



30.10.01

REF. SEP 4/01DE+

## **AKTIONSPROGRAMM DER GEMEINSCHAFT ZUR BEKÄMPFUNG DER SOZIALEN AUSGRENZUNG 2002-2006**

### *Erarbeitung von Strategien zur Umsetzung des Programms für 2002 und 2003*

#### **EINLEITUNG**

Das Programm zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ist eines der wesentlichen Instrumente der offenen Koordinierungsmethode im Bereich der sozialen Integration. Größtmögliche Wirkung kann das Programm jedoch nur dann entfalten, wenn es unter Berücksichtigung der wichtigsten Elemente der offenen Koordinierungsmethode erarbeitet wird, die es verstärken und aufwerten sollte. Bei Festlegung der Prioritäten und der Ausarbeitung eines Plans zur Umsetzung der Strategie ist daher darauf zu achten, dass die geförderten Maßnahmen:

- mit den in Nizza vereinbarten gemeinsamen Zielsetzungen und Prioritäten vereinbar sind und dazu beitragen, den neuen EU-Prozess zu konsolidieren;
- die Umsetzung und Weiterführung der nationalen Aktionspläne im Bereich der Armut und sozialen Ausgrenzung (NAP/Eingl.) unterstützen;
- zur Stärkung des Netzwerks an Einrichtungen beitragen, die längerfristig den Prozess der sozialen Eingliederung und die Mobilisierung der Akteure stärken;
- auf den Schlüsselbotschaften aufbauen, die im gemeinsamen Bericht über die soziale Eingliederung und in den darauffolgenden Berichten vereinbart wurden.

Das vorliegende Dokument enthält eine Liste von Prioritäten, die den Rahmen für die Ausarbeitung von Maßnahmen des Aktionsprogramms bieten, und die eine erste Aussprache im Programmausschuss anregen sollen, auf deren Grundlage dann ein ausführliches Arbeitsprogramm für das Jahr 2002 erarbeitet wird.

#### **ZEITLICHER RAHMEN**

Als erstes stellt sich die Frage, wie die Programmaktionen innerhalb eines zeitlichen Rahmens von fünf Jahren zu planen sind. Damit die Verpflichtungsermächtigungen über die fünfjährige Laufzeit des Programms aufgeteilt werden können, ist in der Tat eine

langfristige Perspektive erforderlich. In ihrem ursprünglichen Vorschlag<sup>1</sup> war die Kommission davon ausgegangen, dass sich die Ausgaben für das Programm während der ersten zwei Jahre der Umsetzung progressiv erhöhen und sich dann nach dem dritten Jahr stabilisieren würden. Obwohl sich die für das Programm vorgesehenen Mittel von ursprünglich 70 Millionen € auf 75 Millionen € erhöht haben, ist die Kommission der Ansicht, dass der ursprüngliche Einsatz nach wie vor gerechtfertigt ist, da die Ausgaben mit zunehmender Mobilisierung der Akteure und mit der Gewöhnung an den neuen EU-Prozess steigen werden. Aus diesem Grund sieht die Kommission im Verlauf der ersten beiden Jahre eine progressive Zunahme der Ausgaben vor, die 2002 von einem Betrag von annähernd 11 Millionen € auf 17 Millionen € nach dem Jahr 2004 ansteigen würden.

Angesichts einer derartig langfristigen Perspektive sollte ebenfalls darauf hingewiesen werden, dass das Programm am Ende des dritten Jahres und zum Abschluss des Programms von der Kommission mit Unterstützung unabhängiger Sachverständiger evaluiert werden sollte. Um sicherzustellen, dass diese Bewertung den bestmöglichen Beitrag zur Umsetzung des Programms und zu dessen Überprüfung zur Laufzeitmitte gewährleistet, sollte mit Beginn des Jahres 2002 für den Zeitraum von 2002 bis 2004 ein System zur Programmüberwachung eingerichtet werden. Die Evaluierung des Programms sollte dazu führen, dass die Umsetzung gefördert wird, dass die aus früheren Programmen gezogenen Lehren berücksichtigt, und dass die Möglichkeiten zur Ermittlung und zum Austausch bewährter Verfahren verbessert werden können.

Wenn wir jedoch sicherstellen wollen, dass das Programm zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung die offene Koordinierungsmethode insgesamt unterstützt, erscheint es sinnvoll, bei der Vorbereitung und Umsetzung des Programms zur Bekämpfung der Ausgrenzung den sich wiederholenden Zyklus der Vorbereitung und Umsetzung der zweijährigen nationalen Aktionspläne (NAP/Eingl.) zu berücksichtigen. Daher sollten die Themen, Prioritäten und Erfahrungen, die sich aus der ersten Runde der nationalen Aktionspläne ergeben und die im gemeinsamen Bericht über die soziale Eingliederung aufgegriffen werden, den eigentlichen Bezugsrahmen für die Festsetzung der Prioritäten des Programms zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung während der nächsten zwei Jahre bilden. Diese Prioritäten lassen sich dann im Lichte der zweiten Runde der nationalen Aktionspläne und des zweiten gemeinsamen Berichts im Dezember 2003 für den Zeitraum 2004-2005 entsprechend anpassen.

Es gilt ebenfalls zu bedenken, dass bei der Festsetzung der Prioritäten im ersten Jahr im wesentlichen die Grundlagen für die zukünftigen Aktivitäten gelegt werden, die erst nach dem zweiten Jahr und in den darauffolgenden Jahren zum Tragen kommen. Für den gesamten Prozess der sozialen Integration ist es jedoch gleichermaßen wichtig, dass das Arbeitsprogramm von 2002 sowohl auf einen frühzeitigen positiven Beitrag, als auch auf einen längerfristigen Erfolg ausgerichtet ist. Daher sind bei der Planung der ersten Phase der Programmumsetzung eine Reihe unmittelbarer Prioritäten festzulegen, damit eine größtmögliche Wirkung erzielt werden kann.

## **AUS DEN NATIONALEN AKTIONSPLÄNEN GEWONNENE ERFAHRUNGEN**

---

<sup>1</sup> Kommission (2000) 368 endg. vom 16. Juni 2000, Finanzplan.

Die Erfahrungen aus der ersten Serie der nationalen Aktionspläne zeigen klar, dass bestimmte Bereiche sinnvollerweise verstärkt oder verdeutlicht werden sollten, um einen Beitrag zur Vorbereitung und Umsetzung der NAP zu leisten. Wir brauchen daher

**eine verbesserte Analyse, Überwachung und Bewertung**

- brauchbarere Daten, die die Analyse von Tendenzen und Ursachen im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung verbessern und geschlechtsspezifische Analysen in allen Bereichen ermöglichen;
- mehr und bessere Indikatoren auf europäischer, nationaler und (insbesondere in einigen Mitgliedstaaten) regionaler Ebene als Grundlage für die Definition spezifischerer Zielsetzungen und verbesserter Bewertungen der Ergebnisse;
- eine strengere Bewertung der Politiken und Programme erlaubt eine zuverlässigere Ermittlung bewährter Verfahren und ein besseres Bild dessen, was ein geeignetes Beispiel für bewährte Verfahren sein kann; außerdem ist eine systematische Bewertung der Wirkung dieser Politiken und Programme auf die Gleichheit zwischen Frauen und Männern möglich;
- eine verbesserte Analyse der Verbindungen zwischen Investitionen in den Sozialschutz und Maßnahmen der öffentlichen Einrichtungen und dem Grad der Armut und der sozialen Ausgrenzung.

**verbesserte strategische Planung**

- eine langfristige Perspektive und ein verfeinertes Bewusstsein für die Folgen größerer struktureller Veränderungen in der Gesellschaft;
- eine eingehendere Integration der Politiken und Maßnahmen und, in manchen Fällen, einen umfassenderen, holistischen Ansatz;
- einen strategischen Ansatz in Bezug auf die Schnittstelle zwischen Geschlecht, Armut und sozialer Ausgrenzung;

**verbesserte Verbindungen zwischen den Einrichtungen**

- wirkungsvollere Mechanismen für die durchgängige Einbeziehung der Themen Armut und soziale Ausgrenzung in alle politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereiche;
- verbesserte Verbindungen zwischen den nationalen Aktionsplänen und den nationalen Haushaltsverfahren;
- eine verbesserte Korrelation zwischen dem Beschäftigungsprozess, den Ausgaben der Strukturfonds und den NAP (Eingliederung);
- bessere Kontakte zwischen den Programmplanungsbehörden auf nationaler und auf regionaler/lokaler Ebene in Übereinstimmung mit der Verteilung der Zuständigkeiten auf der politischen Entscheidungs- und Umsetzungsebene;
- verbesserte Mechanismen zur durchgängigen Einbeziehung des Grundsatzes der Gleichstellung von Frauen und Männern in allen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereichen;

- besser strukturierte und wirksamere Mechanismen für die Konsultation, den Dialog und die Partnerschaft zwischen den Hauptakteuren (NRO, Sozialpartner, regionale und lokale Behörden);
- verbesserte Mechanismen zur Einbeziehung der von der Armut und sozialen Ausgrenzung betroffenen Personen in die Ausarbeitung und Überwachung der nationalen Pläne.

### **intensivere Beachtung der unzureichend bearbeiteten Themen**

- Sensibilisierung für die juristische und kulturelle Dimension der Armut und der sozialen Ausgrenzung;
- Intensivere Beachtung der Wechselwirkungen, die zwischen Steuern, Sozialleistungen und Beschäftigungsanreizen bestehen, um der Armutsfalle zu entgehen;
- Anerkennung der Tatsache, dass zwischen der Inanspruchnahme von Grundrechten und der Ausarbeitung von Politiken ein Zusammenhang besteht;
- stärkere Hervorhebung der sozialen Verantwortung und der Notwendigkeit einer aktiven Beteiligung der Bürger und der Unternehmen bei der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung.

### **AUF ERFAHRUNGEN AUFBAUEN**

Es liegen bereits umfangreiche Erfahrungen in den Bereichen Forschung, Analyse, Austausch von didaktischen Verfahren und bewährten Praktiken vor. Daher ist es wichtig, diese Erfahrungen bei der Ausarbeitung einer Strategie zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung bestmöglich zu nutzen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, welche wichtige Rolle der gemeinsame Bericht über die soziale Eingliederung bei der Ermittlung der wesentlichen strukturellen Veränderungen, der Risikofaktoren und der politischen Herausforderungen, sowie bei der Vorlage eines breitgefächerten Beispielkatalogs für bewährte Verfahren, die noch zu prüfen und zu verbreiten sind, gespielt hat. Während der letzten drei Jahre wurden zudem Austauschprojekte im Rahmen von vorbereitenden Maßnahmen für dieses Programm unterstützt. Ende 2001 wurde eine weitere Projektrunde gebilligt, die bis zur Jahresmitte 2003 in die Praxis umgesetzt werden kann. Entsprechende Aktionen werden durchgeführt, die der Ermittlung und Verbreitung der aus diesen Projekten gewonnenen Erfahrungen dienen. Außerdem wird die Arbeitsgruppe „Indikatoren“ des AfS ein umfangreiches Programm zur Erforschung und Entwicklung von Indikatoren und statistischen Daten vorbereiten.

### **PRIORITÄTEN FÜR 2002 und 2003**

Unter Berücksichtigung dieser Ausführungen werden im folgenden einige **erste Vorschläge** geäußert. Sie dienen dazu, dem Programmausschuss bei der Festlegung der Prioritäten behilflich zu sein, die im Rahmen der verschiedenen Aktionsbereiche des Programms zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung während der nächsten zwei Jahre entwickelt werden sollen.

### **Aktionsbereich 1 - Analyse**

### ***1.1. Entwicklung gemeinsamer Methoden***

- Unterstützung der Entwicklung gemeinsamer Methoden zur Definition anerkannter Prioritätsbereiche, die im Bericht des AfS über Indikatoren festgelegt wurden (z. B. Alphabetisierung, Obdachlosigkeit, Zugang zur Bildung, generationenabhängige Faktoren), sowie der Definition anderer Bereiche, einschließlich der Prüfung und Entwicklung geschlechtsspezifischer Indikatoren;
- Analyse darüber, inwieweit Schätzungen über die Verteilung der Einkommen in den Haushalten oder die unterschiedlichen Einnahmequellen Einfluss auf die Berechnung der Armutsraten bei Erwachsenen und Kindern haben;
- Hilfe bei der Entwicklung von Verfahren zur Einbeziehung der in Armut und sozialer Ausgrenzung lebenden Menschen in die Prüfung und Entwicklung der Indikatoren.

### ***1.2 vergleichbare Statistiken***

- Hilfe bei der Entwicklung und Umsetzung der *Statistiken über Einkommen und Lebensbedingungen (SILC)* in Zusammenarbeit mit Eurostat;
- Hilfe bei der Entwicklung weiterer statistischer Werkzeuge zur Vervollständigung der Daten - insbesondere über die Geschlechterverteilung - die der Arbeitsgruppe „Indikatoren“ des AfS zufolge als wichtig angesehen werden.

### ***1.3 Thematische Studien***

Zwar bieten sich eine Vielzahl thematischer Studien an, deren Durchführung im Verlauf der nächsten fünf Jahre sehr interessant wäre, es wird aber nur möglich sein, eine kleine Anzahl von Studien im Verlauf dieses Zeitraums durchzuführen. Bei der Auswahl der Prioritäten wird es also wichtig sein, Themen auszuwählen, die nicht bereits durch grundlegende sozio-ökonomische Forschungen abgedeckt wurden<sup>2</sup>, die nicht mit den unter Bereich 2.1 genannten Aktionen in Verbindung stehen sollten und die einen starken politischen Fokus haben. Im folgenden werden Bereiche aufgeführt, in denen weitere Studien während der nächsten Jahre besonders nützlich sein könnten:

- Analyse der Auswirkungen, die veränderte Haushaltsstrukturen und Rollenverteilungen von Männern und Frauen auf Armut und soziale Ausgrenzung haben, sowie Ermittlung wirksamer politischer Antworten;
- Analyse und Definition kultureller Politiken und Programme, die zu einer verbesserten sozialen Eingliederung beitragen;
- Analyse und Definition besonders effizienter politischer Antworten, um die wirksame Eingliederung von Einwanderern und ihrer Familien zu gewährleisten;
- Analyse und Ermittlung von politischen Antworten, die a) die Armut von Kindern verhindern und b) das „Vererben“ der Armut zwischen den Generationen unterbrechen;

---

<sup>2</sup> wie z. B. die Forschungsprojekte, die durch das vierte gemeinschaftliche Forschungsrahmenprogramm unterstützt werden.

- Analyse der Bedeutung von „Armutfallen“ und der Rolle, die Steuer- und Unterstützungssysteme spielen, Ermittlung von Reformen aus jüngerer Zeit, die sich bei der Behandlung dieser Probleme insofern als wirksam erwiesen haben, da sie Menschen dabei unterstützen, eine Beschäftigung zu finden und ein angemessenes Einkommen zu erzielen;
- Analyse von Maßnahmen und Politiken im Bereich der Justiz zur Förderung der sozialen Eingliederung;
- Analyse darüber, inwieweit die öffentlichen Ausgaben in Schlüsselbereichen wie Sozialschutz, Gesundheit und Bildung, den Grad der Armut und der sozialen Ausgrenzung beeinflussen;
- Analyse darüber, wie ein auf der Wahrung der Rechte basierender Ansatz zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung dazu beitragen kann, wirksamere Politiken und Programme zu schaffen;
- Analyse der sozialen Situation in den Beitrittsländern und deren politische Ansätze zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

## **Bereich 2 Austausch bewährter Verfahren**

### ***2.1 Grenzüberschreitende Austausch***

Die grenzüberschreitende politische Zusammenarbeit und der Austausch bewährter Verfahren können im Rahmen des Programms viele Formen annehmen. Hierzu zählen thematische Workshops und Seminare, politische Peer Reviews, gemeinsame Entwicklung von Strategien und Verbreitung von Informationen, Besuche vor Ort und Austausch von Mitarbeitern sowie Austausche zwischen nationalen Beobachtungsstellen und ähnlichen anerkannten Organisationen. Dieser Bereich bietet ebenfalls besondere Möglichkeiten zur Einbeziehung einer Vielzahl öffentlicher oder privater Einrichtungen, von Akteuren und Institutionen, die zum Programm zugelassen sind<sup>3</sup>. Er bietet somit die Möglichkeit, entscheidende Fortschritte bei einer Reihe von Schlüsselthemen zu erzielen. Zu den Prioritäten für die politische Kooperation und den Austausch während der nächsten zwei Jahre könnten folgende Themen zählen:

- bewährte Verfahren aus Projekten zum grenzüberschreitenden Austausch, die seit 1998 unter den „vorbereitenden Aktionen“ unterstützt wurden, sowie Verbreitung der Ergebnisse der wichtigsten Projekte<sup>4</sup>;
- Anregung einer öffentlichen Diskussion zwischen den verschiedenen Akteuren über die Erfahrungen, die bei der Vorbereitung und Umsetzung der ersten NAP

---

<sup>3</sup> Hierzu zählen Mitgliedstaaten, lokale und regionale Behörden, Einrichtungen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, Sozialpartner, Anbieter von Sozialdienstleistungen, Nichtregierungsorganisationen, Universitäten und Forschungsinstitute, nationale statistische Ämter und die Medien.

<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang wird es ebenfalls wichtig sein, grenzüberschreitende Projekte, die 2001 als „vorbereitende Maßnahmen“ unterstützt werden, ins Netz aufzunehmen und darauf zu achten, dass sie umfassend mit dem Prozess der sozialen Eingliederung verbunden sind.

(Eingliederung) im Lichte der in Nizza gemeinsam vereinbarten Zielsetzungen gewonnen werden können;

- Erstellung eines Programms für Peer Reviews, das auf den bewährten Verfahren des gemeinsamen Berichts basiert und das die politischen Entscheidungsträger und die Hauptakteure einbezieht, um die Bedeutung der Politiken für andere Mitgliedstaaten zu bewerten und ihre Verbreitung zu fördern;
- Entwicklung von Verfahren zur Ermittlung und Bewertung von Beispielen für bewährte Verfahren (die als Grundlage für Leitlinien zu bewährten Verfahren in den nächsten NAP (Eingl.) beitragen könnten);
- Entwicklung lokaler/regionaler Anti-Armutsstrategien, die grundsätzlich mit den nationalen Plänen verbunden sein sollten;
- Entwicklung von Verfahren zur durchgängigen Einbeziehung der Themen Armut/soziale Ausgrenzungen in allen politischen Bereichen (z. B. poverty proofing);
- durchgängige Einbeziehung der Geschlechtergleichstellung und deren Bewertung im Rahmen der Politiken zur sozialen Eingliederung;
- Erarbeitung politischer Ansätze zur Einbeziehung von IKT bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung;
- Mechanismen zur Beteiligung einführen, um die Sozialpartner, die NRO, die Anbieter von Sozialleistungen sowie lokale/regionale Behörden zu mobilisieren und in die Umsetzung, Überwachung und Vorbereitung der NAP(Eingl.) einzubeziehen;
- Entwicklung von Möglichkeiten, um Menschen, die in Armut und sozialer Ausgrenzung leben, in den Prozess der NAP(Eingl.) einzubeziehen;
- Auswahl nationaler und regionaler Beobachtungsstellen und ähnlicher, in den einzelnen Mitgliedstaaten zugelassener Einrichtungen und ihrer jeweiligen Fachbereiche, zwischen denen Austausch gefördert werden;
- Organisation von Besuchen und Praktika der Mitarbeiter nationaler oder regionaler/lokaler Behörden in den Mitgliedstaaten, in den NRO oder in den Sozialdiensten, die bei der Umsetzung wichtiger politischer Maßnahmen im Rahmen der NAP(Eingl.) einbezogen sind.

## ***2.2 Spezifische Studien zur Entwicklung von Indikatoren***

Unter dieser Überschrift werden spezifische technische Studien und Sachverständigenetze unterstützt, die die Entwicklung von Indikatoren und Benchmarks im Bereich der sozialen Eingliederung, einschließlich in Bezug zur Wissensgesellschaft, anstreben.

## ***2.3 Jährlicher Bericht***

Maßnahmen unter dieser Überschrift sollten dazu beitragen, den gemeinsamen Bericht zur sozialen Eingliederung als dem Schlüsseldokument zur Analyse des Fortschrittes bei der Umsetzung der NAP(Eingl.) zu unterstützen. Maßnahmen dieser Art sollten über

einen ausreichend langen Zeitraum durchgeführt werden, um eine kontinuierliche Überwachung der Umsetzung der in den NAP beschriebenen Maßnahmen gewährleisten zu können.

Da der Europäische Rat von Nizza sich auf eine Vorgehensweise auf der Grundlage der NAP(Eingl.) und auf einen alle zwei Jahre vorzulegenden gemeinsamen Bericht verständigt hat, wird dieser zeitliche Rahmen weiterhin zugrunde gelegt, bis die Mitgliedstaaten beschließen, diese Vereinbarung zu ändern und jährlich über die Umsetzung ihrer jeweiligen NAP(Eingl.) zu berichten.

Eine mögliche Aktion unter dieser Überschrift wäre die Unterstützung der Netze der nationalen Sachverständigen, um die Ausarbeitung des gemeinsamen Berichtes zu begleiten.

### **3. Beteiligung und Netzwerkarbeit**

#### ***3.1 Kernfinanzierung der Netze***

Hierunter fallen Maßnahmen zur Kernfinanzierung der europäischen Netzwerke, die im Bereich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung tätig sind. Die Netze werden über eine offene Ausschreibung ausgewählt, die im ersten Halbjahr 2002 veröffentlicht wird.

#### ***3.2 Round-Table-Konferenz***

Für das Jahr 2002 soll eine Round-Table-Konferenz vorbereitet werden, die Konsultationen mit allen betroffenen Akteuren vorsieht und die Beitrittsländer einbezieht. Idealerweise sollte die Konferenz dazu beitragen, das Programm zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung einem breiten Publikum vorzustellen. Dieser Punkt wird in einem separaten Dokument behandelt.

### **MODALITÄTEN DER UMSETZUNG**

In Übereinstimmung mit dem Beschluss sind für jeden Aktionsbereich spezifische Unterstützungsmaßnahmen erforderlich, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht:

<b>BEREICHE</b>	<b>Ausschreibungen</b>	<b>Eurostat Verfahren</b>	<b>Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen</b>	<b>Antrag auf Unterstützung</b>
<b>1.1</b>	<b>X</b>			
<b>1.2</b>		<b>X</b>		
<b>1.3</b>	<b>X</b>		<b>X</b>	
<b>2.1</b>	<b>X</b>		<b>X</b>	
<b>2.2</b>	<b>X</b>			
<b>2.3</b>	<b>X</b>			

<b>3.1</b>			<b>X</b>	
<b>3.2.</b>				<b>X</b>

Sobald die wichtigsten Prioritäten festliegen, wird die Kommission ein detailliertes Arbeitsprogramm für 2002 vorschlagen, in dem die Unterstützungsmodalitäten für jede Aktion erläutert werden.

### **ERWEITERUNG**

Eine der wesentlichen Aufgaben der ersten beiden Jahre wird es sein, herauszufinden, wie das Programm zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung die Beitrittsländer - nach erfolgtem Beitritt, möglicherweise Anfang 2004 - auf ihre volle Beteiligung an der offenen Koordinierungsmethode vorbereiten kann. Hierzu sind Verhandlungen mit den Beitrittsländern über die Modalitäten ihrer Teilnahme am Programm, einschließlich der finanziellen Aspekte, erforderlich. Diese Gespräche wird die Kommission im Frühjahr 2002 führen. Man erwartet, dass die meisten Beitrittsländer als Ergebnis dieser Verhandlungen in der Lage sein werden, bereits 2002 an einigen der Programmaktionen teilzunehmen.