soll. Der NAP (Eingliederung) umfaßt eine Liste von Maßnahmen, die derzeit bestehen oder überarbeitet werden sollen; zu nennen sind insbesondere Beschäftigungsförderungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen im Rahmen der Solidarwirtschaft. Eines der bevorzugten Instrumente betrifft die **berufliche Eingliederung** als Mittel des dauerhaften Kampfes gegen Armut und soziale Ausgrenzung.

3.2 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

In absoluten Zahlen mutet das Ausmaß der Ausgrenzung marginal an. Ausgrenzung kommt an der Zunahme von Langzeitarbeitslosen und älteren Arbeitsuchenden, der gleichbleibenden Zahl von Beziehern des garantierten Mindesteinkommens (9000 Personen, d. h. 2 % der Bevölkerung), Jugendlicher ohne Schulabschluss, mehrfach benachteiligter Menschen, behinderter Menschen oder anderer abhängiger Menschen zum Ausdruck.

Das vor kurzem verabschiedete Gesetz vom 8. Dezember 2000 über die Vorbeugung gegen und Behandlung von **Überschuldung** fügt sich in diese Perspektive vorbeugender Maßnahmen ein, durch welche dieser Teufelskreis durchbrochen werden soll. In gleicher Weise ergeben sich andere konkrete (kurativ und zugleich präventiv angelegte) Maßnahmen mit unmittelbar greifbaren Ergebnissen aus den sozial- und familienpolitischen Maßnahmen (Anhebung der Kindergeldzahlungen, Senkung der Steuersätze auf niedrige Einkommen, Anhebung der Freibeträge für Zusatzrenten, teilweise Freistellung von Steuern auf an Bezieher des garantierten Mindesteinkommens vererbte Wohnungen), ferne andere gesetzliche Regelungen zugunsten von Personen mit geringem Einkommen (Festsetzung der Schwellenwerte bei Pfändungen und Eigentumsabtretungen, Harmonisierung der sozialen Mindeststandards, Vermittlungskommission, Fonds zum Abbau der Überschuldung) oder die Schaffung eines sozialmedizinischen Notfalldienstes, spezifische Weiterbildungs- oder Wiedereingliederungsmaßnahmen von Beziehern des garantierten Mindesteinkommens in den Arbeitsmarkt, Maßnahmen, durch die Negativfolgen des Schulabbruchs oder der kulturellen Ausgrenzung aufgefangen werden sollen, die freiwillige Schulbildung und Vorschulbildung in Vorschulklassen oder Französisch-Alphabetisierungskampagnen, die Einrichtung einer Übergangsschule vor dem Einstieg in Berufsleben für alle jugendlichen Schulabbrecher oder junge Erwachsene. Im Plan wird recht deutlich „e-Inklusion“ als anzugehende zentrale Herausforderung angesprochen, ohne jedoch wesentliche Einzelheiten bei der Entwicklung der notwendigen Antworten von heute bis zum Jahr 2003 zu benennen.

3.3 Für die sozial Schwachen handeln

Dieses Ziel war durch die „klassische“ Politik Luxemburgs am besten abgedeckt worden. Die Maßnahmen, die Teil dieser Politik sind, bilden den Ausdruck dieses Willens, die Ungleichheiten einer durch einen wirtschaftlichen Aufschwung einerseits und einen harten Kern der Ausgrenzung und des Fortdauerns der Armut andererseits gekennzeichneten Gesellschaft zu überwinden. Ausgehend vom Gesetz über das garantierte Mindesteinkommen (RMG) im Zeichen der Bekämpfung der Armut, durch die **jedermann** ein Existenzminimum garantiert werden soll, wurde im NAP (Eingliederung) der Aspekt der sozialen Ausgrenzung globaler ausgeweitet, insbesondere dadurch, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert wird (ein neues, seit März 2000 bestehendes Instrument).

Im NAP (Eingliederung) sind Maßnahmen zur Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Solidarität zusammengefasst, so z. B.: Auffangstrukturen für Kinder in Not im Rahmen eines Gesetzesprojekts für die Förderung der Rechte der Kinder und für den Schutz der Jugend, spezifische Maßnahmen für Bezieher des garantierten Mindesteinkommens und für Behinderte (Gesetzesvorhaben vom 27. Juli 2001), Eingliederung für nicht-luxemburgische Muttersprachler oder das Verfahren zur Legalisierung von Asylbewerbern und illegalen Immigranten, Flüchtlingen aus dem Kosovo usw. Darüber hinaus sei auf die Existenz eines Mehrjahresplans zur Bekämpfung der Rauschgiftabhängigkeit und für Personen mit psychischen Krankheiten verwiesen.

3.4 Alle Akteure mobilisieren

Die Mobilisierung aller Akteure ist in der Tradition Luxemburgs bereits weitgehend verankert, auch wenn nur wenige tiefgreifend neuartige Maßnahmen in diesen Plan Eingang fanden. Die Erwartungen des Rates, möglichst viele Akteure bei der Erarbeitung und Umsetzung des NAP (Eingliederung) einzubinden, wurden jedoch in hohem Maße erfüllt: Der Plan ist um eine breit angelegte Konsultation und Einbindung von Akteuren in das politische, wirtschaftliche und zivile gesellschaftliche Leben aufgebaut. Hierzu wurde eine Phase der Information und Sensibilisierung für die Schlussfolgerungen des Rates von Nizza insbesondere gegenüber den Sozialpartnern und NRO durchlaufen. Anschließend wurde das gemeinsam erarbeitete Zusammenfassungsdokument der Abgeordnetenkammer vorgelegt und am 17. Mai 2001 debattiert, während der Plan schrittweise von der Regierung verabschiedet wurde. Die verschiedenen Organe (NRO) und die kommunalen Behörden werden auch weiterhin an der Umsetzung und Leitung des NAP (Eingliederung) beteiligt sein.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

Die Regierung ist entschlossen, systematisch die Gleichstellung von Männern und Frauen in allen praktischen und politischen Prozessen zu verankern. Darüber hinaus schlägt der NAP die Fortführung affirmativer Maßnahmen vor, die auf die berufliche und soziale Eingliederung der Frauen abzielen, so unter anderem den in größerem Umfang angelegten Aufbau lokaler Begleitungsstrukturen, die unter anderem die Rückkehr der Frauen in den Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Leben erleichtern sollen. Bestimmte Maßnahmen sind speziell auf Frauen zugeschnitten, so z. B. die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen, die Einführung der Aufteilung der Rentenansprüche zwischen Männern und Frauen sowie Gesetzesvorhaben im Bereich der Rentenversicherung („Anrechnungssystem“: ein Kind zählt für sieben Beitragszahlungsjahre zur Rentenversicherung für den zuhause verbleibenden Elternteil)

Dessen ungeachtet verlangt der relative Anteil der auf Sozialhilfe angewiesenen oder vom garantierten Mindesteinkommen lebenden Frauen eingehendere Folgemaßnahmen bei der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in den verschiedenen politischen Bereichen.

Die Einbeziehung geschlechterspezifischer Belange unterstreicht die Bedeutung eines integrierten Ansatzes der vielen politischen Mechanismen. Sie wirft auch die Frage der Wahl geeigneter Follow-up-Indikatoren und spezifischerer Behandlung der Probleme von Frauen und Kindern in Schwierigkeiten auf.

5. Die Rolle des Europäischen Sozialfonds (ESF)

Im NAP (Eingliederung) findet die Rolle des ESF keine Erwähnung, offenkundig decken einige erwähnte Maßnahmen auch Maßnahmen im Rahmen von Ziel 3 des ESF oder von Equal ab (politische Maßnahmen zur Eingliederung von Jugendlichen, von Frauen, die wieder in den Beruf zurückkehren wollen, geeignete pädagogische Maßnahmen, die Eingliederung von nicht-luxemburgischen Muttersprachlern oder diskriminierten oder abhängigen Personen (Behinderte, psychisch Kranke, Drogenabhängige, Personen ohne festen Wohnsitz, ferner Migranten, Straftatlassene usw.)).

Luxemburg verfügt für den Zeitraum 2000-2006 über eine ESF-Mittelausstattung von 44 Millionen € im Rahmen des Strukturziels Nr. 3 und der Gemeinschaftsinitiative Equal. Ein Anteil von 36 % der Unterstützung durch den ESF ist für Maßnahmen zur sozialen Eingliederung reserviert, davon 25 % für Einrichtungen für Behinderte und 11 % für sonstige diskriminierte Personenkreise.

NIEDERLANDE

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: Die demografische Situation in den Niederlanden ist durch einen wachsenden Anteil älterer Menschen und die eine Zunahme des Anteils ethnischer Minderheiten gekennzeichnet. Der Wirtschaftsboom der vergangenen Jahre hat dazu geführt, dass die amtliche Arbeitslosenquote unter 3 % zurückging, während die Beschäftigungsquote auf 73 % anstieg. In einigen Bevölkerungsgruppen ist die Beschäftigungsquote allerdings deutlich niedriger, und die fast 1 Million Erwerbsunfähigen stellen auch weiterhin ein Problem dar. 1997 lag die relative Armutsquote mit 13 % unter dem Durchschnitt der Europäischen Union. Die monetäre Armut konnte in den vergangenen 5 Jahren abgebaut werden, da die Mindesteinkommen stärker stiegen als die Durchschnittslöhne. Darüber hinaus war ein geringfügiger Rückgang der Langzeitabhängigkeit von Mindesteinkommen zu verzeichnen. Die Einkommensstatistik zeigt, dass Frauen und alte Menschen generell stärker gefährdet sind als die übrigen Bevölkerungsgruppen. Das Angebot, z. B. an Wohnraum, ist im Allgemeinen auch für finanziell weniger gut gestellte Menschen bezahlbar und zugänglich. Dennoch bleiben nach wie vor noch einige Probleme zu lösen, die derzeit angegangen werden. Die Qualität des Bildungssystems leidet unter personellen Engpässen, hinzu kommen die Probleme der Bildungsnachteile von Kindern aus ethnischen Minderheiten und die zu hohe Zahl der Schulabbrecher. Der Zugang zur Gesundheitsversorgung ist durch Wartelisten eingeschränkt, und zwischen den Angehörigen verschiedener sozioökonomischer Gruppen bestehen erhebliche Unterschiede in der gesundheitlichen Versorgung.

Strategischer Ansatz: Die Strategie der Niederlande zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung stützt sich auf vier wesentliche Grundsätze. Der erste besteht darin, Menschen, die auf Arbeitslosen- oder Sozialhilfe angewiesen sind, wieder eine Beschäftigung zu vermitteln oder sie zu veranlassen, sich an einem Beschäftigungsförderungsprogramm zu beteiligen. Der zweite Grundsatz ist die Schaffung von Einkommenssicherheit für all diejenigen, die nicht selbst für ihren Unterhalt sorgen können. Sozialhilfe und Mindestlohn sind an die Erwerbseinkommen gekoppelt. Eine allgemeine und universelle Mindesteinkommenspolitik in Verbindung mit spezifischeren Unterstützungsprogrammen und lokalen individuellen Maßnahmen zur Einkommensunterstützung sorgen dafür, dass die Kaufkraft der Bezieher von Mindesteinkommen und der gering Verdienenden erhalten bleibt. Die Armutsfalle, die zwischen 1995 und 2000 weiter zunahm, konnte nach der Einführung eines neuen Steuersystems mit größeren Steuererleichterungen verringert werden. Der dritte Grundsatz besteht in der Beibehaltung des gut entwickelten Systems von sozialen Diensten und Angeboten. In diesem Zusammenhang wird auf die Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten für die sozial Schwachen Wert gelegt. Der vierte Grundsatz betrifft den partnerschaftlichen Ansatz, der darauf beruht, dass an der Entwicklung und Umsetzung von politischen Maßnahmen alle Akteure mitwirken können.

Politische Maßnahmen: Den vier Zielen der Europäischen Union wird im nationalen Aktionsplan im Wesentlichen Rechnung getragen. Soziale Beteiligung und die Schaffung eines zugänglichen und bezahlbaren Angebots sind zwei wichtige Grundsätze, die unter Bezugnahme auf das EU-Ziel 1 formuliert wurden. Den Risiken der Ausgrenzung vorzubeugen, EU-Ziel 2, ist ein zentraler Schwerpunkt der niederländischen Politik, die u. a. konkrete Maßnahmen zur Förderung des Internet-Zugangs und zur Vorbeugung von „digitaler Benachteiligung“ umfaßt. Die niederländischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut sind sehr stark auf die sozial Schwachen ausgerichtet, und die deutliche Schwerpunktsetzung auf die lokale Umsetzung ermöglicht ein gezieltes Eingehen auf die Bedürfnisse verarmerter Wohngebiete (EU-Ziel 3). Der von der niederländischen Regierung verfolgte Ansatz basiert auf den Grundsätzen der Zusammenarbeit zwischen zentralen und lokalen Behörden und der aktiven Einbeziehung aller Akteure, also auch der sozial Schwachen (EU-Ziel 4).

Künftige Herausforderungen: Die wichtigste Aufgabe für die Niederlande wird darin bestehen, ihre Einkommenspolitik, die ein relativ hohes Mindesteinkommen garantiert, mit einer Aktivierungspolitik zu verknüpfen, die Menschen, die das Sozialhilfesystem verlassen, um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, finanziell belohnt. Eine weitere wichtige Aufgabe ist die Wiedereingliederung von Menschen, die derzeit Erwerbsunfähigkeitsleistungen beziehen, die jedoch arbeitsfähig sind. Außerdem muss die Prävention gestärkt werden, um den weiteren Anstieg der Zahl der Erwerbsunfähigen zu bremsen. Bedingt durch die Bevölkerungsalterung wird die Nachfrage nach Leistungen des Gesundheitswesens ansteigen. Das derzeit bestehende Problem der Wartelisten muss einer Lösung zugeführt werden. Die wachsende Zahl von Einwohnern, die einer ethnischen Minderheit angehören, erfordert die Durchführung von geeigneten Integrationsprogrammen. Zwar lassen die Zahlen einen Rückgang der Bildungsnachteile erkennen, doch darf die Regierung in ihren Anstrengungen, Bildungsnachteile möglichst von Beginn an zu beseitigen, nicht nachlassen.

1. Wichtige Tendenzen und Herausforderungen

Aus demografischer Sicht hat sich die niederländische Gesellschaft im Verlaufe der letzten Jahrzehnte erheblich verändert. Im Zuge der Bevölkerungsalterung beträgt der Anteil der über 65-Jährigen mittlerweile 13,6 % gegenüber 7,7 % im Jahr 1950. Dies hat dazu geführt, dass es immer mehr Menschen gibt, die unter körperlichen Behinderungen oder chronischen Krankheiten leiden. Eine weitere wichtige Entwicklung ist der höhere Anstieg der Zahl der Einwohner, die einer ethnischen Minderheit angehören, infolge von hohen Geburtenzahlen und Zuwanderung. Die Niederlande profitieren von dem Wirtschaftsboom der zurückliegenden Jahre, die amtliche Arbeitslosenquote sank unter 3 %, und die Erwerbsquote stieg von 1990 noch 62 % auf 73% im Jahr 2000. Die Beschäftigungsquote bei den Frauen, ethnischen Minderheiten, älteren Arbeitnehmern und gering qualifizierten Arbeitskräften ist allerdings deutlich schlechter.

Seit 1995 ist das Mindesteinkommen stärker gestiegen als die Durchschnittslöhne. Der prozentuale Anteil des Einkommens, der für feste Lebenshaltungskosten aufgewendet werden muss, ist rückläufig, und die Langzeitabhängigkeit von einem Mindesteinkommen ist ebenfalls geringfügig zurückgegangen. Frauen und ältere Menschen sind generell längere Zeit auf Mindesteinkommen angewiesen als die übrigen Bevölkerungsgruppen.

Aus den Zahlen des Haushaltspanels der Europäischen Gemeinschaft (EHP) geht hervor, dass 1997 die Einkommen von 13 % der Bevölkerung unter 60 % des nationalen Medianwerts lagen. Im Zeitraum 1995-1997 waren nur 4 % der Bevölkerung dauernd vom Armutsrisiko betroffen.

Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnung und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Niederlande haben den höchsten Anteil an Sozialwohnungen in der Europäischen Union, so dass selbst einkommensschwache Familien eine Wahlmöglichkeit haben. Bedingt durch Wohngeldzahlungen ging der Nettoanteil des Einkommens, der für die Miete aufgewendet werden muss, in den vergangenen Jahren zurück. Im Bildungsbereich haben Kinder, die ethnischen Minderheiten angehören, häufig deutliche Nachteile hinsichtlich Sprache und Entwicklung. Im Zeitraum von 1991 bis 1999 konnte die Zahl der Grundschulen, an denen die Konzentration von benachteiligten Kindern besonders hoch war, von 19 % auf 8 % reduziert werden. Auch die Problematik des vorzeitigen Schulabbruchs wird mit Erfolg angegangen: waren 1998 noch 26 600 Schulabbrecher zu verzeichnen, betrug ihre Zahl 2000 nur noch 21 800. In den Sektoren Gesundheitsfürsorge und Kinderbetreuung bestehen erhebliche Wartelisten, da das Angebot mit der Nachfrage bei weitem nicht Schritt hält. Jüngste Untersuchungen zu sozioökonomischen Unterschieden beim Gesundheitszustand ergaben, dass Menschen mit geringem Bildungsniveau im Schnitt 12 Jahre weniger bei guter Gesundheit sind und 3,5 Jahre kürzer leben als Menschen mit hohem Bildungsniveau. Die Internet-Verbreitung in den Niederlanden ist gut, könnte jedoch in den besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen noch verbessert werden. Alle „Neuimmigranten“ werden in obligatorische Integrationsprogramme eingegliedert, doch werden auch Maßnahmen für viele „Altimmigranten“ durchgeführt, die sich immer noch in einer benachteiligten Position befinden. Einkommensschwache Haushalte sind zumeist konzentriert in bestimmten Wohngebieten von Großstädten angesiedelt, wodurch die soziale und wirtschaftliche Segregation verschärft wird.

2. Strategischer Ansatz und Ziele

Die Strategie setzt sich aus vier Hauptprinzipien zusammen: Erstens wird die *soziale Beteiligung* in Form von bezahlter Arbeit oder sozialer Aktivierung für diejenigen, die weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind, gefördert. Das Ziel besteht darin, die Erwerbsquote von konkreten Zielgruppen zu verbessern. Genauer ausgeführt ist dieser Beschäftigungsaspekt im NAP (Beschäftigung), der den NAP (Eingliederung) ergänzt. Im Mittelpunkt des NAP (Eingliederung) stehen die Programme zur sozialen Aktivierung, die die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen durch ehrenamtliche Arbeit und sonstige gemeinnützige Aktivitäten fördern. Auf diese Weise werden die Betroffenen wieder an regelmäßige Arbeit herangeführt und ihre sozialen Kompetenzen erweitert. Soziale Aktivierung käme auch als Option für Erwerbsunfähige in Betracht.

Zweitens wird auf drei Wegen versucht, *Einkommenssicherheit* zu schaffen: 1) Durch eine allgemeine Einkommenspolitik, die Mindestlohn und Sozialhilfe an die durchschnittlichen Lohnerhöhungen koppelt, wodurch sichergestellt ist, dass alle Bürger von wachsendem Wohlstand profitieren. 2) Es wurden spezielle Beihilfeprogramme für Bevölkerungsgruppen aufgestellt, die spezifische Kosten in den Bereichen Wohnen, Kinderbetreuung, Behinderung oder chronische Krankheiten tragen müssen. 3) Die Kommunen können spezifische Einkommensbeihilfen bieten, die z. T. mit Aktivierungsmaßnahmen gekoppelt sind und die in Abhängigkeit von individuellen Lebensumständen und lokalen Gegebenheiten gewährt werden. Dieser Ansatz hat sich als erfolgreich erwiesen und soll daher weiter verfolgt werden. Gleichzeitig müssen Aktivierungsmaßnahmen die Gewähr dafür bieten, dass die Betroffenen das Sozialhilfesystem verlassen, sobald die Möglichkeit besteht, eine Abhängigkeit zu vermeiden. Der Armutsfalle wird durch finanzielle Anreize für diejenigen begegnet, die eine Beschäftigung annehmen oder sich an einer sozialen Aktivierungsmaßnahme beteiligen. Für Einwohner, die langfristig mit einem niedrigen Einkommen auskommen müssen und die nicht in der Lage sind, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder sich an sozialen Aktivierungsmaßnahmen zu beteiligen, wird ein Angebot ergänzender Einkommensbeihilfen eingeführt.

Drittens trägt auch ein *Angebot an bezahlbaren und gut zugänglichen Dienstleistungen* zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bei. Die kommunale Wohnungspolitik in den Niederlanden ist so gestaltet, dass den Berechtigten die Wahl unter mehreren qualitativ angemessenen Mietwohnungen bleibt. Im Bildungswesen besteht das Ziel darin, Entwicklungsnachteile von Kindern abzubauen, ein weiteres Ziel ist die Halbierung der Schulabbrecherquote bis 2010. Im Gesundheitswesen könnte – insbesondere mit Blick auf die Bevölkerungsalterung – die Strategie zum Abbau des Wartelistenproblems noch besser ausgearbeitet werden. Im Hinblick auf die sozioökonomischen Unterschiede beim Gesundheitszustand möchte die Regierung bei Bürgern mit geringem sozioökonomischem Status eine Verringerung der Zahl der Jahre, die sie bei schlechter Gesundheit verbringen, um 25 % bis 2020 herbeiführen. Der „Policy Mix“ für IKT in den Niederlanden ist auf die Bereiche Internet-Zugang sowie IKT-Kenntnisse und –Fertigkeiten ausgerichtet. Kurzfristige Ziele werden derzeit für den Internet-Zugang von Schulen, Büchereien und kommunalen Einrichtungen aufgestellt. Die soziale Eingliederung von Immigranten wird durch ein Integrationsprogramm für alle „Neuimmigranten“ und durch Programme zur sozialen Aktivierung von arbeitslosen „Altimmigranten“ gefördert.

Das vierte Prinzip betrifft das *Konzept der Partnerschaft*, in dem nationale und lokale Ämter und Behörden eng mit allen Beteiligten, auch mit den Begünstigten selbst, zusammenarbeiten.

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

Die Strategie der Niederlande besteht aus einer Kombination von Maßnahmen in den Bereichen Einkommen, Aktivierung, Dienstleistungen und Angebote. Zunächst soll mit dieser Strategie das bestehende System aufrecht erhalten und Schwachpunkte beseitigt bzw. korrigiert werden (unter besonderer Berücksichtigung der schwächsten Bevölkerungsgruppen). Generell erscheint die dargestellte Strategie geeignet, um den Herausforderungen zu begegnen. Für neue Herausforderungen wie IKT oder Armut in heruntergekommenen Wohngebieten der Großstädte werden neue Strategien konzipiert. Zu einigen Themenbereichen wie der Bevölkerungsalterung oder dem Arbeitsmarktpotenzial von Personen, die eine Erwerbsunfähigkeitsrente beziehen, könnte die Strategie noch weiter vertieft werden. Die langfristige Perspektive ist im NAP (Eingliederung) gut entwickelt; für das kommende Jahrzehnt wurden spezifische Zielsetzungen und Verpflichtungen aufgestellt. Einzelne Zielsetzungen, wie etwa diejenigen bezüglich der Zugangsmöglichkeiten zum öffentlichen Personenverkehr, reichen sogar bis über 2010 hinaus.

2.2 Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

In den zurückliegenden Jahren wurden in den Niederlanden große Anstrengungen unternommen, um die politischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu modernisieren und zu integrieren. Zeitgleich mit der Ausarbeitung des NAP (Eingliederung) fand darüber hinaus eine Bewertung der nationalen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung im Zeitraum 1995-2000 statt. Die Ergebnisse dieser Bewertung werden als Leitlinie für die Politik der kommenden Jahre dienen. Der NAP (Eingliederung) ist darauf angelegt, die vorangegangenen Reformen und Modernisierungsbestrebungen fortzuführen und zu konsolidieren.

2.3 Ein koordinierter und integrierter Ansatz

Das Sozialministerium ist zuständig für die Koordinierung der Maßnahmen in den Bereichen Armutsbekämpfung und soziale Ausgrenzung. Eine interministerielle Arbeitsgruppe, an der alle maßgeblichen Ministerien beteiligt sind, erstattet jährlich Bericht über die Fortschritte. Diese Arbeitsgruppe hat auch den nationalen Aktionsplan ausgearbeitet. Der Niederländische Städte- und Gemeindeverband (VNG) und das Amt für die Planung von sozialen und kulturellen Angelegenheiten (SCP) war an den Vorarbeiten beteiligt und berät die Arbeitsgruppe. Die Zusammenarbeit mit und die Anhörung aller maßgeblichen Akteure und Beteiligten sind in den Niederlanden institutionalisiert.

2.4 Strategischer Ansatz und Zielsetzung in Relation zum NAP (Beschäftigung)

Der NAP (Beschäftigung) ist auf die Arbeitsmarktaspekte konzentriert, während der Schwerpunkt des NAP (Eingliederung) auf anderen Aspekten der Sozialpolitik liegt. Die Arbeitsmarktstrategie des NAP (Beschäftigung) wird nochmals kurz zusammengefasst, da sie die auf Wiedereingliederung und Aktivierung ausgerichtete Säule der niederländischen Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bildet. Darüber hinaus weist der NAP (Eingliederung) drei weitere Säulen auf, mit denen sich der größere Teil des Berichts befasst. Sowohl im NAP (Beschäftigung) als auch im NAP (Eingliederung) wird ausdrücklich auf den jeweils anderen Aktionsplan Bezug genommen.

3. Wichtige politische Maßnahmen basierend auf den vier gemeinsamen Zielen

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Die Teilnahme am Erwerbsleben versucht die niederländische Regierung durch Maßnahmen, die gezielt auf besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen (Frauen, ethnische Minderheiten, ältere Menschen) ausgerichtet sind, sowie durch finanzielle Anreize zu fördern. Die 2001 eingeführte Steuerreform macht das Steuersystem beschäftigungsfreundlicher. Das System der sozialen Sicherheit wird mit der Absicht einer Überprüfung unterzogen, einen privaten Markt für Wiedereingliederungsdienstleistungen zu schaffen. Um die Entwicklung und die Umsetzung der Politik der sozialen Aktivierung auf lokaler Ebene zu unterstützen, hat die niederländische Regierung zeitlich befristet eine nationale Informations- und Dienstleistungsstelle für soziale Aktivierung (ISSA) eingerichtet. Das System der Anreize für die soziale Aktivierung gewährt Kommunen Beihilfen, mit denen Maßnahmen zur sozialen Aktivierung besser in deren strukturpolitischen Maßnahmen verankert werden sollen. Zukünftig wird es Leistungsvereinbarungen für Kommunen geben. Das politische Ziel besteht darin, mit einem möglichst umfassenden Konzept alle Leistungsempfänger zu erreichen.

3.2 Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen

Im *Wohnungswesen* wird die künftige Mietpolitik weiterhin gewährleisten, dass Mietsteigerungen maximal in Höhe der Inflationsrate vorgenommen werden können. Für jährliche Mietsteigerungen werden Höchstwerte entsprechend der Wohnraumqualität festgelegt. Das Gesetz zur Förderung des Wohneigentums vom 1. Januar 2001 gewährt Beziehern niedriger Einkommen Hypothekenbeihilfen, die gegebenenfalls durch eine Steuersubvention auf die Übertragung von Eigentum ergänzt wird. Außerdem wird in den Niederlanden die Verbesserung des Zugangs, insbesondere von Menschen mit Behinderungen, zu *öffentlichen Verkehrsmitteln* gefördert.

3.3 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

Der präventive Ansatz ist im *Bildungswesen* zu finden, in dem versucht wird, Bildungsnachteile durch Früherkennung, Ausgleich und Prävention abzubauen. Ein weiteres wichtiges Maßnahmegebiet ist die Bekämpfung des Schulabbruchs. Die Qualität der Bildung leidet unter Personalengpässen. Anstrengungen werden unternommen, um Lehrpersonal aus anderen Berufen zu gewinnen. Die Einkommen der Lehrer sind angehoben worden. Studenten auch aus dem Kreis kultureller Minderheiten werden ermutigt, sich für eine Lehrerausbildung zu entscheiden. Die Möglichkeiten für benachteiligte Schüler im Bildungssystem werden durch zusätzliche Finanzmittel und die Förderung von Sonderschulen erweitert. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Qualität des Bildungssystem und die Leistungen der Schüler zu verbessern. In mehreren Städten wurde ein erweitertes schulisches Angebot geschaffen, das neben den üblichen schulischen Aktivitäten auch eine Betreuung der Kinder außerhalb der Unterrichtszeiten anbietet, und so zu einer besseren Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie beiträgt. Die Regierung hat eigens Mittel für den „Aktionsplan Pflichtschule“ und den „Aktionsplan Schulabbrecher“ eingestellt. Im *Gesundheitssektor* erhalten die lokalen Gebietskörperschaften durch die Änderung des Präventionsgesetzes für die öffentliche Gesundheit mehr Kompetenzen in Prävention und Koordination, die es ihnen ermöglichen sollen, wirksamer als bisher auf eine Verringerung der durch sozioökonomische Faktoren bedingten Unterschiede im Gesundheitsstatus hinzuwirken.

3.4 Für die sozial Schwachen handeln

Im Mittelpunkt der niederländischen *Einkommenspolitik* stehen die sozial schwachen Bevölkerungsgruppen. Spezifische nationale Programme zur Einkommensförderung beinhalten Wohngeld, besondere Angebote für Menschen mit Behinderungen und chronisch Kranke sowie Studiengebühren. Auf kommunaler Ebene umfaßt die Unterstützung Instrumente wie an der Bedürftigkeit orientierte Assistenz, die Befreiung von lokalen Abgaben, ermäßigte Eintrittspreise für Kulturveranstaltungen usw. Spezielle *IKT-Maßnahmen* sind auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen in sozial schwachen Gebieten ausgerichtet. Der Zugang zum Internet wird durch Projekte wie die „digitalen Spielplätze“ gefördert. In Büchereien in benachteiligten Wohngebieten erhalten die Bewohner gegen geringe Gebühren Zugang zum Internet und/oder IKT-Schulungen. 2000 wurden für dieses Projekt im Rahmen der Stadterneuerungspolitik 9,1 Mio. € eingestellt. Derzeit gibt es rund 300 dieser „digitalen Spielplätze“. Im Zuge einer weiteren Maßnahme stellen unter der Bezeichnung „Wissen in der Nachbarschaft“ einzelne Städte IKT-Infrastrukturen und –Anwendungen für bestimmte Wohngebiete zu Verfügung.

3.5 Alle Akteure mobilisieren

Sämtliche Aktivitäten auf diesem Gebiet in den Niederlanden basieren auf einem *partnerschaftlichen Konzept*. Während die nationalen Behörden Rechtsvorschriften und Rahmenvorgaben aufstellen und die Finanzmittel bereitstellen übernehmen die lokalen Gebietskörperschaften wichtige Aufgaben bei der Entwicklung und der Umsetzung der Maßnahmen. Die Regierung ist bemüht, Bürger, Wirtschaft und Interessenvertretungen von benachteiligten Bevölkerungsgruppen aktiv einzubinden. 2000 schlossen sich die Interessenvertretungen der Sozialhilfeempfänger, humanitäre Organisationen und Gewerkschaften zu einer „Allianz für soziale Gerechtigkeit“ zusammen. Zweimal jährlich trifft eine Regierungsdelegation unter Führung des Sozialministers zu Gesprächen mit dieser Allianz, dem Niederländischen Städte- und Gemeindeverband (VNG) und dem Verband der Provinzialbehörden (IPO) zu einem Meinungsaustausch über alle Aspekte der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zusammen.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

Wenig Aufmerksamkeit wird im NAP (Eingliederung) der Gleichstellung von Männern und Frauen mit Ausnahme einiger begrenzter Bewertungen der geschlechtsspezifischen Dimensionen hinsichtlich Beschäftigung, Einkommen und Wohnungslosigkeit gewidmet. Einige Zahlen bekräftigen das höhere Risiko im Bereich Einkommensarmut bei älteren alleinlebenden Frauen und Alleinerziehenden, die vom Mindesteinkommen leben. Der "Wohnungslosenmonitor", der erstmals im Jahr 2000 veröffentlicht wurde wird weiterentwickelt um gender-sensitive Daten und Informationen zur Verfügung zu stellen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der anwachsenden Gruppe wohnungsloser Frauen.

Der NAP (Eingliederung) widmet im allgemeinen Gleichstellungsfragen dann Aufmerksamkeit, wenn sich diese auf den NAP (Beschäftigung) und den langfristigen Emanzipationspolitikplan beziehen, z.B. auf die generelle Zielsetzung einer Frauenbeschäftigungsquote von 65% im Jahr 2010. Der NAP (Beschäftigung) umreißt die in dieser Hinsicht spezifizierten Maßnahmen. Wenn es um Politiken der sozialen Aktivierung bzw. Teilhabe geht, lenkt der NAP (Eingliederung) das Augenmerk auf geschlechtsspezifische Aspekte. Er betont z.B. die Wichtigkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen als Hilfestellungen, wenn alleinstehende Mütter, die von Unterstützungsleistungen leben, wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen wollen. Dagegen ist in anderen zentralen Bereichen der sozialen Integration (z.B. Bildung, Gesundheit und Wohnen) kaum gender Sensitivität im NAP (Eingliederung) sichtbar und sollte verstärkt werden. Der neue "Emanzipationsmonitor", der im November 2000 durchgeführt wurde, könnte dieses leisten.

5. Die Rolle des Europäischen Sozialfonds (ESF) bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Ziel 3 des ESF unterstützt die Anstrengungen der Niederlande zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Ein großer Teil dieser Menschen wird dahingehend beschrieben, dass sie „vom Arbeitsmarkt sehr weit“ entfernt seien. Ihre Wiedereingliederung erfordert mindestens zwei Jahre und muss durch unterschiedliche Maßnahmen begleitet werden. Aus dem ESF werden auch Maßnahmen im Bildungswesen unterstützt, mit denen die Schulabbrecherquote verringert werden soll. Aus Equal werden Aktionen bezuschusst, die darauf abzielen die Qualifikationen von besonders diskriminierungsgefährdeten Bevölkerungsgruppen zu verbessern

ÖSTERREICH

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: Die wichtigste Grundlage des Sozialschutzes in Österreich bildet das umfassende Sozialversicherungssystem einer Pflichtversicherung aller Erwerbstätigen und ihrer nicht erwerbstätigen Angehörigen (Ehegatten und Kinder). Dieses System umfaßt den Zugang zu Kranken-, Arbeitslosen-, Renten- und Unfallversicherung. Die Sozialhilfe, als zweites, an der Bedürftigkeit orientiertes Auffangnetz liegt in der Zuständigkeit der neun Bundesländer. Die gute wirtschafts- und beschäftigungspolitische Lage dauerte in Österreich auch 2000 an. Der reale Zuwachs des BIP betrug 3,2 %, die Arbeitslosenquote sank weiter auf 3,7 % und liegt damit auf einem Niveau nahe der Vollbeschäftigung. Dem Europäischen Haushaltspanel (ECHP) zufolge waren 1997 13 % der österreichischen Bevölkerung vom Armutsrisiko betroffen. Die Quote des persistenten Armutsrisikos liegt bei 5 %. (1995-1997). Armut ist somit in Österreich kein Massenphänomen.

In den letzten Jahrzehnten hat die Erwerbsquote zugenommen, während die Zahl der Arbeitslosen auf einem relativ niedrigen Niveau blieb. Die Unterschiede zwischen hohen und niedrigen Einkommen sind geringer als im EU-Durchschnitt, die Einkommensdisparitäten zwischen Männern und Frauen sind dagegen beträchtlich. Das allgemeine Bildungs- und Qualifikationsniveau der Bevölkerung hat sich in den vergangenen 30 Jahren deutlich verbessert. Das Mindestniveau der Renten (Ausgleichszulagenrichtsatz) ist beträchtlich – von 30 % auf 50 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens – angestiegen.

Strategischer Ansatz: Nach den Angaben der österreichischen Behörden basiert der politische Rahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf einer integrierten Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Der NAP (Eingliederung) umreißt einen umfangreichen Katalog bestehender Maßnahmen, die in erheblichem Maße zu dem positiven Gesamtbild in Österreich beigetragen haben. Mit Blick auf ein strategisches Gesamtkonzept sind Untersuchungen zur Bestimmung zukünftiger Risikofaktoren für Armut und soziale Ausgrenzung geplant. Quantitative Ziele auf der Grundlage angestrebter Ergebnisse, sowie Indikatoren für das Monitoring der jetzt vorgelegten Pläne und Zeitpläne für die Umsetzung werden in Teilbereichen (Obdachlose, Behinderte) dargestellt. Die Einbeziehung verschiedener im NAP (Eingliederung) erwähnten bildungspolitischen Maßnahmen und deren spezifischer Beitrag zur Erreichung der einzelnen Ziele sollten noch mit einem integrativen Gesamtrahmen verknüpft werden.

Politische Maßnahmen: Österreich verfolgt die vier Ziele mit einer deutlichen Schwerpunktsetzung auf Beschäftigungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Unterstützung von Familien generell. Der NAP (Eingliederung) konzentriert sich im wesentlichen auf bereits laufende Maßnahmen und einige neue politische Entwicklungen (z. B. Alterssicherung für Frauen, Behinderte, Familienarmut). Die Probleme einzelner Bevölkerungsgruppen, die erhebliche Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt oder eingeschränkten Zugang zu bestimmten Sozialleistungen haben (wie z.B. Zuwanderer aus Nicht-EU-Ländern) sollen im Aktionsplan noch genauer ausgeführt werden.

Künftige Herausforderungen: Die wichtigste Herausforderung besteht in der Förderung einer umfassenden und integrierten Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bei einem gleichzeitigen Ausbau des bestehenden, gut entwickelten Sozialsystems. Dies schließt das Aufstellen von Zielen, die Festlegung eindeutiger Zeitpläne und das Erstellen eines Maßnahmenpakets ein, die gezielt auf die ermittelten Lücken ausgerichtet sind. Das allgemeine Bekenntnis zugunsten von Monitoring und Evaluierung der Maßnahmen sollte im Zuge der Umsetzung des NAP (Eingliederung) operationalisiert werden. Darüber hinaus müssen auch Anstrengungen unternommen werden, um die mit der Teilung der Verantwortlichkeit zwischen Bund und Ländern und zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten zusammenhängende Komplexität des Verwaltungssystems zu verringern (etwa durch sogenannte „One-Stop-Shops“).

1. Zentrale Herausforderungen und Tendenzen

Die gute Wirtschafts- und Beschäftigungsleistung in Österreich setzte sich 2000 fort. Der reale Zuwachs des BIP betrug 3,2 %, die Arbeitslosenquote sank weiter auf 3,7 % und liegt damit an der Grenze zur klassischen Vollbeschäftigung. Die Beschäftigungsquote entspricht mit 68,3 % (77 % bei den Männern, 59,4 % bei den Frauen) nahezu den Zielen von Lissabon.

Insgesamt liegt das Armutsrisiko in Österreich um ein Viertel unter dem EU-Durchschnitt. Die wichtigste Grundlage des Sozialschutzes bildet das umfassende Sozialversicherungssystem mit Pflichtversicherung aller Erwerbstätigen und ihrer nicht erwerbstätigen Angehörigen (Ehegatten und Kinder). Das Sozialhilfesystem als zweites, an der Bedürftigkeit orientiertes Auffangnetz liegt in der Zuständigkeit der neun Bundesländer und gewährt EU-Bürgern sowie in unterschiedlichem Ausmaß Nicht-EU-Bürgern Anspruch auf Sozialhilfe.

Die Komplexität des Themas spiegelt sich in der Aufteilung nicht nur der Verantwortungsbereiche zwischen Bund und Ländern, sondern auch zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten auf diesen beiden Ebenen wider. Der zweigleisige Charakter des österreichischen Sozialschutzsystems verhindert Armut zwar weitgehend, doch bietet auch dieses System keinen 100 %-igen Schutz. Die Koordination und Integration der Maßnahmen zur Eingliederung der am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen muss noch verbessert werden.

Laut ESSOSS-Daten von Eurostat wendet Österreich 28,4 % seines BIP für den Sozialschutz auf, während der EU-Durchschnitt bei 27,7 % liegt (Daten für 1998). Gemessen an den Pro-Kopf-Ausgaben in Kaufkraftstandards (KKS) liegen die österreichischen Sozialschutzausgaben mit 6 297 KKS rund 15 % über dem EU-Durchschnitt von 5 532 KKS.

Das umfassende österreichische Sozialschutzsystem hat dazu beigetragen, die Inzidenz des Armutsrisikos im Allgemeinen gering zu halten. Dem Europäischen Haushaltspanel (ECHP) für 1997 zufolge liegen derzeit die Einkommen von 13 % der Bevölkerung unter 60 % des Medianwerts für Österreich. 1995-1997 waren 4,7 % der Bevölkerung dauerhaft vom Armutsrisiko betroffen.

Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnen und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Unterschiede zwischen hohen und niedrigen Einkommen sind geringer als im EU-Durchschnitt. Allerdings bestehen relativ große Einkommensdisparitäten zwischen Männern und Frauen.

- Das Bildungs- und Qualifikationsniveau der Bevölkerung insgesamt hat sich in den letzten 30 Jahren deutlich verbessert; der Anteil derjenigen, die das Bildungssystem bereits nach der Pflichtschule verlassen haben, ist drastisch zurückgegangen.
- Das Mindestniveau der Renten (Ausgleichszulagenrichtsatz) ist im selben Zeitraum von rund 30 % auf etwa 50 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens beträchtlich gestiegen.
- Es gibt Hinweise darauf, dass Asylsuchende, die nicht von der Bundesbetreuung erfasst werden, in hohem Maße von Armut und Ausgrenzung bedroht sind.

2. Strategischer Ansatz und vorrangige Ziele

Der österreichische Wohlfahrtsstaat hat ein sehr umfangreiches Netz der sozialen Sicherheit geschaffen und damit eine im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten positive Lage in bezug auf Armut erreicht. Der NAP (Eingliederung) legt daher seinen Schwerpunkt vorrangig auf die Aufzählung eines Katalogs bestehender Maßnahmen, die fortgesetzt und einer Evaluierung unterzogen werden sollen, und weniger auf eine Vielzahl neuer, zukünftig zu realisierender Aktionen.

- Der NAP (Eingliederung) enthält primär allgemeine Hinweise auf bereits vorliegende Analysen und aktuelle Diskussionen.
- Die Umsetzung der Ziele von Nizza erfolgt auf der Grundlage fortdauernder sowie einiger neuer Maßnahmen.
- Der Plan enthält wenige quantifizierte Zielvorgaben, dafür jedoch im Einzelfall Zusagen für bestimmte Maßnahmen und *nicht quantifizierte Ziele*. Auch verbindliche Umsetzungszeitpläne gibt der Plan kaum vor. Geeignete Monitoringmechanismen, die in der Lage sind, die Fortschritte bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu messen, wären besonders wichtig.

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

Der NAP (Eingliederung) beinhaltet eine umfangreiche Aufstellung der derzeitigen Maßnahmen, die noch anhand neuer Entwicklungen oder neuer Bedürfnisse einer Bewertung oder Neu Beurteilung zu unterziehen sind. Im NAP (Eingliederung) werden einige langfristige Aspekte genannt, die eine deutliche Präventionswirkung auf die Verringerung der sozialen Ausgrenzung haben könnten und sich noch in Planung und Vorbereitung befinden. (Ein Beispiel: Das Problem fehlender Rentenansprüche von Frauen wird als ein Thema genannt, mit dem sich die Regierung zukünftig befassen will.) Die Einbeziehung verschiedener im NAP (Eingliederung) erwähnten bildungspolitischen Maßnahmen und deren spezifischer Beitrag zur Erreichung der einzelnen Ziele sollten mehr mit einem integrativen Gesamtrahmen verknüpft werden.

2.2 Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

Die Einführung eines Beirats für die Vorbereitung und Umsetzung des NAP (Eingliederung) kann als prozessbezogene Innovation angesprochen werden. Von Bedeutung ist die Absicht der Regierung, sich mit dem Problem der Frauen ohne Rentenanspruch auseinander zu setzen. Ein konkreter Schritt ist die Anrechnung bestimmter Kindererziehungszeiten auf die zur Begründung eines Rentenanspruchs erforderlichen Zeiten. Auch wenn die Auswirkung des neu eingeführten Kinderbetreuungsgeldes auf den Arbeitsmarkt erst noch einer Evaluierung unterzogen werden muss, beinhaltet diese Neuerung doch eine Reihe beachtenswerter Elemente wie die Einbeziehung bisher nicht Anspruchsberechtigter, die deutliche Anhebung der Zuverdienstgrenze oder die als Beitragszeiten nicht nur für die Anspruchsberechtigung, sondern auch für die Höhe der Rente angerechneten Zeiten.

2.3 Ein koordinierter und integrierter Ansatz

Verschiedene der im nationalen Aktionsplan genannten Maßnahmen haben, obwohl sie nicht speziell mit Blick auf die Armutsbekämpfung entwickelt wurden, eine armutsvorbeugende und armutsreduzierende Wirkung (z. B. einzelne Beschäftigungsmaßnahmen, das Kinderbetreuungsgeld, spezielle Mittel für behinderte Menschen). Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahmen in dieser Hinsicht sollten analysiert werden.

In Österreich ist die Abstimmung von Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung auf Länderebene, u. a. der Sozialhilfe, ein wichtiges Thema. Der NAP (Eingliederung) hält fest, dass zur Behandlung dieser Frage eine Arbeitsgruppe gebildet und landesweit gültige Qualitätsstandards aufgestellt werden sollen.

2.4 Strategischer Ansatz in Relation zum NAP (Beschäftigung)

Auf die Konsistenz zwischen dem NAP (Eingliederung) und dem NAP (Beschäftigung) wird hingewiesen. Der NAP (Eingliederung) greift verschiedentlich Maßnahmen und Ziele auf, die im NAP (Beschäftigung) festgelegt sind. Auch im NAP (Beschäftigung) wird die Benachteiligung der Zuwanderer am Arbeitsmarkt konstatiert. Die Eingliederung von Zuwanderern wird im NAP (Eingliederung) als eines der vorrangigen Ziele genannt. Maßnahmen oder Angaben, wie dieses Ziel erreicht werden soll, sind noch nicht ausreichend konkretisiert.

3. Wichtige strategische Maßnahmen im Rahmen der vier gemeinsamen Ziele

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Der nationale Aktionsplan stellt Beschäftigungsziele heraus. In gewissem Umfang greift der NAP (Eingliederung) Elemente auf, die im NAP (Beschäftigung) entwickelt wurden. Diese Vorgehensweise steht mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon bezüglich des Ziels der Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben im Einklang. Allerdings werden verschiedene Bevölkerungsgruppen, die erhebliche Probleme beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben, zu wenig angesprochen, so z. B. Zuwanderer aus Nicht-EU-Ländern, für die bislang Maßnahmen zur Beseitigung der Nichtharmonisierung von Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitserlaubnis vorgesehen sind. Erwähnt wird auch eine Reihe interessanter Initiativen zur IT-Schulung speziell für Frauen, doch enthält der Plan generell nur wenige Hinweise auf den möglichen Beitrag der wissensbasierten Gesellschaft und von „eLearning“-Initiativen zur Bekämpfung des „Bildungsgrabens“ und dazu, mit welchen konkreten Maßnahmen auf die besonderen Bedürfnisse von benachteiligten Bevölkerungsgruppen eingegangen werden soll.

3.2 Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen

In bezug auf den Zugang aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen zählt der NAP (Eingliederung) die verschiedenen Transferleistungen auf, die es im gut entwickelten österreichischen Wohlfahrtsstaat bereits gibt und die das Erreichen dieses Ziels positiv beeinflussen. Der Bildungszugang aller ist gewährleistet. Der Anteil derjenigen, die das Bildungssystem bereits nach der Primarstufe verlassen, ist in den letzten Jahrzehnten drastisch zurückgegangen. Das Bildungsniveau von 15,8 % der Bevölkerung zwischen 20 und 29 Jahren entspricht der Primarstufe (Männer 14,4 %, Frauen 17,1 %).

Eine Reihe von Reformen auf sozialpolitischem Gebiet („soziale Treffsicherheit“) muss mit Blick auf ihre möglichen Auswirkungen auf den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen einer Bewertung unterzogen werden.

3.3 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

Der NAP (Eingliederung) nennt drei Politikfelder, auf denen dem Risiko der Ausgrenzung vorgebeugt werden soll: Die Nutzung der Informationstechnologie, Maßnahmen zur Förderung der Solidarität innerhalb der Familien und in weiteren Primärgruppen sowie die Hilfe bei konkreter Bedürftigkeit. Neben spezifischen Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen wird im NAP (Eingliederung) auf regionaler Ebene (z. B. Wien) ein innovativer Ansatz genannt, mit dem Wohnungslosigkeit verhindert werden soll. Perspektiven für langfristige Veränderungen und Verbesserungen, die dazu beitragen könnten, in einigen der verbleibenden Bereiche die anstehenden Probleme zu lösen (z. B. der eingeschränkte Zugang von Zuwanderern zu bestimmten Sozialleistungen oder die Förderung von innovativen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für im "ersten" oder "Haupt-"Arbeitsmarkt nicht vermittelbare Personen) müssen noch eingehender untersucht werden.

3.4 Für die sozial Schwachen handeln

Der NAP (Eingliederung) enthält eine umfassende Übersicht der von Ausgrenzung besonders bedrohten Bevölkerungsgruppen. Erwähnenswert sind die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für behinderte Menschen („Behindertenmilliarde“) und das Kinderbetreuungsgeld, das auch Nichtversicherten gewährt wird. Allerdings lässt der NAP (Eingliederung) offen, welche konkreten Maßnahmen für weitere Gruppen geplant sind. Zusagen über die Zweijahresperspektive des laufenden nationalen Aktionsplans hinaus sollen klarer dargestellt werden (Behinderte, allein Erziehende, ältere Menschen und Schulabbrecher), und ein strategischer Rahmen für integrierte Ansätze und Strukturreformen soll stärker herausgearbeitet werden. Der NAP (Eingliederung) nimmt auch Bezug auf die Armut in ländlichen Regionen und kündigt mehrere Vorschläge zur Verbesserung der Infrastruktur in diesen Gebieten an.

3.5 Alle Akteure mobilisieren

Die Bundesregierung führt im NAP (Eingliederung) an, dass Gespräche mit allen maßgeblichen Akteuren aufgenommen worden seien. Einzelne Akteure äußern jedoch Bedenken hinsichtlich des Prozesses und wünschen sich eine vermehrte Anerkennung ihrer Beiträge. Hinweise auf die Mobilisierung von Organisationen zur Gleichstellung von Männern und Frauen sind nicht enthalten.

Der NAP (Eingliederung) stellt allerdings eine institutionelle Basis für die Aufnahme des Dialogs zwischen den verschiedenen Akteuren und institutionellen Gruppen im Rahmen der Durchführung dieses Aktionsplans und zur Vorbereitung des nächsten Aktionsplans zur Verfügung.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

Der NAP (Eingliederung) bezieht sich auf die allgemeinen Ziele der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen und der besseren Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie. Ein durchgängiger Gender Mainstreaming-Ansatz und Hinweise darauf, wie die spezifische Problematik benachteiligter Frauen angegangen werden soll, sind im NAP unzureichend und zu allgemein ausgeführt und erfordern verstärkte Aufmerksamkeit.

Während das Kinderbetreuungsgeld in einigen Fällen dazu beitragen könnte, Armut zu lindern, muss im Rahmen einer detaillierten Evaluierung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen beurteilt werden, wie sich der Bezug des Kinderbetreuungsgeldes auf die Frauenerwerbstätigkeit auswirken wird

Die Diskussion über individuelle Anspruchsberechtigungen konzentriert sich auf den individuellen Rentenanspruch für Frauen.

Die Unterhaltsvorschussregelung verfolgt das Ziel, zur Verringerung der Frauenarmut beizutragen.

Das Gewaltschutzgesetz sorgt dafür, dass Frauen und deren Kinder in ihrer Wohnung bleiben können und trägt somit zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung von Menschen die von Gewalt bedroht sind, bei.

5. Die Rolle des Europäischen Strukturfonds (ESF) bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Von insgesamt 1 147 Mio. € für das Ziel-3-Programm sind 219 Mio. € für das Politikfeld b (soziale Eingliederung) bestimmt. In der Ziel-1-Region Burgenland sind 4,5 Mio. € für Maßnahmen zur sozialen Eingliederung vorgesehen. In anderen Politikfeldern erwartet man sich positive Effekte auf die Armutsbekämpfung.

In allgemeiner Form wird auf die Wirkung des ESF bei der Verbesserung der Situation bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung eingegangen.

Die Gemeinschaftsinitiative EQUAL, die sich deutlich mehr an vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Menschen richtet, wird im NAP (Eingliederung) angesprochen. Aus der Gemeinschaftsinitiative EQUAL werden für den Planungszeitraum 2000-2006 insgesamt 204 Mio. € zur Verfügung gestellt.

PORTUGAL

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: Trotz der niedrigen Arbeitslosquote und einer hohen Beschäftigungsquote bleibt die Armutsrisikoquote in Portugal hoch (23 % gemäß Eurostat-Daten für 1997).. Formen der herkömmlichen Armut, die aus den Grenzen des Sozialschutzsystems und der Dominanz von arbeitsintensiven Erwerbsbereichen mit gering qualifizierten Tätigkeiten und geringer Produktivität herrühren, werden hier begleitet von einer „neuen Armut“, die die Folge der Modernisierung der portugiesischen Wirtschaft in den letzten Jahren ist und sich häufig auch aus Zuwanderungsströmen und der Unsicherheit der Arbeitsplätze speist. Die geringen schulischen und beruflichen Qualifikationen des überwiegenden Teils der portugiesischen Bevölkerung und die hohe Schulabbrecherquote führen zu einer weiteren Zunahme der Ausgrenzungsfaktoren. In diesem Zusammenhang wurde von der portugiesischen Regierung im Laufe der vergangenen fünf Jahre mit der Entwicklung einer „neuen aktiven Sozialpolitik“ begonnen, die auf die Stärkung der Bemühungen um soziale Eingliederung gerichtet ist und auf vorrangig integrierte Eingriffsmethoden setzt.

Strategischer Ansatz: Der allgemeine, langfristig angelegte strategische Ansatz stützt sich auf eine wirtschaftliche Entwicklung, die in Einklang steht mit der Verbesserung des sozialen Zusammenhalts und der Beseitigung struktureller Faktoren, von denen Ausgrenzungsprozesse ausgehen. Im NAP sind das Mainstreaming der Eingliederungsbemühungen in allen maßgeblichen Politikbereichen, die Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme sowie integrierte Initiativen zur Unterstützung besonders gefährdeter Gruppen und Gebiete vorgesehen. Ein partnerschaftliches Konzept und die Mobilisierung der Akteure auf nationaler und kommunaler Ebene zählen ebenfalls zu den zentralen Bestandteilen der Strategie. Im NAP sind quantifizierte Ziele festgelegt, durch die Kinderarmut ausgerottet, die absolute Armut abgebaut, die Armutsquote verringert und die Armut in städtischen und ländlichen Gegenden bekämpft werden sollen.

Politische Maßnahmen: Der NAP deckt in umfassender Weise die 4 Hauptziele und Unterziele von Nizza ab, allerdings sind dabei manchmal eine gewisse Verwirrung zwischen „Prioritäten“ und „Zielen“, die Wiederholung derselben „Instrumente“ bei mehreren Zielen und Unterzielen und Schwierigkeiten bei der Prioritätenfestlegung festzustellen. Der überwiegende Teil der eingeleiteten Maßnahmen ist nicht neu, und auch der Zusammenhang zwischen der jeweiligen Maßnahme und dem Ziel, das damit bedient wird, ist nicht immer klar. Auf der Grundlage der vorgestellten Maßnahmen sind drei Aspekte hervorzuheben: Die Teilhabe am Arbeitsmarkt wird aus einer vorbeugenden bzw. beschäftigungsfördernden Perspektive und der Perspektive der Förderung der lebensbegleitenden Weiterbildung heraus betrachtet, das Prinzip der affirmativen Diskriminierung ist ein Grundbestandteil der Reform des Sozialschutzsystems (womit zugleich das Problem der von Armut betroffenen Rentner aufgegriffen werden soll), während ein integriertes Konzept für gefährdete Gruppen nach einem weitergehenden Contracting-Verfahren vorgeschlagen wird. Darüber hinaus ist im NAP der Aufbau von Dienstleistungen und Einrichtungen vorgesehen, die in erster Linie für benachteiligte Personen und Familien gedacht sind, und es werden Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit („Sozialvertrag zwischen den Geschlechtern“) eingeleitet.

Künftige Herausforderungen: Als wesentliche Herausforderung ist die Verzahnung von präventiven und kurativen Aspekten der Sozialpolitik zu nennen: direkte Maßnahmen zur Beseitigung gravierender Fälle von Ausgrenzung, frühzeitige Interventionen und Aktivierungsmaßnahmen zur Förderung der beruflichen Wiedereingliederung und Ausbau der Aus- und Weiterbildungsnetze als langfristig vorbeugende Maßnahmen gegen die Risiken der Ausgrenzung. Die Rolle des Sozialschutzes muss intensiviert werden, ebenso die Anpassung der Sozialdienste und -Einrichtungen an die Bedürfnisse der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen sowie die Zugangsmöglichkeiten zu den Bereichen Gesundheit, Wohnung, Rechtsprechung usw. Angesichts der ehrgeizigen Zielsetzung der quantifizierbaren Zielsetzungen, die sich Portugal kurz-, mittel- und langfristig setzt, bildet das Indikator-Überwachungssystem mit Sicherheit eine weit reichende Herausforderung. Darüber hinaus muss auch die wirksame Mobilisierung der Akteure, insbesondere der Zielgruppen der Aktionen und der Sozialpartner, weiter vertieft werden.

1. Wichtige Tendenzen und Herausforderungen

Im Jahr 2000 entsprach das Wirtschaftswachstum (3,3 %) dem Durchschnitt der Europäischen Union. In gleicher Weise stieg auch die Produktivität in einem dem Gemeinschaftsdurchschnitt entsprechenden Umfang (1,6 %), während Portugal jedoch nach wie vor auf dem niedrigsten Produktivitätsniveau in der gesamten Europäischen Union (65,8 % des Gemeinschaftsdurchschnitts) verharret.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt ist durch eine über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegende Erwerbstätigenquote (68,3%) sowie eine relativ niedrige Arbeitslosenquote (4,2 % im Jahr 2000) gekennzeichnet. Dennoch – und trotz der allgemein positiven Entwicklung der Arbeitsmarktindikatoren – bestehen nach wie vor strukturelle Probleme: der Anteil Langzeitarbeitsloser macht 40% der Gesamtarbeitslosenzahl aus, die niedrige Schulbildungsquote der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, die eine weiterführende Schulbildung absolviert hat (11,5 % gegenüber 42,3 % im EU-Durchschnitt) sowie der hohe Anteil von jugendlichen Schulabbrechern (43 % der jungen Menschen zwischen 18 und 24 Jahren verlassen die Schule mit geringer Schulbildung).

Das Armutsrisiko ist nach wie vor ein in Portugal weit verbreitetes Phänomen. Definiert als der Prozentsatz der Bevölkerung, die mit einem Einkommen von weniger als 60 % des landesweiten Durchschnitts auskommen muss, sind 1997 insgesamt 23 % der Bevölkerung hiervon betroffen (dies ist die höchste Quote in der gesamten Europäischen Union). Auch die Dauerarmut erreicht hohe Anteile: 15 % der Bevölkerung lebten in drei aufeinander folgenden Jahren unterhalb der 60%-Einkommengrenze. Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnung und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden.

Im Bereich des Sozialschutzes ist Portugal in der Europäischen Union das Land mit den geringsten prozentualen Aufwendungen aus dem BIP (23,4% im Jahr 1998 gegenüber 27,7 % im Gemeinschaftsdurchschnitt).

Besondere Aufmerksamkeit zukommen muss in diesem Kontext der anhaltend hohen Zahl der in dauernder Armut lebenden Menschen, dem hohen Anteil der unter der Armutsgrenze lebenden Erwerbstätigen (analog zu den niedrigen Löhnen der Arbeitnehmer und der Unsicherheit der Arbeitsplätze) sowie dem gleichermaßen hohen Anteil der in Armut lebenden Rentner (woran eine der Schwachstellen des sozialen Sicherheitssystems deutlich wird), der geringe Qualifikation der Arbeitnehmerschaft und dem Trend zum Abbruch der Schulausbildung sowie dem Problem der Armut in ländlichen Regionen und bestimmten Großstadtvierteln. Da das Armutsrisiko bei Frauen höher als bei Männern ist (25 % gegenüber 22 %), ist auch in diesem Bereich besondere Aufmerksamkeit notwendig.

2. Strategischer Ansatz und vorrangige Ziele

Die Hauptprioritäten bei der Bekämpfung der Armut und der Förderung der sozialen Eingliederung sind grundsätzlicher Art und stützen sich auf 6 strategische Zielrichtungen: Wirtschaftliche Entwicklung, sozialer Zusammenhalt, Chancengleichheit, Sozialschutz, Integration und Netz der Sozialdienste/Sozialeinrichtungen.

Somit sind als wichtigste Ziele des NAP zu nennen:

- Rückführung der aus dem Arbeitsmarkt Ausgegrenzten in eine Erwerbstätigkeit und lebensbegleitende Weiterbildung als Teil einer wettbewerbsfähigen wirtschaftlichen Entwicklung, die an den Bedürfnissen des Zusammenhalts orientiert ist
- Entwicklung von Sozialschutzsystemen als spezifische Instrumente zur Bekämpfung der Armut
- Gesellschaftlich-berufliche Wiedereingliederung der von Ausgrenzung betroffenen Personenkreise und Familien (integrierte Programme und „Verträge über soziale Eingliederung“)
- Integrierte Entwicklung der von Ausgrenzung betroffenen Gebiete
- Aufbau eines Netzes aus Sozialdiensten und Sozialeinrichtungen unter Beteiligung der Bürgergesellschaft
- Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen im Hinblick auf die Einführung eines „sozialen Geschlechtervertrags“.

Im nationalen Aktionsplan setzt sich Portugal verschiedene Ziele, die längerfristig erreicht werden sollen:

Quantifizierte Ziele: Ausrottung der Kinderarmut bis 2010; Senkung des Armutsrisikos auf 17 % und Halbierung der „absoluten Armut“ bis 2005; Umsetzung von 50 „sozio-urbanen Entwicklungsverträgen“ (die integriert verwaltet werden und gezielt auf benachteiligte städtische Gemeinden ausgerichtet sind) bis 2003.

Sonstige Ziele: Anlaufen des Programms „Ländlicher Raum und Sozialentwicklung“ (integrierte lokale Entwicklung der ländlichen Gemeinden), Unterzeichnung eines „Vertrags über soziale Eingliederung“ mit allen betroffenen Personen innerhalb einer Frist von einem Jahr (bei gefährdeten Kindern und Jugendlichen 3 Monate), Einrichtung einer nationalen Notrufnummer (gekoppelt mit den kommunalen Sozial-Notfallzentren).

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

Hinsichtlich der Anpassung von Strategie und verfolgten Zielen sind die folgenden Elemente hervorzuheben:

- Anwendung des „Mainstreaming“-Prinzips der Eingliederung, um den Kampf gegen die Ausgrenzung zu einem eigenständigen Bestandteil der sektoralen Politikbereiche über die Sozialpolitik hinaus zu machen;
- die vielfältigen Aspekte im Zusammenhang mit der Teilhabe am wirtschaftlichen Leben werden im nationalen Aktionsplan behandelt, insbesondere Berufsausbildung, berufliche Weiterbildung, Schulbildung, Beschäftigung, lebensbegleitende Weiterbildung im Rahmen der Wissensgesellschaft. Erwähnenswert ist auch das Ziel, die Beseitigung struktureller Ausgrenzungsfaktoren zu einem Herzstück der Wirtschaftspolitik zu machen;
- die Bedeutung der Entwicklung von Sozialschutzsystemen ist ein zentraler Bestandteil der Strategie; unabhängig von den damit zusammenhängenden Haushaltssachzwängen wird die Reform des Solidaritäts- und Sozialschutzsystems (das sich auf die Grundprinzipien von Gerechtigkeit, Gleichheit, Solidarität und affirmative Diskriminierung stützt) fortgesetzt;
- die landesweite Ausdehnung der Ausgrenzung in ihren beiden Erscheinungsformen (zu sozialen Brennpunkten heruntergekommene Großstadtviertel und ländliche Gemeinden im Landesinneren) ist Gegenstand einer integrierten Entwicklungsstrategie.

Die Analyse der Probleme in einer langfristig angelegten Perspektive präsentiert sich in nationalen Aktionsplan in eindeutiger Form: die Herausforderungen sind struktureller Art und stehen im Zusammenhang mit dem nationalen Plan für wirtschaftliche und soziale Entwicklung (dessen Endziel lautet, den Rückstand des Landes gegenüber dem Gemeinschaftsdurchschnitt innerhalb einer Generation aufzuholen); verschiedene quantifizierte Ziele, insbesondere die „Kinderarmut“ und die „absolute Armut“ (Konzepte, die übrigens nicht definiert werden) werden für einen Zeitraum über das Jahr 2003 hinaus vorgestellt. Die Art und Weise, wie sich dieser Zweijahresplan in die langfristigen Ziele einfügt, muss noch ausgearbeitet werden, da die Unterscheidung zwischen längerfristigen „Prioritäten“ und kurzfristigen „Zielen“ oft nur schwer fassbar ist.

2.2 Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

Aus strategischer Sicht sind zwei Neuerungen auf nationaler Ebene zu nennen: Das „Mainstreaming“ der Integrationsbestrebungen in den laufenden politischen Maßnahmen sowie eine langfristige Perspektive bei der Bekämpfung der Ausgrenzung. Daneben ist auch die Strategie der Vorbeugung gegen die Gefahr einer neuen Form der Ausgrenzung zu nennen, die „informationelle Ausgrenzung“. Aus politischer Sicht wurden die meisten angesprochenen Programme und Maßnahmen bereits fest etabliert.

Der innovative Charakter bestimmter Themen ist hervorzuheben, so z. B. eine neue Dimension der „Vertragsbindung“: im Einklang mit den „Verträgen über soziale und berufliche Eingliederung“ (die nicht unbekannt sind, da Portugal bereits jetzt einen integrierten Eingliederungskurs verfolgt, z. B. beim garantierten Mindesteinkommen) werden im nationalen Aktionsplan ein neuer „sozialer Geschlechtervertrag“ und „Verträge über die sozio-urbane Entwicklung“ angesprochen.

2.3 Ein koordinierter und integrierter Ansatz

Die Rolle der verschiedenen (institutionellen und nicht regierungsgebundenen sowie öffentlichen und privaten) Akteure auf verschiedenen Aktionsebenen (vor allem auf nationaler und kommunaler Ebene) wird im Rahmen des Sozialdialogs (Kommission für soziale Konzertierung) und der Partnerschaft zwischen Staat und Bürgergesellschaft (Kooperationspakt für soziale Solidarität, soziales Entwicklungsnetz) definiert. Der Koordinierungsbedarf wird bei mehreren Gelegenheiten erwähnt; unabhängig von den im vergangenen Jahrzehnt im Rahmen der Programme zur Bekämpfung der Armut eingeleiteten Anstrengungen muss die aktive Partnerschaft noch weiter vertieft werden.

Im NAP ist die gemeinsame Mobilisierung der nationalen, regionalen (die noch nicht weit entwickelt sind, da sie lediglich eine einfache Koordinierungsfunktion übernehmen) und kommunalen Behörden vorgesehen, ferner institutionelle Partnerschaften (interministerielle Follow-up-Kommission für die Verknüpfung der verschiedenen sektoralen Politiken und das Mainstreaming der Eingliederung sowie die Operative Kommission innerhalb des Arbeitsministeriums für die Erarbeitung des NAP sowie deren Follow-Up), außerdem das Eingehen von Behörden und sozialen Diensten auf die Bedürfnisse der lokalen Akteure (z. B. Anlaufstellen für Solidarität und soziale Sicherheit), die Einbindung der Sozialpartner (die noch der Verbesserung bedarf), der NRO und der sozialen Dienste sowie die Sensibilisierung der Bürger und Unternehmen für verantwortliches Handeln (z. B. Ausweitung des portugiesischen Unternehmensnetzes).

2.4 Strategischer Ansatz und Zielsetzung in Relation zum NAP (Beschäftigung)

Der NAP (Beschäftigung) bildet einen Bezugsrahmen, insbesondere bei Maßnahmen im Rahmen von Ziel 1 des NAP (Eingliederung). Die Hauptziele des NAP (Beschäftigung) (Übergang von Jugendlichen in das Erwerbsleben, gesellschaftlich-berufliche Eingliederung, Schul- und Berufsbildung, Überwachung des sektoralen Umstrukturierungsprozesses und Förderung der Beschäftigungsqualität) werden direkt oder indirekt im NAP (Eingliederung) wieder aufgegriffen.

Darüber hinaus besteht in strategischer Hinsicht eine enge Verbindung zwischen den beiden Aktionsplänen: Verknüpfung zwischen den Schulbildungs-, Berufsbildungs- und Beschäftigungssystemen; Übernahme makroökonomischer Politikverfahren für die Schaffung von Arbeitsplätzen; Innovation und Informationsgesellschaft; sektorales, regionales und kommunales Konzept für die Lösung von Problemen im Sozialbereich; Förderung des Sozialdialogs; Verknüpfung von Sozialschutz-, Beschäftigungs- und Berufsbildungsmaßnahmen; Förderung der Chancengleichheit, um Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Männer innerhalb der Familie zu fördern.

3. Wichtige politische Maßnahmen im Rahmen der vier gemeinsamen Ziele

Angesichts des globalen Ansatzes, der den Aktionsrahmen für die Umsetzung der 4 gemeinsamen Ziele bilden dürfte (die im NAP umfassend, allerdings hinsichtlich der Gewichtung nach Prioritäten innerhalb ihrer Hauptziele und Unterziele mit nur mangelhafter Systematik dargestellt sind), lassen sich verschiedene Beispiele aufzeigen:

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Hinsichtlich der Beteiligung am Arbeitsmarkt konzentrieren sich die Aktivitäten im Bereich der Beschäftigungspolitik auf die Entwicklung von vorbeugenden Maßnahmen gegen Langzeitarbeitslosigkeit und die Förderung der Erwerbstätigkeit durch soziale Einbindung und berufliche Eingliederung in Form vertraglicher Pläne (unter Übernahme einer höheren persönlichen Verantwortung) sowie auf die Entwicklung einer nationalen Strategie der lebensbegleitenden Weiterbildung. In der Frage des Zugangs zu den Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen ist die Fortführung einer Politik der „affirmativen Diskriminierung“ im Bereich der Renten zu nennen, ferner die Beschaffung neuer Wohnungen für alle, die in unsicheren Wohnverhältnissen wohnen, wobei neue Ausgrenzungsgebiete vermieden werden sollen, sowie die Aufwertung der Funktion des nationalen Gesundheitsdienstes und der kommunalen Gesundheitszentren (vor allem die Unterstützung von Suchtkranken).

3.2 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

In der Frage vorbeugender Maßnahmen gegen das Risiko der Ausgrenzung ergibt sich ein wesentlicher Aspekt aus vorbeugenden Strategien gegen das Risiko der „informationellen Ausgrenzung“ (Schaffung allgemeiner Zugangsmöglichkeiten zu Informationstechnologien, die ihren Niederschlag in der Verleihung eines „Diploms über Grundkenntnisse“ an 2 Millionen Personen bis 2006 finden). Bei der Aufrechterhaltung der Solidarität dürfte ein innovativer Aspekt in der Verknüpfung herkömmlichen Solidaritätsdenkens und der Logik der Entwicklung des Dienstleistungsmarktes bestehen (z. B. Vergütung an Nachbarn für geleistete Haushaltshilfstätigkeiten).

3.3 Für die sozial Schwachen handeln

Maßnahmen zugunsten der am stärksten gefährdeten Gruppen (die im nationalen Aktionsplan eindeutig benannt wurden, wobei Immigranten, Straftentlassenen und Suchtkranken besondere Aufmerksamkeit zukommt) stützen sich auf ein integriertes Konzept, das über Einzelprogramme für die soziale, institutionelle und wirtschaftliche Eingliederung und Eingliederungspläne für die vorrangig benannten Gruppen entsprechend dem Contracting durchgeführt wird. Daneben sind spezifische Aktionen für Problemgebiete vorgesehen, die als territorial begrenzte Eingliederungsinitiativen durchgeführt werden.

3.4 Alle Akteure mobilisieren

Hinsichtlich der Mobilisierung werden die Methoden zur Einbindung der Ausgegrenzten auf drei Ebenen (für Einzelpersonen, kollektive Gruppen und Organisationen) entwickelt; der Rolle der „Mittler“ als Vermittlungsstellen für die Information und aktive Beteiligung der Ausgegrenzten kommt dabei entscheidende Bedeutung zu. Auf institutioneller Ebene stellen die institutionellen Partnerschaften und die bereits existierenden sektoralen Aktionspläne sowie die „Anlaufstellen für Solidarität und soziale Sicherheit“ (lokale Aktionen vor Ort sowie gemeinschaftliche Aktionen zur Behebung der Probleme) den Versuch dar, die Verwaltungsbehörden und Sozialdienststellen auf die Bedürfnisse der Bürger abzustimmen. Hinsichtlich der Partnerschaft von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft sei die Förderung der sozialen Verantwortung der Unternehmen erwähnt.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

Dieser Aufgabenbereich zieht sich (häufig in impliziter Form) durch die Zielsetzungen des nationalen Aktionsplans und bildet einen seiner Aktionsschwerpunkte.

Bei Ziel 1 liegen die Prioritäten darauf, Chancengleichheit beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu fördern und für diskriminierungsfreie Behandlung zu sorgen, in der Unternehmenskultur den Gedanken der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben als Arbeitnehmerrecht zu verankern, ferner auf den Aufgaben der Arbeitgeber und sozialen Pflichten der Unternehmer sowie auf der Entwicklung eines Unterstützungsnetzes für Kinder und abhängigen Personen, durch die Beschäftigung, Berufsbildung und berufliche Eingliederung der Frauen gefördert werden sollen. Bei Ziel 2 wird gezielt das Prinzip der Gleichheit beim Zugang zu Informationen und zu Informationstechnologien formuliert. Zu Ziel 3 verweist der nationale Aktionsplan lediglich gesondert auf Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind. Im Zusammenhang mit Ziel 4 wird im nationalen Aktionsplan die Bedeutung der systematischen Berücksichtigung der Frage der Gleichstellung von Mann und Frau innerhalb der Partnerschaft angesprochen. Dessen ungeachtet sind ergänzende Bemühungen im Sinne einer weitergehenden Mobilisierung der Frauenvereinigungen bzw. der Interessenvertretungen der Frauen notwendig.

5. Die Rolle des Europäischen Sozialfonds (ESF) bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Innerhalb der „Instrumente“, die einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele von Nizza leisten, werden häufig die vom ESF im Gemeinschaftlichen Förderkonzept (GFK) III (2000-2006) sowie der Gemeinschaftsinitiative Equal kofinanzierten operativen Programme erwähnt, allerdings sind die zur Debatte stehenden Beträge im NAP nirgends erwähnt. Trotzdem wird die wirksame Verzahnung der aus dem Haushalt des Sozialschutzes und des GFK III stammenden Finanzmittel als einer der Faktoren erwähnt, durch welche die Entwicklung des Plans begünstigt wird. Darüber hinaus bietet der Aktionsrahmen, um den es sich beim nationalen Aktionsplan handelt, die Möglichkeit, eine Verzettelung der nationalen und gemeinschaftlichen Maßnahmen zu vermeiden und sie durch die Konzentration der Mittel und maßgeschneiderte Instrumente rationeller zu gestalten.

Die Portugal durch die Strukturfonds im Rahmen von Ziel 1 bereitgestellten Mittel erreichen ein beachtliches Volumen: Der Beitrag des ESF macht 22 % (4 370 Mio. €) dieser Beihilfen aus, davon rund 16 % des ESF speziell für den Bereich der sozialen Eingliederung (dies bedeutet eine Aufstockung gegenüber dem GFK II); erwähnenswert ist auch der indirekte Beitrag anderer Aktionsbereiche des ESF (aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und lebensbegleitende Weiterbildung). Beim GFK III sind unter anderem folgende Programme zu nennen: „Beschäftigung, Berufsbildung und Sozialentwicklung“ (im Mittelpunkt der wichtigsten finanziellen Zielrichtung steht insbesondere die Sozialentwicklung) „Bildung“ (Kampf gegen Schulabbruch und Verbesserung der Schulbesuchsquoten, Erwachsenenbildung), „Informationsgesellschaft“ (Erwerb von Kenntnissen in der Informations- und Kommunikationstechnologie, Bekämpfung der informationellen Ausgrenzung) sowie „Gesundheit“ (im Mittelpunkt einer der Zielrichtungen steht die Verbesserung des Zugangs zu hochwertigen Gesundheitsdiensten).

FINNLAND

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: Das finnische Sozialversicherungssystem basiert auf den Grundprinzipien kollektiver Sozial- und Gesundheitsleistungen und einem umfassenden System der Einkommenssicherung. Ziel dabei ist es, die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit Sozial- und Gesundheitsleistungen zu gewährleisten, die überwiegend aus Steuermitteln finanziert werden; die organisatorische Verantwortung liegt dezentral bei den Kommunen. Das Einkommenssicherungssystem ist per se als risikoabhängiges Sozialversicherungssystem organisiert, das durch wohnsitzbezogene Leistungen ergänzt wird. 1998 wendete Finnland 27,2 % seines BIP für den Sozialschutz auf, dieser Anteil liegt geringfügig unter dem EU-Durchschnitt. Mit dieser Struktur ist es gelungen, das Armutsrisiko, gemessen an internationalen Standards, auf einem niedrigen Niveau zu halten. 1997 bezogen 9 % der finnischen Bevölkerung ein Einkommen von weniger als 60 % des mittleren Einkommens.

Das von einem florierenden Exportsektor angeführte starke Wirtschaftswachstum (5,7%) setzte sich in Finnland 2000 fort. Auch für dieses Jahr wird mit relativ hohen Wachstumswerten in Bereich von 4 % gerechnet. Die Beschäftigungsquote lag 2000 bei 67,5 %.

Strategischer Ansatz: Die Strategie des NAP (Eingliederung) für das kommende Jahrzehnt ist auf vier allgemeine Politikbereiche ausgerichtet: Förderung der Gesundheit und der Fähigkeit, ein aktives Leben zu führen, Steigerung der Attraktivität der Erwerbstätigkeit, Vorbeugung und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und Sicherung effektiver Dienstleistungen und der Einkommenssicherheit auf einem angemessenen Niveau. Ausgangspunkt hierfür sind die Beibehaltung der grundlegenden Struktur des finnischen Sozialversicherungssystems und Aktivitäten innerhalb dieser Struktur unter stärkerer Betonung des Primats der Arbeit. Der Prozess wird von den finnischen Behörden einer systematischen Überwachung und Bewertung unterzogen werden, doch legt der NAP (Eingliederung) außer der Armutsrisiko-Quote keine diesbezüglichen Zielvorgaben fest.

Politische Maßnahmen: Finnland betrachtet das kollektive System von Dienstleistungen und Einkommenstransfers als wirksames politisches Mittel, um Armut und sozialer Ausgrenzung zu begegnen. Ergänzt wird das System durch zusätzliche Einkommenstransfers und Dienstleistungen, die speziell auf von sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sind.

Der NAP (Eingliederung) geht auf alle vier Ziele mit einer ganzen Reihe von Maßnahmen ein, die überwiegend darauf abzielen, das kollektive System weiter zu verbessern. Unter den Maßnahmen wären zu nennen: eine Anhebung des Niveaus der nationalen Rente, Arbeitsmaßnahmen mit Rehabilitationscharakter, Verbesserung von psychischen Gesundheitsdienstleistungen für Kinder und Jugendliche, die Einsetzung eines Bürgerbeauftragten für Diskriminierungsfragen sowie die Aktivierung älterer Menschen und Qualitätsempfehlungen für die Pflege älterer Menschen. Die Auswirkungen der Maßnahmen auf den Haushalt wurden, soweit möglich, identifiziert. Finnland hat seinem Aktionsplan eine zusammenfassende Übersicht beigefügt, in der alle Maßnahmen im Rahmen der vier Ziele, aufgliedert nach den ermittelten Risikofaktoren, aufgeführt sind.

Künftige Herausforderungen: Die wichtigsten Herausforderungen betreffen die Weiterentwicklung des Sozialschutzsystems dahingehend, dass die Aufnahme einer Arbeit sich finanziell immer lohnt, die Verhinderung der Anhäufung von Problemen z. B. in Bezug auf Langzeitarbeitslose, Menschen mit psychischen Problemen oder Drogenabhängige, überschuldete Familien, die gezielte Unterstützung von besonders gefährdeten Menschen, die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den an der Vorbeugung von sozialer Ausgrenzung und Armut beteiligten Akteuren und die Beseitigung von regionalen Unterschieden abgebaut werden, damit im gesamten Land einheitliche Standards bei den sozialen Dienstleistungen aufrechterhalten bleiben.

1. Wichtige Tendenzen und Herausforderungen

Das von einem florierenden Exportsektor angeführte starke Wirtschaftswachstum (5,7%) setzte sich im Jahr 2000 fort. Finnische Quellen prognostizieren allerdings für das laufende Jahr vor allem aufgrund der geringeren Auslandsnachfrage ein verlangsamtes Wachstum in Höhe von 2,7 %. Die Beschäftigungsquote stieg 2000 um 1,5 % und lag damit bei 67,5 % (70,6 % bei den Männern und 64,4 % bei den Frauen). Entgegen der günstigen Wirtschaftsentwicklung 2000 ging die Arbeitslosenquote nur langsam zurück und lag schließlich bei 9,8 % (9,1 % bei den Männern, 10,6% bei den Frauen). Strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt machen sich durch die unverhältnismäßig hohe Arbeitslosigkeit unter gering qualifizierten älteren Arbeitnehmern einerseits und die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung in einzelnen Wirtschaftszweigen sowie den Wachstumsbranchen andererseits bemerkbar.

Aufgrund der infolge der Depression zu Beginn der 90-er Jahre gefassten Sparbeschlüsse und einer darauf folgenden, relativ langen Periode wirtschaftlichen Wachstums ist der Anteil des BIP, der für soziale Zwecke aufgewendet wird, in Finnland unter den EU-Durchschnitt gesunken. Entsprechend ESSOSS-Daten von Eurostat wendet Finnland 27,2 % seines BIP für den Sozialschutz auf, während der EU-Durchschnitt bei 27,7 % liegt (Daten für 1998). Gemessen an den Pro-Kopf-Ausgaben in Kaufkraftstandards (KKS) liegen die finnischen Sozialschutzausgaben mit 5181 KKS fast genau im EU-Durchschnitt von 5379 KKS (Daten für 1997). Den harmonisierten Daten des Europäischen Haushaltspanels (ECHP) zufolge lagen 1997 die Einkommen von 9 % (EU-15 18 %) der finnischen Bevölkerung unter 60 % des nationalen Medianwerts. Jugendliche, Arbeitslose und „sonstige Nichterwerbspersonen“ sowie Einpersonenhaushalte waren am stärksten vom Risiko der Armut bedroht.

Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnung und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden.

- Finnischen Quellen zufolge sind rund 30 000 bis 60 000 Einwohner, d. h. 0,6 bis 1,2 % der Bürger von schwerwiegender sozialer Ausgrenzung betroffen.
- Die hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit (Langzeitarbeitslosenquote: 2,8 %), ist nach wie vor das drängendste soziale Problem für Finnland.
- Zu den vorrangigen Risikofaktoren für die soziale Ausgrenzung zählen die wirtschaftliche oder finanzielle Ausgrenzung, gesundheitliche Probleme, Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt, Ausgrenzung vom Wohnungsmarkt, Ausgrenzung vom Bildungssystem oder ein niedriger Bildungsniveau sowie weitere Formen der Ausgrenzung wie Kriminalität, Sucht, kulturelle Ausgrenzung usw.
- Gebietsspezifische Unterschiede gilt es ebenfalls zu beachten.
- Ausgrenzung bedeutet oft das Zusammenkommen vielfältiger Probleme. Eine zentrale Herausforderung besteht darin zu vermeiden, dass gleichzeitig auch noch finanzielle Engpässe entstehen.

2. Strategischer Ansatz und vorrangige Ziele

Das finnische Sozialversicherungssystem basiert auf den Grundprinzipien kollektiver Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen und einem umfassenden System der Einkommenssicherung. Gebietsansässige haben im Normalfall individuellen Anspruch auf grundlegenden Dienstleistungen und Sozialleistungen. Die Ansprüche sind zwar nicht grundsätzlich an Arbeit oder Einkommen gekoppelt, doch beziehen Erwerbstätige höhere Sozialleistungen auf der Grundlage ihres Einkommens. Mit den von der finnischen Regierung eingeleiteten Maßnahmen ist es bisher gelungen, das Armutsniveau, gemessen an internationalen Standards, niedrig zu halten.

Die Strategie des NAP (Eingliederung) für das kommende Jahrzehnt ist auf vier allgemeine Politikbereiche ausgerichtet: Förderung der Gesundheit und der Fähigkeit, ein aktives Leben zu führen, Steigerung der Attraktivität der Erwerbstätigkeit, Vorbeugung und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und Sicherung effektiver Dienstleistungen und der Einkommenssicherheit auf einem angemessenen Niveau.

Die finnische Regierung ist bemüht, die grundlegende Struktur des bestehenden Systems beizubehalten und entwickelt innerhalb dieser Struktur Aktivitäten unter vermehrter Betonung des Primats der Arbeit. Die Reformierung von Sozialversicherungsleistungen, Besteuerung und Dienstleistungsgebühren soll fortgeführt werden, damit sich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit finanziell immer lohnt. Ziel ist es, nicht nur vermehrte Anreize für die privaten Haushalte zu schaffen, sondern auch institutionelle Anreize für Organisationen. Die besondere Aufmerksamkeit sollte hierbei entsprechenden Anreizen für die Arbeitgeber, den Rechtsvorschriften, die die Beziehung zwischen Staat und Kommunen regeln, und den Beiträgen des Staates zu den Finanzen der Gemeinden gelten.

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

Der NAP (Eingliederung) legt wesentliche strategische Ziele fest und versucht, die Herausforderungen aus einer langfristigen Perspektive zu bestimmen. Finnland ist darum bemüht, das bestehende System durch eine Reihe von Maßnahmen weiter zu verbessern. Die politischen Aktivitäten und Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, das kollektive System von Beihilfen und Leistungen weiter zu verbessern, können als Bestreben betrachtet werden, Probleme auf Dauer zu lösen. Der NAP (Eingliederung) trägt allerdings auch der Tatsache Rechnung, dass viele der in dem Plan festgestellten Herausforderungen besondere, zielgerichtete Aktionen erfordern. Insgesamt gesehen enthält er ein breites Spektrum von Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen, die sich mit dem Problemen auseinandersetzen.

Ein wichtiges Ziel besteht darin, durch eine auf eine aktive Sozialpolitik gestützte Strategie die Beschäftigungsquote zu steigern und vor allem zu versuchen, die Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen. Dies stellt eine besondere finnische Problematik dar. Zwar steht die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, von der insbesondere eine Kerngruppe schwer zu vermittelnder Personen betroffen ist, bereits seit einer Reihe von Jahren im Mittelpunkt der Maßnahmen der Regierung, doch ist es bisher nicht gelungen, sie im wünschenswerten Umfang abzubauen.

2.2 Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

Neben den umfangreichen Maßnahmen, die der finnische Plan vorsieht, werden dort mehrere Themenkomplexe angesprochen, die derzeit Gegenstand der politischen Diskussion sind, sowie Maßnahmen, die von verschiedenen Arbeitsgruppen vorgeschlagen wurden bzw. behandelt werden. Diese Themen und Maßnahmen sollen während des Planungszeitraums erörtert und bearbeitet werden. Einige Beispiele für die vorgesehenen Maßnahmen: die Reform des Systems der Arbeitsgesundheit unter Berücksichtigung von Kurzzeitbeschäftigung; die Förderung der Erwerbstätigkeit von Behinderten; die Entwicklung eines Handlungsmodells auf der Grundlage der gemeinsamen Verantwortung verschiedener Akteure in der Gesellschaft und ein Wechsel in der Verantwortlichkeit für die Finanzierung der Sozialhilfesysteme, um die Beschäftigungschancen für Arbeitnehmer zu verbessern, die von der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt bedroht sind; die Aufstellung von integrierten Wohnraumbeschaffungsstrategien in den Kommunen auf der Grundlage der Nutzung der vorhandenen Wohnungsbestände; die Untersuchung des Entwicklungsbedarfs im gesamten Land sowie der Sozialleistungen für Schüler und Studenten auf den Ebene von vorschulischer Erziehung, Pflichtschule und Sekundarstufe II sowie die Einrichtung eines Zentrums, das in enger Zusammenarbeit mit den NRO die Entwicklung von Armut und sozialer Ausgrenzung beobachtet und untersucht.

2.3 Ein koordinierter und integrierter Ansatz

Die Vorbereitung von politischen Maßnahmen auf breiter Basis hat in Finnland Tradition. Die Maßnahmen werden üblicherweise von der öffentlichen Verwaltung und dort zumeist auf kommunaler Ebene durchgeführt werden. Die finnischen Maßnahmen in den Bereichen Einkommen, Besteuerung, Beschäftigung und soziale Angelegenheiten wurden von staatlicher Seite, den Kommunen und den Sozialpartnern gemeinsam entwickelt. Diese auf Partnerschaft basierende Tradition spielte bei der Anpassung des finnischen Sozialsystems an die veränderten Gegebenheiten in den 90-er Jahren eine wichtige Rolle. Die Organisationen der Sozialwirtschaft und die Kirchen, der öffentliche und der private Sektor haben in jüngster Zeit ihre Zusammenarbeit mit dem Ziel der Vorbeugung von sozialer Ausgrenzung intensiviert.

2.4 Strategischer Ansatz und Zielsetzung in Relation zum NAP (Beschäftigung)

Die unter der Überschrift „Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt“ zusammengefassten Maßnahmen des NAP (Eingliederung) werden im NAP (Beschäftigung) angesprochen und stehen mit den dort genannten Aktivitäten im Einklang. Beide Pläne wurden von einer für die Koordination von EU-bezogenen Angelegenheiten im sozialen Bereich zuständigen interministeriellen Arbeitsgruppe einer Überprüfung unterzogen. Darüber hinaus waren die Sozialpartner, die in der finnischen Wirtschafts- und Sozialpolitik eine wichtige Rolle spielen, an der Vorbereitung beider NAP beteiligt.

3. Wichtige politische Maßnahmen im Rahmen der vier gemeinsamen Ziele

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Veränderungen am Arbeitsmarkt haben dazu geführt, dass Nachfrage hauptsächlich nach qualifizierten Arbeitskräften mit hohem Bildungsniveau besteht. Hier kommt es darauf an, für ein ausreichendes Arbeitskräfteangebot zu sorgen. Beschäftigungshindernisse wurden durch die Abschaffung von leistungshemmenden Faktoren im Steuersystem abgebaut. Um die Beschäftigung von weniger qualifizierten Arbeitskräften mit geringem Bildungsniveau zu fördern, wurden neue Arten von Dienstleistungen und verschiedene Formen von bezuschussten Beschäftigungsmöglichkeiten entwickelt. Berufliche Schulung zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und Begleitmaßnahmen mit ähnlicher Zielsetzung sollen dem Einzelnen mehr Selbstbestimmung über sein Leben verschaffen; sie zählen zu den zentralen Instrumenten, die im NAP (Eingliederung) genannt, werden, um die soziale Ausgrenzung zu beseitigen.

Darüber hinaus enthält der Plan auch Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit älterer Arbeitnehmer sowie für eine bessere Beschäftigungsfähigkeit von Immigranten. Um die Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit zu verbessern, haben Eltern von Kindern im Vorschulalter unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus einen individuellen Anspruch auf Tagesbetreuung ihrer Kinder. Der NAP (Eingliederung) sieht die Entwicklung von Nachmittagsaktivitäten für Schulkinder vor. Das Konzept der lebensbegleitenden Weiterbildung wird durch eine Reform der Einkommenssicherung während der Teilnahme an berufsbildenden Maßnahmen für Erwachsene gefördert.

3.2 Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechte, Gütern und Dienstleistungen

Der Gefahr der sozialen Ausgrenzung wird durch die Anwendung des kollektiven Systems von Leistungen und Einkommenstransfers für alle Einwohner Finnlands begegnet. Das soziale Netz und der darüber bestehende breite Konsens haben Finnland zu Beginn der 90-er Jahre vor größeren sozialen Unruhen bewahrt. Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausgrenzung werden sich auch künftig zu allererst auf die Weiterentwicklung des kollektiven Systems stützen, das allerdings im Bedarfsfall durch spezielle, zielgerichtete Maßnahmen ergänzt werden kann.

Der NAP verweist auf eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung des Sozialschutzsystems, z. B. die Koordination von Unterhaltszuschüssen und Verdienst, um die Menschen zu ermutigen, auch Teilzeitarbeit anzunehmen oder befristete Arbeitsverhältnisse einzugehen; eine verlängerte Anspruchsfrist für die Rehabilitation von Jugendlichen mit Behinderungen, damit diese eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können, ohne sofort die Anspruchsberechtigung zu verlieren; Heraufsetzung der maximalen Miete, die bei Wohngeldzahlung übernommen wird, und Verbesserung von psychiatrischen Diensten für Kinder und Jugendliche.

3.3 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

In einer ganzen Reihe von Politikfeldern wurden beträchtliche Anstrengungen unternommen, um Krisensituationen, die zu sozialer Ausgrenzung führen können, vorzubeugen. Durch die Einkommensumverteilung wird in Finnland die relative Armut sehr wirksam verringert. Der NAP (Eingliederung) führt folgende Vorbeugungsmaßnahmen auf: Anhebung des Rentenniveaus, Anhebung von Erziehungsbeihilfen in Verbindung mit Maßnahmen zur Arbeitsmarktförderung, Reformen mit dem Ziel einer erhöhten Wirksamkeit von präventiven Unterhaltszuschüssen, obligatorische Wahrnehmung von Arbeitsvermittlungsprogrammen als Voraussetzung für den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, kostenloser Vorschulunterricht für 6-jährige Kinder und Einrichtung eines Gleichstellungsfonds, der gewährleisten soll, dass der Kinder- und Jugendschutz unabhängig von der finanziellen Situation der Kommunen gesichert ist.

3.4 Für die sozial Schwachen handeln

Den Risiken der sozialen Ausgrenzung werden in erster Linie Dienstleistungen und Einkommenssicherheit nach dem Universalitätsprinzip entgegengesetzt, doch hat die Existenz der Problematik der sozialen Ausgrenzung zur Folge, dass zusätzlich spezielle, zielgerichtete Maßnahmen eingeleitet werden müssen. Finnland setzt hier auf verschiedene Arten von Wiedereingliederungs- und Rehabilitationsmaßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, eine größere Selbstbestimmung des Einzelnen über sein Leben zu erreichen. Angesprochen werden auch innovative Workshops in berufsbildenden Einrichtungen, mit denen der Ausgrenzung vom Bildungssystem begegnet werden soll, sowie Werkstätten für arbeitslose Jugendliche; beide Maßnahmen werden aus dem ESF kofinanziert. Die Regierung schlägt die Einsetzung eines Bürgerbeauftragten für Diskriminierungsfragen und für die Förderung guter Beziehungen zwischen verschiedenen ethnischen Bevölkerungsgruppen vor. Darüber hinaus sollen die Fähigkeiten der gesamten Bürgerschaft entwickelt werden, mit der Informationsgesellschaft zurecht zu kommen.

3.5 Alle Akteure mobilisieren

In der finnischen Sozialstruktur ist die Beteiligung und Mobilisierung aller Akteure Teil der normalen Verwaltungsabläufe; die Beziehungen zu Organisationen außerhalb der öffentlichen Verwaltung sind durch Rechtsvorschriften und durch die tägliche Praxis geregelt. Allerdings schlägt der NAP (Eingliederung) neue Initiativen in dieser Richtung vor, wie z. B. den Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Kommunalbehörden auf dem Gebiet der aktiven Sozialpolitik, das Wohnungsbauprogramm „Vorstädte 2000“, den Aufbau von offenen Betreuungsdiensten für Personen, die wegen psychischer Probleme behandelt wurden, sowie die Einrichtung von regionalen Partnerschaftszentren durch die NRO.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

Die Struktur des sozialpolitischen Systems, das sich überwiegend auf individuelle und individualisierte Rechte und Pflichten stützt, trägt nachweislich dazu bei, die Gleichstellung von Männern und Frauen in der Gesellschaft zu verbessern. Der NAP (Eingliederung) zeigt das Bewusstsein für geschlechtsspezifische Unterschiede und für die Bedeutung der weiteren Förderung der Gleichstellung. Flankierend zu diesen auf den Einzelnen setzenden Systemen gibt es ein umfangreiches System von Dienstleistungen, die die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie erleichtern und damit die Erwerbsbeteiligung von Frauen ermöglichen.

5. Die Rolle des Europäischen Sozialfonds (ESF) bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Im Rahmen des Ziel-3-Programms für Finnland wurden fast 140 Mio. € aus dem ESF und nationalen Haushaltsmitteln für spezifische Maßnahmen zur Wiedereingliederung besonders gefährdeter und benachteiligter Bevölkerungsgruppen eingestellt, dies entspricht 13 % der gesamten öffentlichen Ausgaben für das Programm. Maßnahmen zur sozialen Eingliederung werden auch über finnische Regionalprogramme finanziert. Darüber hinaus hat die Gemeinschaftsinitiative Equal das Ziel, alle Formen der Diskriminierung und Ungleichbehandlung zu bekämpfen und sozialer Ausgrenzung vorzubeugen. Aus ESF-Mitteln und Mitteln der öffentlichen Hand werden für das finnische Equal-Programm 145 Mio. € bereitgestellt.

SCHWEDEN

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: Das schwedische Gesundheits- und Sozialsystem ist kollektiv und umfassend angelegt. Die Sozialversicherungsleistungen stützten sich in weiten Teilen auf das Prinzip, dass bei Wegfall des Einkommens ein Individualrecht auf Basisleistungen für alle Einwohner des Landes, unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu sozialen oder Berufsgruppen, Familienstand oder Geschlecht, besteht.

Ein beständiges Wirtschaftswachstum (über 3 % in den vergangenen 3 Jahren) in Verbindung mit einer hohen Beschäftigungsquote von 73 % und einer relativ geringen Arbeitslosigkeit bilden eine solide Ausgangsbasis für eine Stärkung der Maßnahmen zur sozialen Eingliederung und zur Bekämpfung der Armut. 1998 wendete Schweden 33 % seines BIP für Sozialausgaben auf, dies ist der höchste Anteil in der gesamten Europäischen Union. Das Armutsrisiko ist niedrig, 1997 lag es bei 12 %.

Strategischer Ansatz: Da schwedische Sozialsystem basiert auf einer Politik der Vollbeschäftigung für Männer und Frauen sowie auf einem kollektiven Sozialversicherungssystem. Im NAP (Eingliederung) verpflichtet sich die Regierung, die Erwerbsquote zu erhöhen (Ziel: eine Erwerbsquote von 80 % bis 2004) und die soziale Gerechtigkeit zu stärken (Ziel: Halbierung der Zahl der Sozialhilfeempfänger bis 2004). Eine tatkräftige Beschäftigungspolitik wird als Schlüssel zur Armutsbekämpfung gesehen. Mit der Entscheidung für ein kollektives System mit einkommensbezogenen Leistungen statt eines an Mindestleistungsniveaus gekoppelten Systems bietet Schweden die Gewähr für einen integrierten und integrativen Ansatz. Das Gender Mainstreaming ist in der Struktur des Sozialsystems verankert. Die kollektiven Systeme mit ihren Individualrechten verbessern die Gleichstellung von Männern und Frauen.

Politische Maßnahmen: Mit zunehmenden Investitionen in das Sozialsystem und durch die Anpassung von Sozialschutzprogrammen mit Blick auf eine effektivere Beseitigung bestehender „Armutsnester“ geht der NAP (Eingliederung) auf die vier gemeinsamen Zielen ein. Der NAP (Eingliederung) verbindet ein breites Spektrum an allgemeinen Reformen und spezifischen Maßnahmen auf allen Gebieten mit einem umfassenden Ansatz zur sozialen Eingliederung. Integrative Arbeitsmarktmaßnahmen bedeuten, dass den Arbeitslosen berufsbildende Maßnahmen oder Praktika angeboten werden, wenn ihnen keine Arbeit vermittelt werden kann. Der Primat der Arbeit erfordert wirksame Maßnahmen, um den Arbeitssuchenden die Möglichkeit zu verschaffen, einen Arbeitsplatz zu finden und selbst für ihren Unterhalt zu sorgen. Durch Rentenreformen soll eine bessere soziale Eingliederung erreicht werden. Der NAP (Eingliederung) sieht Investitionen auf allen Ebenen des Bildungssystems, eine Reform der beruflichen Bildung und der Erwachsenenbildung sowie eine Verbesserung der IT-Qualifikationen und der Zugänglichkeit der Informationstechnologie vor.

Künftige Herausforderungen: Die wichtigste Herausforderung für die Zukunft besteht darin, das Sozialsystem unter Einbeziehung der Vollbeschäftigungspolitik und des kollektiven Sozialversicherungssystems zu stärken. Nur durch eine Erhöhung der Beschäftigungsquote können Gesundheitsversorgung, Sozialleistungen und Ruhestandsgehälter der alternden Bevölkerung angemessen finanziert und die Notwendigkeit von Sozialhilfe und sonstigen Sozialleistungen verringert werden. Außerdem muss dafür gesorgt werden, dass diejenigen, deren Lebensstandard während der Wirtschaftskrise erheblich gesunken ist, nicht sozial ausgegrenzt werden, dass der Schutz für die aufgrund von Behinderungen, ihrer ethnischen Herkunft, einer abgebrochenen oder unvollständigen Ausbildung, mangelnder Integration in den Arbeitsmarkt oder wegen ihres Wohnsitzes in benachteiligten Gebieten/Regionen von sozialer Ausgrenzung Bedrohten gestärkt und die Unterstützung für besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen (Drogen- und Alkoholabhängige, Wohnungslose, gefährdete Kinder und geistig Behinderte) verbessert wird.

1. Wichtige Tendenzen und Herausforderungen

Das schwedische Gesundheits- und Sozialsystem ist kollektiv und umfassend angelegt, das Sozialversicherungssystem stützt sich in weiten Teilen auf das Prinzip, dass bei Wegfall des Einkommens ein Individualrecht auf Basisleistungen für alle Einwohner des Landes, unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu sozialen oder Berufsgruppen, Familienstand oder Geschlecht, besteht. Grundsätzlich sind Erwerbstätigkeit oder Einkommen keine Voraussetzung für die Einbeziehung in die Sozialversicherung, allerdings haben Erwerbstätige Anspruch auf höhere Leistungen, die sich nach ihrem Einkommen richten. In den vergangenen drei Jahren lag das **BIP-Wachstum** über 3 % jährlich, 2000 bei 3,6 %, allerdings wird für dieses Jahr mit einer Verlangsamung auf 2 % gerechnet. Die **Beschäftigungsquote** betrug 2000 73 % (71 % bei den Frauen und 74,8 % bei den Männern), damit zählt Schweden zu den Spitzenreitern in der Union. Die Arbeitslosenquote geht weiter zurück, 2000 betrug sie 5,9 % (5,8 % bei den Frauen und 6 % bei den Männern), gegenüber 7,2 % im Jahr davor. Auch die Langzeitarbeitslosenquote ist mit 1 % bei den Frauen und 1,4 % bei den Männern im Jahr 2000 niedrig.

ESSOSS-Daten von Eurostat zufolge gab Schweden 1998 33,3 % seines BIP für den **Sozialschutz** aus, dies ist der höchste Anteil aller EU-Mitgliedstaaten (der EU-Durchschnitt lag bei 27,7 %). Aus dem Haushaltsgesetz vom Frühjahr 2001 geht hervor, dass der Prozentsatz der relativ Armen (weniger als 50 % des Durchschnittseinkommens) im Zeitraum von 1991 bis 1998 tendenziell von 7,2 % auf 9,1 % gestiegen ist⁴. Auf der Grundlage der harmonisierten ECHP-Daten betrug das Armutsrisiko (geschätzt auf 60 % des schwedischen Medianwerts) 12 %.

Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnung und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden.

Nach der wirtschaftlichen Erholung des Landes wird die schwedische Sozialpolitik reformiert und die Mittel aufgestockt. Allerdings sind folgende Schwachpunkte festzuhalten:

- Die Ausweitung des Sozialhilfesystems hat – bedingt durch **längere Zeiten der Abhängigkeit von Sozialhilfe** und durch **die wachsende Zahl der Haushalte**, die über lange Zeiträume hinweg von Sozialhilfe abhängig sind (Jugendliche und Haushalte, in denen Flüchtlinge oder Zuwanderer leben) – zu **Kostensteigerungen** geführt. Um diesem Effekt entgegenzuwirken, ging die Politik dahin, das System weniger großzügig, sondern restriktiver zu gestalten, insbesondere durch striktere Anspruchsvoraussetzungen und durch die Festlegung von Obergrenzen für die Höhe der Sozialhilfe. Die Wiederherstellung des Sozialsystems bietet Gewähr für dessen Nachhaltigkeit und Stabilität.

⁴ Gemessen am verfügbaren Haushaltseinkommen je Verbrauchseinheit auf der Grundlage nationaler Daten ging die relative Armutsquote im selben Zeitraum um 3,9 % zurück.

- Zwar ist es dem schwedischen Sozialversicherungssystem gelungen, mit den Herausforderungen der Rezession fertig zu werden und zu verhindern, dass sich daraus eine Krise des Sozialsystems entwickelte, doch waren einzelne Bevölkerungsgruppen wie z. B. **Jugendliche, Immigranten und allein Erziehende** stärker betroffen als andere. Nunmehr besteht die Herausforderung darin, für diese Gruppen einen Ausgleich zu schaffen.
- Eine Herausforderung stellt auch die Verbesserung der Situation der **sozial Schwachen** dar. Trotz fehlender Daten gibt es Anzeichen dafür, dass sich die Lage der sozial Schwachen, d. h. die Lage von gefährdeten Kindern, Drogen- und Alkoholabhängigen, Wohnungslosen und Bewohnern überbelegter Wohnungen, straffällig Gewordenen und Prostituierten, in mehrfacher Hinsicht verschlechtert hat. Besondere Aufmerksamkeit sollte auch weiterhin den Bedürfnissen von Langzeitarbeitslosen, behinderten und älteren Menschen und Bürgern mit ethnischer Herkunft gelten.
- Wengleich hinsichtlich des verfügbaren Einkommens nur geringfügige regionale Unterschiede bestehen, hat sich der Prozess der **sozioökonomischen und ethnischen Segregation** in den 90-er Jahren fortgesetzt. Allerdings ist diese Tendenz weder dramatisch noch in jeder Hinsicht eindeutig erkennbar. Die ethnische Segregation ist besonders stark ausgeprägt.

2. Strategischer Ansatz und vorrangige Ziele

Das schwedische Sozialsystem basiert auf einer Politik der Vollbeschäftigung für Männer und Frauen sowie auf einem kollektiven System der sozialen Sicherheit. Die Regierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Erwerbsquote zu erhöhen und für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Als Beschäftigungsziel für 2004 wird eine reguläre Erwerbsquote von 80 % der Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 64 Jahren angestrebt. Mit Blick auf die Stärkung der sozialen Gerechtigkeit besteht das Ziel darin, die Abhängigkeit von der Sozialhilfe bis 2004 zu halbieren.

Zentrales Instrument bei der Bekämpfung der Armut ist eine aktive Beschäftigungspolitik. Ziel der schwedischen Beschäftigungspolitik ist es, die Arbeitslosenquote zu senken und eine hohe Erwerbsquote sowohl der Männer als auch der Frauen, unabhängig von sozialem Hintergrund und ethnischer Herkunft, zu erreichen.

Die Zielsetzungen der Regierung zur Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit im Einzelnen: 1) dafür zu sorgen, dass diejenigen Bevölkerungsgruppen, deren Lebensstandard während der Wirtschaftskrise erheblich gesunken ist – vor allem Jugendliche, allein Erziehende sowie einzelne Gruppen von Immigranten und Flüchtlingen –, nicht sozial ausgegrenzt werden, 2) den Schutz für aufgrund von Behinderung, ihrer ethnischen Herkunft, einer abgebrochenen oder verkürzten Ausbildung, mangelnder Integration in den Arbeitsmarkt oder wegen ihres Wohnsitzes in benachteiligten Gebieten/Regionen von sozialer Ausgrenzung Bedrohten zu stärken und 3) die Unterstützung für besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Es müssen Maßnahmen eingeleitet werden, um den Missbrauch von Alkohol und Drogen zu verhindern bzw. zu therapieren, die Zahl der Wohnungslosen zu verringern und den Schutz von gefährdeten Kindern und geistig Behinderten zu verbessern.

Mit der Entscheidung für ein Universalsystem mit einkommensbezogenen Leistungen statt eines an Mindestleistungsniveaus gekoppelten Systems ist schwedischen Angaben zufolge die Verwaltung billiger als in einem System, in dem Leistungen in Abhängigkeit von der Bedürftigkeit gewährt werden, und die besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen sind damit besser gestellt.

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

In Anbetracht der auf Vollbeschäftigung abzielenden Politik und eines durch einkommensbasierte Programme ergänzten kollektiven Sozialsystems sind die strategischen Ansätze und Hauptziele korrekt ausgerichtet. Wenn keine eindeutig erkennbare Armut oder soziale Ausgrenzung ermittelt werden kann, erscheint es sinnvoll, sich für das soziale Wohlergehen aller Bürger einzusetzen. Wenn das Wirtschaftswachstum wie erwartet andauert, können die langfristigen Ziele erreicht werden. Durch die Stärkung der sozialpolitischen Rahmenbedingungen kann möglichen, durch ein geringeres Wachstum verursachten Probleme begegnet werden.

Wie diese grundlegende Strategie des Sozialsystems Armut und soziale Ausgrenzung wirksam abgebaut werden soll, damit setzt sich der schwedische Aktionsplan zur sozialen Eingliederung nicht konkret auseinander und es wurde auch keine Bewertung von Bedeutung und Potenzial der kollektiven Systeme vorgenommen. Auch ist nicht klar ersichtlich, wie verschiedenen, im NAP (Eingliederung) vorgegebenen Maßnahmen zu dem zentralen Ziel beitragen werden, die Zahl der Sozialhilfeempfänger zu halbieren. Allerdings ist für 2004 eine Messung der Fortschritte geplant.

2.2 Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

Die schwedische Politik setzt im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung auf das vorstehend beschriebene kollektive Sozialsystem. Das System bietet eine solide Basis für die Beseitigung der wichtigsten Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung. Allerdings sind noch konkrete, auf die besondere Problematik bestimmter Bevölkerungsgruppen ausgerichtete Maßnahmen erforderlich. Solche Massnahmen sind wesentliche Bestandteile des Schwedischen Wohlfahrtsstaats. In Zukunft gibt es Raum für weitere Innovationen, um den Bedürftigsten zu helfen und sie zu fördern.

Im NAP (Eingliederung) werden verschiedene „Ombudsman“-Stellen genannt (für Behinderte, für Kinder). Obwohl die Institution des Bürgerbeauftragten oder „Ombudsman“ für Schweden typisch ist und auf einigen Gebieten bereits eine lange Tradition hat, könnte dieses Instrument zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung als Innovation angeführt werden, über die weitere Informationen wünschenswert wären.

2.3 Ein koordinierter und integrierter Ansatz

Im Rahmen des Sozialsystems wird der koordinierte und integrierte Ansatz im Hinblick auf die politischen Maßnahmen hauptsächlich durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt. Organisationen außerhalb der Verwaltung können Stellungnahmen abgeben. Nimmt man dies als gegeben an, so berücksichtigt die allgemeine Sozialpolitik alle maßgeblichen Aspekte von Armut und sozialer Ausgrenzung. Auch wenn darauf nicht im Einzelnen eingegangen wird, so besteht offensichtlich ein ausgeprägtes Gleichgewicht zwischen beschäftigungspolitischen Maßnahmen und den Maßnahmen zur Stärkung der Sozialprogramme sowie eindeutig definierte vorrangige Ziele auf beiden Gebieten (siehe auch Punkt 3.4 unten). Das Engagement, das die Regierung und eine breit gefächerte Palette unterschiedlicher Organisationen und Interessengruppen auf allen Ebenen einbringen, wird im NAP (Eingliederung) angesprochen, allerdings ist es nicht möglich zu beurteilen, in welchem Umfang die Beteiligung von Organisationen außerhalb der regulären Verwaltung zu konkreten Beiträgen für den NAP (Eingliederung) geführt hat.

2.4 Strategischer Ansatz und Zielsetzung in Relation zum NAP (Beschäftigung)

Schweden hat das Problem von Kompatibilität und Koordination mit dem NAP (Beschäftigung) gelöst, indem man diesen Plan dem NAP (Eingliederung) als Anhang 1 beigelegt hat. Wenngleich es auf der politischen Ebene zwischen diesen beiden Aspekten des schwedischen Wohlfahrtsstaats eine Abstimmung zu geben scheint, ist dies aus dem NAP (Eingliederung) nicht eindeutig ersichtlich.

3. Wichtige politische Maßnahmen im Rahmen der vier gemeinsamen Ziele

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Nachdem die Politik der Vollbeschäftigung einen Grundpfeiler des schwedischen Sozialsystems bildet, hebt der NAP (Eingliederung) die Rolle der Beschäftigungspolitik im Kampf gegen die Armut hervor. Um die Teilnahme am Erwerbsleben zu fördern, setzt Schweden auf das Prinzip der Aktivierung und der Verbesserung von Qualifikationen. Bei dem Prinzip des Primats der Arbeit geht es um wirksame Maßnahmen, die den Betroffenen die Möglichkeit geben sollen, selbst einen Arbeitsplatz zu finden und selbst für ihren Unterhalt zu sorgen. Die Regelungen der Arbeitslosenversicherung wurden geändert, um verstärkte Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu schaffen. Darüber hinaus wurde im vergangenen Jahr ein Erwerbstätigkeits-Garantieprogramm eingeführt. Auch Bildungsreformen wie eine qualifizierte Berufsausbildung, neue Bildungsangebote im postsekundären Bereich und ein neues Gesetz über den Ausbau der Erwachsenenbildung verbessern den Zugang zum Arbeitsmarkt. Um es für beide Elternteile leichter zu machen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und erwerbstätig zu bleiben, soll der Erziehungsurlaub unter der Voraussetzung, dass beide Elternteile mindestens je 60 Tage Erziehungsurlaub nehmen, um 30 Tage auf insgesamt 480 Tage verlängert werden.

3.2 Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen

Das kollektive Sozialsystem bedeutet Individualrechte und Zugang aller zu Sozialleistungen, Bildung, Gesundheitswesen, Pflege- und Betreuungsdienstleistungen und Wohnung. Jeder Bürger hat bei Verlust des Einkommens Anspruch auf eine angemessene finanzielle Versorgung. Um den Zugang für alle Bürger zu erleichtern, wurden in Schweden verschiedene Reformen und Maßnahmen eingeführt. So wurde z. B. die wirtschaftliche Situation der älteren Menschen verbessert und das Rentensystem auf der Grundlage des Lebenseinkommens reformiert, auch Personen ohne eigenes Einkommen oder mit niedrigem Einkommen sind durch eine garantierte Grundrente abgesichert. Um den Zugang zum Bildungssystem zu erleichtern, wurde auf allen Ebenen investiert. Die Wohnungspolitik wurde ebenfalls reformiert, so sind z. B. lokale Gebietskörperschaften verpflichtet, ihr kommunales Wohnraumangebot so zu planen, dass angemessener Wohnraum für alle Bürger zur Verfügung steht. Ein nationaler Aktionsplan für die Entwicklung der Gesundheitsdienste soll eine Verbesserung der Gesundheitsversorgung herbeiführen. Mit einem neuen Gesetz für soziale Dienste wird der Rechtsanspruch des Einzelnen auf Unterstützung erweitert. Die Dienststelle des „Ombudsmann“ für behinderte Menschen wird ein nationales Zentrum einrichten, das für die Zugänglichkeit von Einrichtungen aller Art sorgen soll.

3.3 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

Eines der zentralen Anliegen der Regierung ist die Verbesserung des Schutzes von Bevölkerungsgruppen, die - aus welchen Gründen auch immer - von sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Eine jährliche Überprüfung der Situation soll die gezielte Stärkung bestimmter Maßnahmen ermöglichen. Der NAP (Eingliederung) enthält zahlreiche Pläne und Maßnahmen hierfür, wie etwa den unlängst der Öffentlichkeit vorgestellten nationalen Aktionsplan gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Menschenfeindlichkeit und Diskriminierung, der die Grundlagen für allgemeine Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung schaffen soll. Im Mittelpunkt der „Inclusion“-Maßnahmen stehen neue Massnahmen wie die Stärkung des IKT-Potenzials für behinderte Menschen; Angaben über bestehende Initiativen zur Verbesserung der IKT-Kompetenzen von benachteiligten Bevölkerungsgruppen oder für einen besseren IKT-Zugang älterer Menschen enthält der Plan nicht.

3.4 Für die sozial Schwachen handeln

Die vermehrte Unterstützung der sozial Schwachen zählt ebenfalls zu den strategischen politischen Ansätzen der Regierung, die einer jährlichen Analyse unterzogen werden sollen. Die eingeführten Maßnahmen und Pläne sind auf die schwächsten Gruppen der Gesellschaft wie gefährdete Kinder, Drogen- und Alkoholabhängige, Wohnungslose, alte Menschen und Immigranten ausgerichtet. Um eine Verbesserung der sozialen Eingliederung herbeizuführen, wurde ein Sonderbeauftragter eingesetzt, der Vorschläge für die Umsetzung der beiden Antidiskriminierungsrichtlinien der EU erarbeiten soll. Die Regierung hat für den Zeitraum 1999-2003 Mittel in den Haushalt eingestellt, mit denen gegen die soziale, ethnische und diskriminatorische Segregation in den städtischen Ballungsräumen angegangen und unter dem Aspekt der Gleichstellung von Männern und Frauen gleiche Lebensbedingungen für die Bewohner dieser Regionen herbeigeführt werden sollen.

3.5 Alle Akteure mobilisieren

In Schweden haben ehrenamtliche Organisationen eine lange Tradition, und die Regierung gewährt jährlich Zuschüsse, aus denen rund 100 Organisationen im sozialen Sektor unterstützt werden. Im nationalen Beirat für Gesundheit und soziale Angelegenheiten wurde 2001 ein eigenes Sekretariat eingerichtet, das auf eine Verbreiterung der Wissensbasis dieser Organisationen und den weiteren Ausbau ihrer Arbeit hinwirken soll. Mit Blick auf die Einbindung des Kampfes gegen die Ausgrenzung in alle Politikbereiche wurden alle Ämter und Behörden aufgefordert, Aktionspläne zur Förderung der ethnischen Vielfalt unter ihren Mitarbeitern vorzulegen. Ämter und Behörden aus dem gesamten öffentlichen Bereich haben sich in einer Vereinbarung zu einer besseren Koordinierung ihrer Aktivitäten verpflichtet, um bessere Möglichkeiten für Asylbewerber, Flüchtlinge und Neuimmigranten zu schaffen. Durch verschiedene Maßnahmen wird die Wirtschaft verstärkt in die soziale Verantwortung eingebunden.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

Die kollektiven Systeme, die allen Bürgern Individualrechte gewähren, sorgen generell für ein vermehrte Gleichstellung, auch von Männern und Frauen. Das Gender Mainstreaming ist damit in der Struktur verankert. Dies könnte auch der Grund dafür sein, dass der Aktionsplan relativ wenige spezifische Hinweise auf Fragen der Gleichstellung von Männern und Frauen enthält. Zwar ist in Schweden die Chancengleichheit bewährte Tradition und das Land kann auf diesem Gebiet auch gute Resultate vorweisen, doch wird das Gender Mainstreaming im Aktionsplan nicht explizit angesprochen, so dass entsprechende Perspektiven in Zielsetzungen, Aktionen und Bewertungsprozess des Aktionsplans nicht erkennbar sind.

5. Die Rolle des Europäischen Sozialfonds (ESF) bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Die Gesamtsumme der ESF-Mittel, die im Rahmen der Kofinanzierung für den Zeitraum 2000-2006 zur Verfügung gestellt werden, beträgt 2,78 Mrd. € für Ziel 3, 44 Mio. € für Ziel 1 sowie 172,4 Mio. € für Equal, einschließlich Mitteln aus dem ESF sowie von schwedischer Seite bereitgestellter öffentlicher und privater Mittel. 14,5 % der Mittel der Ziel-3- und Ziel-1-Programme werden für Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit eingesetzt. Die Equal-Mittel werden in voller Höhe für die Bekämpfung der Diskriminierung genutzt. Ungeachtet dieser Programme spielt der ESF im NAP (Eingliederung) praktisch keine Rolle. Erwähnung findet der ESF lediglich in Bezugnahmen auf den NAP (Beschäftigung), der ein Kapitel enthält, in dem dargestellt wird, wie der ESF in Schweden aktiv wird. Es fehlt auch jede Diskussion darüber, wie ESF-Programme die schwedische Sozialpolitik unterstützen könnten.

VEREINIGTES KÖNIGREICH

Schlussfolgerungen

Situation und wichtige Tendenzen: Eine gute Wirtschaftsleistung hat das Beschäftigungsniveau auf Rekordhöhe ansteigen lassen und sorgt für niedrige Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenzahlen. Ungeachtet dessen bestehen im Vereinigten Königreich die Einkommensdisparitäten weiter. Die relative Armutsquote im Vereinigten Königreich betrug 1997⁵ 22 % (Einkommen unter 60% des nationalen Medianwerts). Ein Drittel der Kinder lebt in Haushalten, deren Einkommen unterhalb dieser Grenze. Fast 2 Millionen Kinder leben in Haushalten, in denen keine Haushaltsmitglied erwerbstätig ist. Von Arbeitslosigkeit sind vor allem bestimmte soziale Gruppen und bestimmte Regionen betroffen. Von sozialer Ausgrenzung in hohem Maße bedroht sind folgende Bevölkerungsgruppen: Kinder, die in Heimen aufwachsen, Wohnungslose, allen Erziehende und minderjährige Eltern, bestimmte ethnische Minderheiten, psychisch Kranke und Menschen mit Behinderungen. Frauen sind in der Gruppe der vom Armutsrisiko betroffenen Erwachsenen häufiger vertreten als Männer. Dauernde monetäre Armut hat dazu geführt, dass eine große Zahl von Rentnern während ihres Erwerbslebens keine ausreichende Zusatzsicherung aufbauen konnten. Eine beträchtliche Herausforderung stellt für das Vereinigte Königreich die Konzentration des Armutsrisikos in bestimmten Gebieten (Innenstädte, Sozialwohnungsquartiere und bestimmte ländliche Regionen) dar, in denen miteinander zusammenhängende Problematiken der sozialen Ausgrenzung aufeinander treffen.

Strategischer Ansatz: Der britische Ansatz bekämpft Probleme auf die gesamte Lebensdauer bezogen mit Maßnahmen, die auf die Bedürfnisse der verschiedenen Altersgruppen abgestimmt sind. Dies erfolgt im Kontext des britischen kollektiven Sozialschutzsystems. Der Ansatz ist stark auf die Erwerbstätigkeit als Weg aus der Armut ausgerichtet, beinhaltet aber auch ein nicht unerhebliches Präventionselement. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Verbesserung der Situation von Armut betroffener Kinder mit dem zentralen Ziel, die Kinderarmut innerhalb von 20 Jahren zu beseitigen. In Anbetracht der Komplexität der Problematik verfolgt die Strategie einen langfristigen Ansatz. Der NAP (Eingliederung) verweist lediglich auf bestehende politische Maßnahmen, neue politische Maßnahmen werden nicht angekündigt. Einen Schwerpunkt bildet die Aufstellung langfristiger Zielvorgaben (bis 2020) mit nachgeordneten Zielvorgaben für bestimmte Bevölkerungsgruppen oder bestimmte Gebiete. Die Fortschritte werden mittels einer Reihe innovativer Indikatoren überwacht. Der NAP (Eingliederung) enthält kaum detaillierte Angaben zum Gender Mainstreaming. Für viele der Maßnahmen, die Armut und Ausgrenzung betreffen, zeichnen die autonomen Regierungen verantwortlich, die jeweils eigene Strategien entwickeln, um die Probleme anzugehen. Die britische Regierung und die autonomen Regierungen von Schottland, Wales und Nordirland verfolgen gemeinsam das Ziel, die Armut zu bekämpfen und die soziale Eingliederung zu fördern, in ihren strategischen Ansätzen besteht weitgehende Übereinstimmung.

⁵ 1996: 18 %. Der Anstieg ist auf einen Bruch in den Zeitreihen bei den ECHP-Daten für das Vereinigte Königreich zurückzuführen.

Politische Maßnahmen: Der nationale Aktionsplan geht auf alle vier gemeinsamen Ziele ein. Ein breites Spektrum von politischen Maßnahmen und unlängst eingeführten Reformen ist darauf ausgelegt, mehr Beschäftigungsmöglichkeiten und Beschäftigungsanreize zu schaffen und niedrige Löhne und unzureichende Qualifizierung abzubauen. Der NAP (Eingliederung) gibt lediglich eine kleine Auswahl an Beispielen für den britischen Ansatz der Sicherung des Zugangs zu Dienstleistungen. Bei der Vorbeugung von sozialer Ausgrenzung setzt man vor allem auf Maßnahmen, die Kindern bereits in möglichst frühem Alter Hilfe bieten sollen. Die Rentenreform soll dazu beitragen, mehr Menschen vor Armut im Rentenalter zu schützen. Darüber hinaus werden im NAP (Eingliederung) auch landesweite Strategien erörtert, mit denen das Armutsrisiko von pflegenden Angehörigen und allein Erziehenden verringert werden soll. Der NAP (Eingliederung) nennt eine ganze Anzahl von besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen, die besonderer, auf ihre speziellen Erfordernisse ausgerichteter Maßnahmen bedürfen. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei Kindern, die in Heimen aufwachsen oder aus Heimen kommen, schwangeren Jugendlichen, Drogenabhängigen, Wohnungslosen und von Armut betroffenen psychisch Kranken. Lokale Partnerschaften bilden im britischen Ansatz ein wichtiges Thema, und ein breites Spektrum von Akteuren ist eng in die Umsetzung von Maßnahmen eingebunden. Die Akteure haben häufig einen recht beträchtlichen Handlungsspielraum, der es ihnen ermöglicht, die Programme an die jeweiligen Gegebenheiten anzupassen. Auf nationaler Ebene sind allerdings die NRO und die beiden wichtigsten Sozialpartner weniger eng eingebunden.

Künftige Herausforderungen: Die wichtigste Herausforderung für das Vereinigte Königreich besteht nach wie vor im Abbau der Kinderarmut. Bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung gilt es zudem, gegen weiterhin bestehende Einkommensunterschiede und die Konzentration von Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit in bestimmten Gruppen und Gebieten vorzugehen. Wichtig ist, dass die britische Regierung auch weiterhin sorgfältig koordinierte Rahmenbedingungen für zielgruppenadäquate Maßnahmen schafft, um den Zugang aller Bürger zu qualitativ guten Dienstleistungen, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Wohnung und Bildung, zu gewährleisten. Vordringlich erscheint dies mit Blick auf soziale Brennpunkte. Bedingt durch die Dezentralisierung und die Schwerpunktsetzung auf die lokale Umsetzung von Maßnahmen muss das Vereinigte Königreich dafür Sorge tragen, dass die bestehenden Koordinierungsverfahren auch weiterhin wirksam funktionieren und die Strategie, die den verschiedenen lokalen, regionalen und landesweiten politischen Maßnahmen zugrunde liegt, beibehalten wird. Gegen unzureichende Basisqualifikationen vorzugehen, ist mit Blick auf die Zusammenhänge zwischen schlecht bezahlten Arbeitsplätzen und wiederkehrenden Phasen der Arbeitslosigkeit ein wichtiges Ziel. Da für Frauen die Wahrscheinlichkeit, von Einkommensarmut betroffen zu werden und auch zu bleiben, höher ist, müssen künftige Aktionspläne die Gleichstellung von Männern und Frauen systematisch in allen Politikfeldern einbinden. Eine weitere Herausforderung stellt die große Zahl von Menschen (insbesondere Frauen) dar, die nicht in der Lage sind, eine angemessene Alterssicherung aufzubauen; hier gilt es, für Abhilfe zu sorgen und der Armut im Alter vorzubeugen.

1. Wichtige Tendenzen und Herausforderungen

Trotz einer guten Wirtschaftsleistung, die das Beschäftigungsniveau auf Rekordhöhe ansteigen ließ und für niedrige Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenzahlen sorgt, bringen die Vertiefung der Einkommensdisparitäten über die letzten 20 Jahre und die wachsende Zahl der vom Armutsrisiko Betroffenen eine ganze Reihe von Herausforderungen mit sich. Die Armutsrisiko-Quote im Vereinigten Königreich betrug 1997 22 %. Vor Sozialtransfers lag die Quote 1997 bei 43 %; dieser Wert trägt dem Einkommenskorrekturereffekt des Sozialschutzsystems Rechnung. 1998 wendete das Vereinigte Königreich 26,8 % seines BIP für den Sozialschutz auf, dieser Wert liegt geringfügig unter dem EU-Durchschnitt von 27,7 %.

Einkommensarmut ist allerdings nur ein Aspekt der Armut; damit dieses Phänomen in seiner gesamten Tragweite genauer erfasst und analysiert werden kann, müssen weitere, gleichermaßen relevante Aspekte wie Zugang zu Beschäftigung, Wohnung und Gesundheitsversorgung sowie der Grad der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden.

Frauen bilden den größeren Teil der vom Armutsrisiko betroffenen Erwachsenen. Eine der zentralen Herausforderungen ist das Kinderarmutsrisiko. Das Problem bilden dabei nicht nur die reinen Zahlen, sondern vor allem die Gefahr der Akkumulierung über die Generationen hinweg, wenn Kinder in dauernder Armut aufwachsen. 1998/1999 lebte etwa ein Drittel der Kinder in Haushalten, deren Einkommen unter 60 % des nationalen Medianwerts lag. Eine Erklärung hierfür ist die Zahl der Kinder, die in Haushalten leben, in denen keine Haushaltsmitglied erwerbstätig ist. Die Zahl der „erwerbslosen“ Haushalte hat sich seit 1979 fast verdoppelt. Nahezu 2 Millionen Kinder lebten 2000 in derartigen Haushalten, dies sind fast 16 % aller Kinder. 800 000 Kinder wachsen in Familien auf, in denen beide Eltern seit mehr als 5 Jahren Arbeitslosenunterstützung beziehen.

Das Problem der Erwerbslosigkeit kann durch fehlende Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit noch verschärft werden, das durch den Zusammenhang zwischen geringen Arbeitsentgelten und dem Verlust der Sozialhilfe hervorgerufen wird. Die unlängst erfolgte Einführung von Steuererleichterungen für Erwerbstätige, von denen vor allem Arbeitnehmer in Niedriglohnjobs profitieren, dürfte zu einer Besserung der Situation beitragen. Bestimmte soziale Gruppen, Gebiete und Haushalte sind besonders von Arbeitslosigkeit betroffen. Zu den durch Armut und Ausgrenzung besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen zählen insbesondere die 16-18-Jährigen, die sich weder in Ausbildung noch in einem Arbeitsverhältnis befinden, allein Erziehende (das Vereinigte Königreich weist die höchste Quote an allein Erziehenden in der gesamten EU auf), bestimmte ethnische Minderheiten, Menschen mit Behinderungen und unqualifizierte Arbeitskräfte. Ganz besonders gefährdet sind auch Kinder, die in Heimen aufwachsen, minderjährige Mütter, Drogenabhängige, Wohnungslose und psychisch Kranke. 1998/1999 lebte ein Viertel aller älteren Menschen in einkommensschwachen Haushalten. Bedingt durch dieses dauernde Armutsrisiko konnte eine große Zahl von Rentnern während ihres Erwerbslebens keine ausreichende Zusatzsicherung aufbauen. Eine weitere Herausforderung stellt für das Vereinigte Königreich die Konzentration von Armut in bestimmten Gebieten (Innenstädte, Sozialwohnungsquartiere und bestimmte ländliche Regionen) dar. In diesen Gebieten treffen verschiedene miteinander zusammenhängende Problematiken wie hohe Arbeitslosigkeit und hohe Sterblichkeit, ethnische Segregation, hohe Kriminalität und unzureichende Versorgung mit qualitativ hochwertigen Leistungen (Wohnung, Bildung und Gesundheitsversorgung) aufeinander.

Für die Zukunft ist im Wesentlichen mit folgenden Tendenzen zu rechnen: wachsende Konzentration der Arbeitslosigkeit in bestimmten Bevölkerungsgruppen und Gebieten, weiterhin hohe Erwerbslosigkeit, insbesondere unter älteren Männern (bereits jetzt gibt es 2,3 Millionen erwerbslose Männer im produktiven Alter), unzureichende Basisqualifikationen und damit zusammenhängend wiederkehrenden Phasen der Arbeitslosigkeit sowie die hohe Kinderarmut. Die für das Beschäftigungswachstum prognostizierten Muster lassen befürchten, dass sich diese Situation noch verschlechtern wird, da mit Zuwächsen vor allem im Bereich der hoch qualifizierten Tätigkeiten und in Gebieten mit geringer Arbeitslosigkeit gerechnet wird.

2. Strategischer Ansatz und vorrangige Ziele

Das kollektive Sozialschutzsystem des Vereinigten Königreichs basiert auf Mindeststandards, auf die alle Bürger Anspruch haben. Dabei wird der Ansatz verfolgt, Probleme bezogen auf die Lebenszeit anzugehen. Die Maßnahmen sind auf die Bedürfnisse verschiedener Altersgruppen abgestimmt, um zu gewährleisten, dass sich Nachteile nicht über mehrere Generationen hinweg akkumulieren. Der Ansatz ist stark auf die Erwerbstätigkeit als primärer Weg aus der sozialen Ausgrenzung ausgerichtet. Strategische Ziele werden mit Blick auf Kinder und Jugendliche, Personen im produktiven Alter und ältere Menschen formuliert. Weitere Ziele betreffen benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung führen Veränderungen von allgemeinen Programmen wie dem Steuer- und dem Sozialleistungssystem mit auf bestimmte Zielgruppen oder Problematiken ausgerichteten Initiativen zusammen. In jüngster Zeit sind zahlreiche derartige Initiativen entstanden, die sorgfältig integriert werden müssen, damit die Kohärenz der Strategie gewährleistet bleibt.

Das zentrale Ziel ist die Beseitigung der Kinderarmut innerhalb von 20 Jahren. Die hierfür vorgesehenen Maßnahmen enthalten ein starkes präventives Element. Ähnliche Zielsetzungen wurden von allen autonomen Regierungen aufgestellt. Mit Blick auf die Menschen im produktiven Alter besteht das Ziel darin, durch einen Wohlfahrtsstaat, der allen Erwerbsfähigen Unterstützung und Chancen bietet und gleichzeitig dafür sorgt, dass auch die sozial Schwachen in vollem Umfang in die Gesellschaft eingebunden werden, eine integrative Gesellschaft zu schaffen. Bei der Bekämpfung der Altersarmut konzentriert sich der Plan auf die unmittelbare Verbesserung der Situation der ärmsten Rentner von heute und das langfristige Ziel, älteren Menschen Sicherheit und Unabhängigkeit im Alter zu bieten. Mit einer ganzen Reihe von innovativen Maßnahmen wird versucht, die Kluft zwischen den ärmsten Wohngebieten und Regionen und dem Rest des Landes zu verringern. Dies kann nur erreicht werden, wenn die wichtigsten öffentlichen Dienste gezielt auf die in diesen Gebieten bestehenden besonderen Bedürfnisse eingehen.

2.1 Die langfristige strategische Perspektive

Eine ganze Anzahl von Zielsetzungen ist auf die Bewältigung der drängendsten Herausforderungen des Landes ausgerichtet. In Anbetracht des komplexen und mehrdimensionalen Charakters der Problematik erfordert die Strategie zwangsläufig einen langfristigen Ansatz. Ziele reichen vom Langfrist-Ziel (2020) zur Kinderarmut zu einer Reihe von Unterzielen für bestimmte Gruppen oder Regionen und Zwischenzielen, um Fortschritte zu überwachen.

Der innovative Charakter des NAP (Eingliederung)

Der NAP (Eingliederung) enthält ausschließlich Ausführungen zu bestehenden Maßnahmen, neue politische Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung werden nicht angekündigt. Die innovativen Indikatoren messen Fortschritte nicht nur auf der nationalen, sondern auch auf der lokalen Ebene, wobei der Schwerpunkt darauf liegt, die Standards in den Gebieten mit den schlechtesten Vorbedingungen zu verbessern. „Basisziele“ geben Mindeststandards vor, hinter die die Ergebnisse nicht zurückfallen dürfen. Ein entscheidendes Element des britischen Ansatzes ist die Schwerpunktsetzung auf Zielvorgaben. Dadurch wird die besondere Bedeutung der Entwicklung einer „Nachweisgrundlage“ durch systematische Überwachung der Fortschritte und die Durchführung einer zuverlässigen Bewertung hervorgehoben, hierfür werden auch beträchtliche Investitionen getätigt.

2.2 Ein koordinierter und integrierter Ansatz

Die Dezentralisierung hat für das Vereinigte Königreich bedeutende Auswirkungen. Schottland, Wales und Nordirland haben die Verantwortung für viele der politischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, und jede dieser autonomen Regierungen entwickelt ihre eigene Strategie für die Bekämpfung der Probleme. Gemeinsam verfolgen die britische Regierung und die autonomen Regierungen das Ziel, die Armut zu beseitigen und die Eingliederung zu fördern, daher besteht auch weitgehende Übereinstimmung in den Ansätzen. Ein interministerieller Ausschuss zur Bekämpfung der Armut, dem Minister des Vereinigten Königreichs und der autonomen Regierungen angehören, wurde mit der Ausarbeitung einer gemeinsamen Politik beauftragt. Dezentralisierung und die Schwerpunktsetzung auf die lokale Umsetzung der Maßnahmen machen die Forderung nach Koordinierung zu einer Priorität, wenn die Strategie in der Vielfalt lokaler, regionaler und nationaler Maßnahmen nicht verloren gehen soll. Partnerschaftliche Zusammenarbeit bei der Umsetzung von Maßnahmen auf lokaler Ebene bildet im britischen Ansatz ein sehr wichtiges Thema. Die Zentralregierung und die autonomen Regierungen haben erkannt, dass sie alleine keinen Erfolg haben werden, sondern auf die aktive Beteiligung aller maßgeblichen Akteure angewiesen sind. Der interministerielle Ansatz unter Einbindung zahlreicher Institutionen und Organisationen ist angesichts der Größenordnung des Problems unverzichtbar. Wichtig ist, dass die britische Regierung auch weiterhin sorgfältig koordinierte Rahmenbedingungen für zielgruppenadäquate Maßnahmen schafft, um den Zugang aller Bürger zu qualitativ guten Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Konsultation auf allen Ebenen zur Vorbereitung des nächsten NAP (Eingliederung) dürfte bei einem weniger engen Zeitplan besser werden.

2.3 Strategischer Ansatz und Zielsetzung in Relation zum NAP (Beschäftigung)

Nachdem das Vereinigte Königreich seinen Ansatz vorrangig auf beschäftigungspolitische Maßnahmen ausgerichtet hat, besteht ein enger Zusammenhang zwischen den im NAP (Eingliederung) und im NAP (Beschäftigung) vorgesehenen Maßnahmen. Dieser Zusammenhang wird jedoch im NAP (Eingliederung) nicht deutlich.

3. Wichtige politische Maßnahmen im Rahmen der vier gemeinsamen Ziele

3.1 Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Zu den Maßnahmen, die die Teilnahme am Erwerbsleben fördern sollen, zählen aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Steuer- und Sozialhilfereformen (Steuererleichterungen für gering Verdienende) sowie Verbesserungen bei den auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ausgerichteten „Dienstleistungen“ für Arbeitslose und nicht Erwerbstätige. Den Grundpfeiler dieses Ansatzes bildet das „New Deal“-Programm. Das Programm bietet intensive Unterstützungs- und Ausbildungsmaßnahmen für eine breite Zielgruppe: Jugendliche (obligatorisch nach 6 Monaten Arbeitslosigkeit) und die über 25-Jährigen (obligatorisch nach 18 Monaten Arbeitslosigkeit); daneben umfaßt das Programm freiwillige Teilprogramme für allein Erziehende, behinderte Menschen, ältere Arbeitskräfte über 50 und für die Partner von Arbeitslosen. Eine Bewertung gelangte zu einem relativ positiven Ergebnis hinsichtlich der Wirksamkeit des „New Deal“-Gesamtprogramms, insbesondere des „New Deal for Young People“ und hat Verbesserungen bei allen „New Deal“-Teilprogrammen bewirkt. Um Einflüsse zu verringern, die der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entgegenstehen und um das Problem der niedrigen Arbeitseinkommen eines beträchtlichen Teils der Arbeitnehmer in den Griff zu bekommen, setzt das Vereinigte Königreich vermehrt auf gezielte Steuersenkungen, die ein Mindestarbeitseinkommen sichern sollen. 2003 soll unter diesem Aspekt eine Lohnsteuererleichterung für die Bezieher niedriger Einkommen, ob mit oder ohne Kinder, eingeführt werden. Ergänzend hierzu wird mit dem „National Minimum Wage“ ein Mindestlohniveau vorgegeben. Um das Dienstleistungsangebot für Arbeitslose und nicht Erwerbstätige zu verbessern, soll im Oktober 2001 die neue Behörde „Jobcentre Plus“ ihre Arbeit aufnehmen. Diese Behörde, in der staatliche Arbeitsverwaltung und Sozialamt zusammengeführt werden, soll einen verstärkt auf Erwerbstätigkeit ausgerichteten Ansatz bei der Zahlung sämtlicher Leistungen für Menschen im produktiven Alter in Großbritannien verwirklichen.

3.2 Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen

Eine ganze Reihe von Maßnahmen setzt sich mit den Unterschieden bei Qualität und Zugang zu Dienstleistungen auseinander. Allerdings enthält der NAP (Eingliederung) lediglich eine kleine Auswahl an Beispielen für den britischen Ansatz der Sicherung des Zugangs zu Dienstleistungen; der Zugang zur juristischen Dienstleistungen, Sport oder Kultur wird nicht erwähnt. Mit innovativen Dienstleistungen für lebensbegleitende Weiterbildung wird versucht, auch Menschen an das Lernen heranzuführen, die Lernkonzepten bislang unwillig gegenüber stehen oder deren Lernfähigkeit vermindert ist. „eInclusion“-Maßnahmen werden im Plan – bis auf einige erwähnenswerte Ausnahmen - nicht näher angesprochen. Zu den erwähnenswerten Ausnahmen zählen: „UK online“-Zentren, die beim Aufbau von IKT-Qualifikationen behilflich sein wollen und das Risiko der Ausgrenzung von Bevölkerungsgruppen, die „auf der falschen Seite der digitalen Kluft“ stehen, bekämpfen sollen. „*LearnDirect*“, eine Initiative für Lernen im Internet, die auch über 1 000 Zentren überall im Vereinigten Königreich eingerichtet hat, um allen Bürgern die Möglichkeit zur Weiterbildung zu erschließen. Der Zugang zu angemessenen Wohnungen ist im Vereinigten Königreich ein besonderes Problem. 1996 entsprachen 40 % der Sozialwohnungen und 29 % der Privatwohnungen in England nicht dem Standard für angemessenen Wohnraum. Das unlängst veröffentlichte Grünbuch „*The Way Forward for Housing*“ beschreibt die Strategie zur Verbesserung der Wohnqualität in England, die durch zusätzliche Investitionen in Höhe von 1,8 Mrd. £ flankiert wird. In Wales führte die Nationalversammlung vor kurzem Anhörungen über Vorschläge für eine Strategie zur Verbesserung der Wohnqualität in Wales („*Better Homes for People in Wales*“) durch. In Schottland räumt das unlängst verabschiedete Wohnraumgesetz den Behörden größere Vollmachten zur Beschaffung von Wohnraum und zum Abbau von Wohnungslosigkeit ein. Über das nationale Gesundheitssystem NHS steht im Vereinigten Königreich allen Menschen der Zugang zu den Diensten des Gesundheitswesens offen. Der Zehnjahresplan für das NHS enthält Reformen, mit denen das Gesundheitswesen verbessert und Ungleichbehandlung im Gesundheitssystem in England bekämpft werden soll.

3.3 Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

Der auf die gesamte Lebensdauer bezogene Ansatz („*life cycle approach*“) legt den Schwerpunkt auf die Vorbeugung der Risiken sozialer Ausgrenzung bereits im Kindesalter. Maßnahmen, die durch beträchtliche Investitionen gestützt werden, zielen darauf ab, die hauptsächlichsten Risikofaktoren in der Kindheit zu bekämpfen: unzureichende Entwicklungsmöglichkeiten im Kleinkindalter, Gesundheit, Schulbesuch, Elternschaft von Minderjährigen, Nichtbeteiligung an schulischer und beruflicher Bildung oder Erwerbsleben im Alter zwischen 16 und 18 Jahren. Die wichtigste Initiative in diesem Bereich ist „*Sure Start*“. Sie setzt gezielt in Wohngebieten mit hoher Kinderarmut an und arbeitet mit werdenden Eltern, Eltern und Kindern zusammen, um den Kreislauf der Benachteiligung zu durchbrechen. Das Programm hat zum Ziel, das Dienstleistungsangebot auf lokaler Ebene zu verbessern, bewährte Verfahren weiterzugeben und auf lokale und nationale Ziele hinzuarbeiten, die entsprechend der lokalen Bedürfnisse unterschiedlich sein können. Die Bildungsreform der jüngsten Zeit trägt zur Anhebung der Standards bei, was sich an den Fortschritten auf dem Weg zu den verschiedenen nationalen Zielvorgaben ablesen lässt. Durch Maßnahmen wie „*Early Education Centres*“, „*Excellence in Cities*“ und „*New Community Schools*“ in Schottland soll den Risiken der Ausgrenzung vor allem bei besonders gefährdeten Kindern vorgebeugt werden. In Nordirland hat man sich zum Ziel gesetzt, bis 2003 die Zahl der dauerhaft dem Unterricht fern bleibenden Schüler zu senken. Um der Ausgrenzung im Alter vorzubeugen, wurden im Vereinigten Königreich Maßnahmen für eine gezielte Unterstützung der heutigen Rentner ebenso wie für den Schutz der zukünftigen Rentner vor den Risiken der sozialen Ausgrenzung eingeführt. Derzeit werden Schritte eingeleitet, um den ärmsten Rennern durch die Mindesteinkommensgarantie zu helfen. Langfristig gesehen ist die wichtigste Ursache für Altersarmut das Fehlen einer angemessenen zusätzlichen Alterssicherung als Ergänzung zur staatlichen Grundrente. Deshalb werden gegenwärtig bedeutende Reformen des Rentensystems erarbeitet, um mit der neuen staatlichen Zweitrente gezielt die besonders gefährdeten Gruppen wie Einkommensschwache oder Menschen, die nur teilweise erwerbstätig waren oder wegen Pflege- und Betreuungsaufgaben, Krankheit oder Invalidität ihre Erwerbstätigkeit aufgeben mussten, zu unterstützen. Welche Auswirkungen diese neuen Entwicklungen haben werden, wird genau zu beobachten sein.

3.4 Für die sozial Schwachen handeln

Der NAP (Eingliederung) benennt eine Reihe von besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen, für deren Bedürfnisse besondere Maßnahmen ergriffen werden müssen. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei Kindern, die in Heimen aufwachsen oder aus Heimen kommen, ein Faktor, der als eines der Schlüsselrisiken für soziale Ausgrenzung ermittelt wurde. Mit dem Projekt „*Quality Protects*“ (England) wird die Modernisierung der Leistungen für Heimkinder betrieben, um ihnen den erfolgreichen Übergang in das Erwachsenenalter zu ermöglichen. Zielvorgaben, u. a. für das Erreichen eines Bildungsabschlusses bei Kindern, die die aus einer Heimunterbringung kommen, sollen die Ergebnisse der Bemühungen um diese besonders gefährdeten Kinder verbessern helfen. In Anbetracht der Tatsache, dass das Vereinigte Königreich zu den Ländern mit der höchsten Schwangerschaftsquote bei Jugendlichen in Westeuropa zählt, besteht ein besonderes Interesse daran, diese Quote zu senken. In England hat die Regierung eine Koordinierungsstelle für die Initiativen eingerichtet, mit denen bis 2010 eine Halbierung der Schwangerschaften von jungen Mädchen unter 18 Jahren erreicht werden soll. In Wales hat die Initiative „*Children First*“ ein Fünfjahresprogramm zur Verbesserung der sozialen Leistungen für bedürftige Kinder aufgestellt, das durch lokale Zielvorgaben ergänzt wird.

Der Hauptschwerpunkt der Initiativen für Menschen im produktiven Alter liegt auf deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen gibt es für Drogenabhängige, Wohnungslose und psychisch Kranke. Bei der Unterstützung von sozial schwachen älteren Menschen besteht das Ziel darin, dieser Bevölkerungsgruppe ein angemessenes Mindesteinkommen zu sichern, die Zugänglichkeit und Qualität der Dienstleistungen, insbesondere Gesundheitswesen und Sozialfürsorge, sowie ihre Wohnsituation zu verbessern und ihnen die Angst vor Kriminalität zu nehmen. Im nationalen Aktionsplan werden Maßnahmen zugunsten bestimmter Wohngebiete unter Ziel 4 unter Hinweis auf den partnerschaftlich orientierten Ansatz dieser Maßnahmen erörtert. Allerdings verfolgt das Vereinigte Königreich bei der Bekämpfung der Ausgrenzung einen stark gebietsbezogenen Ansatz. In Wales sichert das Programm „*Communities First*“ verarmten Wohngebieten gezielte Unterstützung. In der nationalen Strategie zur Erneuerung von Wohngebieten (*National Strategy for Neighbourhood Renewal*) wird die Absicht der Regierung festgeschrieben, die Kluft zwischen verarmten Gebieten und dem übrigen Land zu verringern. Politische Maßnahmen werden häufig lokal umgesetzt und sind darauf ausgerichtet, gravierende, miteinander verzahnte Probleme in den verarmten Gebieten zu bekämpfen. Die Regierung hat sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, dass innerhalb der kommenden 10 bis 20 Jahre niemand mehr durch seinen Wohnort ernsthaft benachteiligt sein soll. Ein wichtiger Schwerpunkt der Strategie besteht darin, Programme an die Bedürfnisse besonders betroffener Gebiete anzupassen. Der „*Neighbourhood Renewal Fund*“ zur Erneuerung von Wohngebieten stellt 88 der am meisten heruntergekommenen lokalen Verwaltungsbezirke zusätzliche Mittel zur Verfügung. In 26 Gesundheitsaktionsgebieten (*Health Action Zones*) in ganz England ist man bemüht, die schlechtere Gesundheitssituation in verarmten Gebieten zu verbessern. Ähnliche Ansätze werden von den autonomen Regierungen verfolgt. In Schottland fördert ein Partnerschaftsprogramm zur sozialen Eingliederung (*Social Inclusion Partnership*) die Eingliederung in mehrfach benachteiligten Wohngebieten.

3.5 Alle Akteure mobilisieren

Die gebietsbezogenen politischen Maßnahmen der britischen Regierung und der autonomen Regierungen sind bei ihrer Umsetzung auf der lokalen Ebene stark von einem partnerschaftlichen Ansatz geprägt. Den lokalen Partnern wird häufig Ermessensspielraum eingeräumt, um die Programme an die lokalen Gegebenheiten anzupassen. Organisationen des öffentlichen, des privaten, des ehrenamtlichen und des kommunalen Sektors arbeiten in lokalen strategischen Partnerschaften zusammen, um die Ursachen für den Abstieg bestimmter Wohngebiete herauszufinden und Ideen zu entwickeln, wie die Situation verbessert werden könnte. Zahlreiche örtliche Gebietskörperschaften haben lokale Vereinbarungen über öffentliche Dienstleistungen getroffen, die sie verpflichten, die mit den Bewohnern und verschiedenen Partnern vereinbarten Ziele umzusetzen. In England hat die Koordinierungsstelle zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung den Auftrag, durch Werbung für gemeinsame Lösungen die Wirksamkeit der Regierungsmaßnahmen zu verbessern. Bei ihrer Tätigkeit ist die Koordinierungsstelle stark auf das Engagement der Partner angewiesen. Auf nationaler Ebene sind allerdings weiter reichende Konsultationen unter Einbeziehung der NRO weniger häufig und (insbesondere) im Falle der beiden wichtigsten Sozialpartner des Landes auf bestimmte Themenbereiche beschränkt.

4. Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming)

Der NAP (Eingliederung) des Vereinigten Königreichs erkennt zwar an, dass „Frauen stärker von Armut betroffen sind und ein höheres Risiko dauernder Armut tragen“, doch wird Gleichstellungsfragen nicht in allen Politikbereichen gleichermaßen Rechnung getragen. Allerdings werden in den Schottland betreffenden Teilen des Plans die Herausforderungen klarer herausgestellt, und es wird auch die in Nordirland bestehende gesetzliche Verpflichtung zur Förderung der Chancengleichheit, unter anderem von Männern und Frauen, angesprochen.

Die Behandlung von Gleichstellungsfragen im Rahmen der vier Ziele ist unterschiedlich. Im Rahmen des ersten Ziels wird nachdrücklich auf die Gleichstellung eingegangen, die Maßnahmen sollen Frauen ermutigen, sich aktiv und in vollem Umfang am Erwerbsleben zu beteiligen. Beispiele hierfür sind der „New Deal“ für allein Erziehende und die nationalen Strategien zur Kinderbetreuung, mit denen Zahl und Qualität der Betreuungsplätze für Kinder deutlich erhöht werden sollen. Künftige Rentnerinnen, deren Rentenanwartschaft durch Fehlzeiten eingeschränkt ist, dürften von den derzeit ausgearbeiteten Reformen des staatlichen Rentensystems besonders profitieren. Unter Ziel 3 werden Mütter unter 18 Jahren sowie männliche Jugendliche, die aus einer Heimunterbringung kommen, als besonders gefährdete Gruppen ermittelt.

Nur bei wenigen Indikatoren im NAP (Eingliederung) wurde eine Aufschlüsselung nach Geschlecht vorgenommen, obwohl diese bei vielen Indikatoren und Zielen problemlos möglich gewesen wäre. Schottland zeichnet sich hier durch eine vollständigere Aufschlüsselung seiner Indikatoren aus.

5. Die Rolle des Europäischen Strukturfonds (ESF) bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Strukturfonds kommt bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im Vereinigten Königreich eine wichtige Rolle zu. Die soziale Eingliederung ist ein zentrales Thema des ESF. Im Rahmen der Finanzierung für den Zeitraum 2000-2006 enthält Ziel 3 drei operative Programme (England, Schottland, Wales) mit vermehrter Ausrichtung auf diese Gebiete, wobei jedes Programm die Mittelbereitstellung variieren kann, um gezielt entsprechend den jeweiligen Prioritäten gegen soziale Ausgrenzung vorgehen zu können. In Schottland werden 40 % der Mittel unter Ziel 3 direkt zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung eingesetzt. ESF-Mittel werden dazu genutzt, ein Spektrum von Problemen anzugehen, die quer durch alle Schwerpunktbereiche direkt mit der Bekämpfung der Ausgrenzung in Zusammenhang stehen. Der wichtigste Aspekt betrifft Schwerpunkt 2, der auf mehrfach benachteiligte Personen oder Gebiete ausgerichtet ist. Maßnahmen im Rahmen aller vier weiteren Schwerpunktbereiche stellen allerdings ebenfalls wichtige Beiträge dar. Im Rahmen von Ziel 1 und Ziel 2 wird der ESF gemeinsam mit dem EFRE darauf hinwirken, mittels eines gebietsorientierten Ansatzes die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinschaft voranzubringen. Mit einer gezielten Ausrichtung auf von Ausgrenzung betroffene Bevölkerungsgruppen wird auch Equal eine wichtige Rolle spielen, allerdings wird Equal im nationalen Aktionsplan nicht erwähnt.