Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung

Beschäftigung und Soziales

Soziale Sicherheit und soziale Integration

Europäische Kommission
Generaldirektion Beschäftigung und Soziales
Referat EMPL/E.2

Manuskript abgeschlossen 2002

Falls Sie am Bezug des elektronischen Informationsbriefes "ESmail" der Generaldirektion "Beschäftigung und Soziales" der Europäischen Kommission interessiert sind, schicken Sie bitte ein e-mail an empl-esmail@cec.eu.int – der Informationsbrief erscheint regelmäßig in Deutsch, Englisch und Französisch.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (http://europa.eu.int).

Bibliographische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2002

ISBN 92-894-3221-7

© Europäische Gemeinschaften, 2002
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

Einhaltsverzeichnis

Teil I — Die Europäischen Union

ZUSAMMENFASSUNG 7

Einleitung 13

1. Die wichtigsten Tendenzen und Herausforderungen 16

2. Strategische Ansätze und politische Maßnahmen 29

3. Bestimmung von bewährten Verfahren und innovativen Ansätzen 33

3.1. Ziel 1: Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen 34

3.1.1. Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben 34

3.1.2. Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen 42

3.1.2.1 Sozialschutzsysteme 42

3.1.2.2 Wohnen 46

3.1.2.3 Medizinische Versorgung 50

3.1.2.4 Bildung, Justiz und Kultur 53

3.2. Ziel 2: Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung 61

3.2.1. Förderung der „eInclusion“ 61

3.2.2. Maßnahmen zur Vermeidung von Überschuldung und Verlust der Wohnung 64

3.2.3. Erhalt der Solidarität in der Familie 67

3.3. Ziel 3: Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen 69

3.3.1. Förderung der Integration von Menschen, die von dauernder Armut bedroht sind .. 70

3.3.2. Vermeidung von Fällen sozialer Ausgrenzung von Kindern 73

3.3.3. Förderung von Maßnahmen für Gebiete, die mit den Problemen der Ausgrenzung konfrontiert sind 74

3.4. Ziel 4: Mobilisierung aller Akteure 77

3.4.1. Förderung der Beteiligung der ausgegrenzten Personen und Förderung ihres Mitspracherechts 78

3.4.2. Einbeziehung der Bekämpfung der Ausgrenzung in alle politischen Maßnahmen ... 78

3.4.3. Förderung des Dialogs und der Partnerschaft 82

4. Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern 84

4.1. Sensibilisierung für Gleichstellungsfragen bei den wichtigsten Herausforderungen 84

4.2. Einbeziehung der Dimension der Gleichstellung in die Gesamtstrategie 85

4.3. Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Aspekten in den verschiedenen Zielen 86

4.4. Geschlechtsspezifische Aspekte im Überwachungsprozess, bei der Bewertung der Auswirkungen und bei den Indikatoren 88

5. Verwendung von Indikatoren in den NAP (Eingliederung) 88

Teil II — Die Mitgliedstaaten

BELGIEN 95

DÄNEMARK 101

DEUTSCHLAND 109

GRIECHENLAND 117

SPANIEN 125

FRANKREICH 131

IRLAND 139

ITALIEN 147

LUXEMBURG 155

NIEDERLANDE 161

ÖSTERREICH 169

PORTUGAL 175

FINNLAND 183

SCHWEDEN 191

VEREINIGTES KÖNIGREICH 198

TEIL III – Anhänge

Anhang I — Liste der im Gemeinsamen Bericht über die soziale Eingliederung 2001 verwendeten Indikatoren 209

Anhang II — Beispiele für bewährte Verfahren aus den nationalen Aktionsplanen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 233

1. Beschäftigung 235
2. Mindesteinkommen / Soziales Netz 238
3. Gesundheit 239
4. Wohnung 240
5. Bildung 241
6. Justiz 243
7. «*e*Inclusion» (IKT) 244
8. Kultur, Sport, Freizeit 246
9. Verschuldung 246
10. Wohnungslosigkeit 247
11. Gebietsbezogene / regionale Dimension 248
12. Solidarität innerhalb der Familien / Kinder 249
13. Unterstützung der sozial Schwachen 251
14. Mobilisierung der Akteure 254

Teil I — Die Europäische Union

ZUSAMMENFASSUNG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Herausforderungen - Die übergreifende Herausforderung für öffentliche Politiken, die sich aus den NAP (Eingliederung) ergibt, besteht darin, zu garantieren, dass die Hauptmechanismen, die Chancen und Ressourcen verteilen – der Arbeitsmarkt, das Steuersystem, die Systeme des sozialen Schutzes, der Ausbildung, des Wohnungswesens, der Gesundheit und anderer Dienste – universell genug werden, um die Bedürfnisse von jenen anzusprechen, die dem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung ausgesetzt sind, und ihnen zu ermöglichen, ihre Grundrechte geltend zu machen. Es ist somit ermutigend, dass die NAP (Eingliederung) die Notwendigkeit hervorheben und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten bestätigen, sowohl ihre Beschäftigungspolitiken zu verstärken als auch ihre Systeme der sozialen Sicherheit sowie andere Bereiche wie zum Beispiel Ausbildung,

Gesundheit und Wohnungswesen weiter zu modernisieren, so dass diese besser auf individuelle Bedürfnisse eingehen und besser in der Lage sind, traditionelle und neue Risiken von Armut und sozialer Ausgrenzung zu bewältigen. Selbst wenn das Ausmaß und die Intensität der Probleme in den Mitgliedstaaten stark variieren, können jedoch acht große Herausforderungen identifiziert werden, die in größerem oder geringerem Ausmaß von den meisten Mitgliedstaaten angesprochen werden. Diese sind die Schaffung eines integrativen Arbeitsmarkts und Förderung der Beschäftigung als Recht und Möglichkeit für alle Bürger; Ausreichendes Einkommen und ausreichende Ressourcen für ein menschenwürdiges Leben; Beseitigung von Nachteilen auf der Ebene der Bildung; Erhalt der Solidarität innerhalb der Familien und Schutz der Rechte von Kindern; Gewährleistung guter Wohnmöglichkeiten für alle; gleicher Zugang zu Qualitätsdienstleistungen (Gesundheit, Verkehr, Sozialwesen, Pflege, Kultur, Freizeiteinrichtungen, Rechtsdienste); Verbesserung von Dienstleistungen; und die Sanierung von mehrfach benachteiligten Gebieten.

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

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

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

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

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

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

Entwicklung der Nutzer von Dienstleistungen; und Berücksichtigung der kontinuierlichen Verbesserung und Nachhaltigkeit von Dienstleistungen.

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

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

EINLEITUNG

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

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

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

Die neue offene Koordinierungsmethode sollte zu einer besseren Integration der sozialen Zielsetzungen beitragen, in den bereits bestehenden Prozessen zur Erreichung des in Lissabon aufgestellten ambitionierten strategischen Ziels der Union zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft in der Welt zu werden, ausgezeichnet durch nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum, gekennzeichnet durch mehr und bessere Arbeitsplätze und größere soziale Kohäsion. Im speziellen sollte das dazu beitragen eine positive und dynamische Wechselwirkung zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu gewährleisten und alle Akteure zu mobilisieren, um dieses strategische Ziel zu erreichen. Der vorliegende Bericht findet sich in vollständiger Übereinstimmung mit den Zielen der in Nizza beschlossenen europäischen Sozialagenda, auch in dem Sinne, dass er die Doppelfunktion der Sozialpolitik als produktiver Faktor und als Schlüsselinstrument zur Reduzierung von Ungleichheiten und der Förderung des sozialen Zusammenhangs anerkennt. Deshalb wird die Schlüsselrolle der Teilnahme am Erwerbsleben, im Besonderen von

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

unterrepräsentierten und benachteiligten Gruppen, in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie, hervorgehoben. Darüber hinaus betont der Bericht die Errungenschaften des Europäischen Sozialmodells, das durch eines hohes Niveau an Sozialschutz die Bedeutung des sozialen Dialogs und öffentliche Dienstleistungen im bezug auf zentrale Aktivitäten des sozialen Zusammenhalts charakterisiert ist, und gleichzeitig die Diversität der Verhältnisse und der Präferenzen der Mitgliedsstaaten widerspiegelt.

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

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

(1) Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen;

(2) Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung;

(3) Maßnahmen zugunsten der sozial Schwachen;

(4) Mobilisierung aller Akteure.

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

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

Das Gesamtbild, das sich aus den 15 NAP (Eingliederung) ergibt, bestätigt, dass die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung nach wie vor zu den großen Herausforderung für die Europäische Union zählt. Wenn die Mitgliedstaaten ihr Ziel erreichen und Gesellschaften ohne Ausgrenzung schaffen wollen, müssen erhebliche Verbesserungen bei der Verteilung der gesellschaftlichen Ressourcen und Möglichkeiten

erfolgen, um die soziale Integration und Beteiligung aller Menschen und deren Zugang zu ihren Grundrechten sicherzustellen. Der Umfang dieser Herausforderung variiert jedoch erheblich, nicht nur von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, sondern auch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten.

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

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

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

gesamten nationalen budgetären Verpflichtungen einerseits und den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt andererseits. In ähnlicher Weise sollten Wettbewerbsbeschränkungen in Rechnung gestellt werden. Zum Beispiel könnten Maßnahmen die Arbeitskosten beeinflussen oder Anreize für die Erwerbsbeteiligung sollten mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den Beschäftigungspolitischen Leitlinien in Übereinstimmung sein.

Die nächsten Schritte der offenen Koordinierungsmethode werden wie folgt aussehen:

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

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

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

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

1. DIE WICHTIGSTEN TENDENZEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Die wichtigsten Tendenzen

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

als 8 % erreicht. Mit einem aktiveren Ansatz in der gesamten Arbeitsmarktpolitik konnte die Langzeitarbeitslosigkeit noch schneller verringert und ein Rückgang des Anteils der Langzeitarbeitslosen an der gesamten Erwerbslosenquote von 49 % auf 44 % erreicht werden (Tabelle 10) .

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

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

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

Traditionellerweise lag bei der Messung der relativen Armut der Schwerpunkt auf den niedrigen Einkommen, was zur Folge hatte, dass man die Vielschichtigkeit des Phänomens aus dem Auge verlor. Dieser Schwerpunkt hat insofern seine Berechtigung, als in einer Marktwirtschaft der Mangel an monetären Mitteln den Zugang zu einem breiten Spektrum von grundlegenden Waren und Dienstleistungen erschwert. Gleichwohl stellt ein niedriges Einkommen nur eine der Dimensionen von Armut und sozialer Ausgrenzung dar, und bei einer genaueren Messung und Analyse des Phänomens müssten auch andere, ebenso relevante

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

Aspekte berücksichtigt werden, wie Zugang zu Beschäftigung, Bildung, Wohnung, medizinischer Versorgung, das Ausmaß, in dem Grundbedürfnisse befriedigt werden, und die Fähigkeit, voll und ganz an der Gesellschaft zu partizipieren.

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

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

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

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

---

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

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

5 Alle Zahlen für Luxemburg beziehen sich auf 1996.

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

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

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

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

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

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

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

---

6 KKS = Kaufkraftstandard, eine fiktive Währung, die den Einfluss der verschieden Preisiniveaus der Mitgliedsländer ausschliesst; Quelle: Eurostat.

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

8 Alle Daten für Luxemburg beziehen sich auf 1996.

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

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

durchlaufen, der neue Formen der sozialen Ausgrenzung hervorbringt, die neben den traditionelleren Formen dieses Phänomens bestehen.

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

Wichtige Strukturänderungen

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

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

– Der Bedarf an neuen Qualifikationen und einem höheren Bildungsniveau wächst. Dadurch können neue Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden, aber diese Entwicklung kann auch ein Hindernis für diejenigen sein, die nicht über die notwendigen Qualifikationen zur Nutzung dieser Möglichkeiten verfügen. Damit wächst die Unsicherheit für den Personenkreis, der sich nicht an die neuen Anforderungen anpassen kann.

– Der Dienstleistungssektor bietet auch neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen mit geringer Qualifikation. Damit steigt einerseits das Einkommen der Haushalte, andererseits besteht jedoch die Gefahr, dass gering entlohnte und unsichere Arbeitsverhältnisse insbesondere für Frauen und Jugendliche zur Regel werden.

– Die Beschäftigungsmöglichkeiten in Teilzeitarbeitsverhältnissen und neuartigen Beschäftigungsverhältnissen nehmen zu. Dies kann eine neue Flexibilität bei der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben bewirken und einen Weg in stabilere Beschäftigungsverhältnisse eröffnen, aber es kann auch dazu führen, dass mehr unsichere Arbeitsverhältnisse entstehen.

– Diese Tendenzen werden häufig von einem Verfall der traditionellen Industrien und einer Verlagerung des wirtschaftlichen Wohlstands aus einem Gebiet in ein anderes begleitet, durch die einige Gemeinden ausgegrenzt werden und in anderen Überlastungsprobleme auftreten. Dieser Problematik, die sich auch in den regionalen Unterschieden innerhalb Spaniens, Italiens und Deutschlands zeigt, wird in den NAP (Eingliederung) von Griechenland, Portugal, Irland, dem Vereinigten Königreich und Finnland besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

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

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

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

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

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

– Über die Steuer-/Wohlfahrtssysteme muss eine angemessene Alterssicherung für alle älteren Menschen finanziert werden, insbesondere für diejenigen, die nicht lange und/oder kontinuierlich genug gearbeitet haben, um ausreichende Rentenansprüche zu erwerben. Dies trifft in erster Linie auf Frauen zu;

– Die öffentlichen Stellen dagegen sind gefordert, die Bedürfnisse einer wachsenden älteren Bevölkerung zu erfüllen und die notwendigen Pflege- und Unterstützungsangebote bereitzustellen, damit ältere Menschen uneingeschränkt am gesellschaftlichen Leben teilhaben und die steigenden Anforderungen an das Gesundheitswesen bewältigt werden können.

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

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

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

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

[11] KOM(2001) „Beschreibung der sozialen Lage in Europa 2001"

Hauptrisikofaktoren

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Drogenmissbrauch involviert oder davon betroffen zu werden. Dieses Risiko wird in einigen NAP (Eingliederung) besonders hervorgehoben, zum Beispiel in den NAP (Eingliederung) von Finnland, Portugal und dem Vereinigten Königreich.

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

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

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

Unzureichende Wohnverhältnisse und Wohnungslosigkeit: Der fehlende Zugang zu einer angemessenen Wohnung oder Unterkunft ist ein wichtiger Faktor der zunehmenden Isolation und Ausgrenzung und wird in einigen Mitgliedstaaten als eines der größten Probleme wahrgenommen. Der Wohnungsmarkt gerät vor allem in den Regionen in Schweden,

---

12 Ergebnis einer im Jahr 2000 durchgeführten Eurobarometer-Umfrage.

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

Finnland und Irland unter Druck, in denen ein starkes Wachstum zu verzeichnen ist, das zu erheblichen Überlastungsproblemen führt. Für bestimmte Gruppen wie Immigranten und ethnische Minderheiten (vor allem Roma und Fahrende) kann es ebenfalls schwieriger sein, eine geeignete Wohnung zu finden, wodurch sie noch stärker ausgegrenzt werden. Zahlreiche Mitgliedstaaten, insbesondere Österreich, Irland, Italien, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Finnland, berichten, dass die Obdachlosigkeit in ihren Ländern ein schwerwiegendes Problem ist und Versuche unternommen worden sind, um die Zahl der Betroffenen zu schätzen.

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

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

---

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

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

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

Die acht größten Herausforderungen

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

1.) *Schaffung eines integrativen Arbeitsmarkts und Förderung der Beschäftigung als Recht und Möglichkeit für alle Bürger:* Alle Mitgliedstaaten sind sich darin einig, dass die Förderung des Zugangs zur Beschäftigung nicht nur einer der Schlüsselfaktoren zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung, sondern auch ein Instrument zur Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist. Die Herausforderung besteht also darin, eine Reihe von politischen Maßnahmen zu entwickeln, die die Beschäftigungsfähigkeit fördern und auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Diese Maßnahmen sollten durch die Schaffung geeigneter Beschäftigungsmöglichkeiten für diejenigen, die auf dem normalen Arbeitsmarkt nur geringe Chancen haben, und durch angemessene und bezahlbare Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben begleitet werden.

2.) *Ausreichendes Einkommen und ausreichende Ressourcen für ein menschenwürdiges Leben:* Die Herausforderung besteht darin sicherzustellen, dass alle Männer, Frauen und Kinder über ein ausreichendes Einkommen für ein menschenwürdiges Leben und die Teilhabe am öffentlichen Leben als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft verfügen. Für einige Mitgliedsstaaten meint dies eine Überprüfung der Systeme und Politiken die eine Umverteilung der Ressourcen in der Gesellschaft bewirken, so dass die Einkommen derjenigen, die sich ihren Lebensunterhalt nicht selbst verdienen können oder im Ruhestand sind, mit den allgemeinen Tendenzen beim Lebensstandard der übrigen Gesellschaft Schritt halten. Hierzu mag auch die Entwicklung von geeigneten politischen Konzepten, mit denen die Überschuldungsproblematik im Vorfeld vermieden oder aber bekämpft werden kann, gehören.

3.) *Beseitigung von Nachteilen auf der Ebene der Bildung:* Hier besteht für einige Mitgliedsländer die Herausforderung darin, im Rahmen einer langfristig angelegten Politik die Investitionen im Bildungsbereich zu erhöhen, um dem Risiko der Armut und sozialen Ausgrenzung vorzubeugen. Diese Herausforderung mag je nach den Prioritäten der Mitgliedstaaten unter anderem vor allem folgende Aufgaben umfassen: Um Bildungsnachteile zu verhindern, müssen schon für kleine Kinder wirksame Programme entwickelt werden wie zum Beispiel ausreichende und umfassende Kinderbetreuungsmöglichkeiten; das Bildungssystem muss angepasst werden, so dass Schulen optimal auf die Bedürfnisse und besonderen Umstände von benachteiligten Kindern eingehen können; es muss verhindert werden, dass Jugendliche die Schule ohne Abschluss verlassen, und wenn dies nicht gelingt, müssen die betroffenen Jugendlichen wieder zum Lernen motiviert werden; Konzepte für die lebensbegleitende Weiterbildung müssen entwickelt und erweitert werden, damit für besonders schutzbedürftige Gruppen speziell auf deren

Bedürfnisse zugeschnittene Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, die den Zugang zur Vermittlung zu Grundkenntnissen gewährleisten oder das (funktionale) Analphabetentum bekämpfen helfen. Des Weiteren muss die Rolle von Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen bei der Förderung von Normen und Werten wie dem sozialen Zusammenhalt, der Chancengleichheit und der aktiven Staatsbürgerschaft gestärkt werden.

4.) *Erhalt der Solidarität innerhalb der Familien und Schutz der Rechte von Kindern:* Die Herausforderung besteht für einige Mitgliedsstaaten darin, neue Wege zur Unterstützung der Familie in allen ihren Formen zu finden als Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung und dabei die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern und ihre neue Rollenverteilung in der Gesellschaft zu berücksichtigen. Darüber hinaus sehen eine Reihe von Ländern eine wichtige Aufgabe darin, besondere Hilfs- und Beratungsangebote für sozial schwache Familien bereitzustellen und die Rechte von Kindern zu schützen. Einige Mitgliedstaaten weisen ferner darauf hin, dass die Förderung der Rechte des Einzelnen und die Bekämpfung von Diskriminierungen wichtige Instrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung sind.

5.) *Gute Wohnmöglichkeiten für alle:* Der Zugang zu bezahlbaren Wohnungen von guter Qualität zählt zu den Grundbedürfnissen und Grundrechten. Die Erfüllung dieses Bedürfnisses stellt in einigen Mitgliedstaaten noch immer eine enorme Herausforderung dar. Eine weitere wichtige Aufgabe besteht für einige Länder darin, geeignete integrierte Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung der Wohnungslosigkeit zu entwickeln.

6.) *Gleicher Zugang zu Qualitätsdienstleistungen (Gesundheit, Verkehr, Sozialwesen, Pflege, Kultur, Freizeiteinrichtungen, Rechtsdienste):* Zu den wichtigsten politischen Herausforderungen, insbesondere für die Mitgliedstaaten, in denen die Investitionen in diese Dienste bisher gering waren, gehört die Entwicklung von politischen Maßnahmen, die den gleichberechtigten Zugang zu allen diesen Politikbereichen sicherstellen. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass die Bereiche Justiz, Kultur, Sport und Freizeit in zahlreichen NAP (Eingliederung) nach wie vor ein Schattendasein führen.

7.) *Verbesserung von Dienstleistungen:* Die Erbringung von sozialen Dienstleistungen ist nicht allein Angelegenheit der Sozialministerien, sondern daran sind auch noch andere öffentliche wie privatwirtschaftliche Akteure auf nationaler und lokaler Ebene beteiligt. Die Herausforderung, wie sie in einer großen Zahl von NAP (Eingliederung) definiert ist, umfasst vier Elemente: Erstens muss die Fragmentierung und Aufsplitterung der Politikgestaltung und -umsetzung beseitigt werden. Das bedeutet, dass man anerkennen muss, wie wichtig eine bessere Integration der verschiedenen Politikbereiche und die Abstimmung der nationalen Pläne mit den Konzepten auf regionaler und lokaler Ebene ist. Zweitens müssen die Verbindungen zwischen den nationalen, regionalen und lokalen Ebenen überprüft werden, insbesondere in den Mitgliedstaaten mit starken regionalen Strukturen. Drittens müssen Politiken und Programme geändert werden, die praxisfern und inflexibel sind, die nicht auf die tatsächlichen Bedürfnisse eingehen und über die keine Rechenschaft abgelegt wird. Außerdem muss die Kluft überwunden werden, die zwischen demokratischen Strukturen und armen und ausgegrenzten Personen besteht. Viertens müssen alle Akteure für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung mobilisiert und

eine breitere öffentliche Unterstützung für die Politiken und Programme erreicht werden, die zum Aufbau einer Gesellschaft ohne Ausgrenzung erforderlich sind.

8.) *Sanierung von mehrfach benachteiligten Gebieten:* Die Herausforderung, der mehrfachen Benachteiligung von (sowohl städtischen als auch ländlichen) Gebieten eine wirksame Antwort zu erteilen, so dass diese in die "Mainstream"-Wirtschaft und -Gesellschaft zurückgeführt werden können, wird durch die Mitgliedstaaten anerkannt.

2. STRATEGISCHE ANSÄTZE UND POLITISCHE MAßNAHMEN

Förderung eines strategischen und integrierten Ansatzes

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

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

- Art und Umfang der vorhandenen Sozialschutzsysteme; hierzu zählt auch die Höhe der öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherung sowie deren universeller Charakter und Effektivität;

- die Wahrnehmung des Ausmaßes von Armut und sozialer Ausgrenzung; in einigen Fällen werden sie mit den spezifischen Problemen der schwächsten Gruppen der Gesellschaft gleichgesetzt, in anderen aber als gesamtgesellschaftliches Problem gesehen;

- den Umfang einer eventuell schon existierenden integrierten Anti-Armutsstrategie mit einem analytischen Rahmen, der weite Zustimmung findet, einer Reihe von Prioritäten und einem Überwachungsmechanismus.

Darüber hinaus lässt die erste Runde der NAP (Eingliederung) klar erkennen, dass die Konzipierung eines strategischen Ansatzes zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Mitgliedstaaten wie Belgien, Deutschland, Italien, Österreich, Vereinigtes Königreich und Spanien anders ist, in denen die Verantwortung für wichtige Politikbereiche (z. B. Gesundheit, Bildung, Sozialhilfe usw.) weitgehend regionalen und lokalen Stellen übertragen oder zwischen ihnen aufgeteilt wird. Dies bietet den Vorteil, dass damit sichergestellt ist, dass die Strategien lokale Unterschiede besser berücksichtigen und gezielter auf lokale Bedürfnisse eingehen können. Auch kann die Mobilisierung und die Beteiligung aller Akteure auf diese Weise erleichtert werden. Allerdings entstehen hierdurch besondere

neue Herausforderungen in Bezug auf die Integration von lokalen, regionalen und nationalen Maßnahmen und auf die Zusammenführung der nationalen Gesamtziele und der regionalen Zielsetzungen. Der Prozess der Aufstellung eines Gesamtplans unter diesen Voraussetzungen hat sich auch als wesentlich schwieriger und zeitaufwendiger erwiesen. Jedoch hat trotz dieser Sachzwänge die Herausforderung, einen regionalen Ansatz zu entwickeln, in diesen Mitgliedstaaten dazu geführt, dass im Zuge der Konzipierung der NAP (Eingliederung) bedeutende Fortschritte erzielt werden konnten.

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

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

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

Im dänischen, französischen und niederländischen NAP (Eingliederung) sind die Zielsetzungen vorausschauend und fließen aus einer eingehenden Analyse. Dänemark, die

Niederlande, Portugal, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich haben Ziele gesetzt, die über das Jahr 2003 hinausgehen. Deutschland, Österreich und Luxemburg konzentrieren sich auf die Verbesserung ihrer umfassenden Sozialschutzsysteme durch Aufnahme neuer oder Ausbau bestehender Maßnahmen.

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

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

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

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

Den Austausch bewährter Verfahren und innovativer Ansätze fördern

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

1. In welchem Umfang können die NAP (Eingliederung) als primäre Quelle für die Definition bewährter Verfahren herangezogen werden, die für alle Mitgliedstaaten von Interesse sind?

2. Inwieweit sind im Rahmen der Erarbeitung der NAP (Eingliederung) neue und/oder innovative politische Maßnahmen und Ansätze entwickelt worden?

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

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

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

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

3. BESTIMMUNG VON BEWÄHRTEN VERFAHREN UND INNOVATIVEN ANSÄTZEN

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

– Universalität: Das bedeutet, dass die Verbesserung von Angemessenheit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit der wichtigsten Maßnahmen und Angebote sichergestellt werden soll, um ihre Reichweite, ihre Akzeptanz und ihre Wirksamkeit zu verbessern.

– Gleiche Rahmenbedingungen: Das bedeutet, dass spezifische Benachteiligungen abgebaut werden sollen, die durch geeignete Maßnahmen überwunden werden können (z. B. mangelnde Qualifikation);

– Solidarität für Menschenwürde: Das bedeutet, dass ein Ausgleich für Benachteiligungen erfolgt, die nur teilweise (oder gar nicht) beseitigt werden können (z. B. Behinderungen).

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

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

3.1.1. Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

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

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

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

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

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

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

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

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

Die meisten in diesem Abschnitt erwähnten der Politikbereiche und Initiativen wurden bereits im Zusammenhang mit dem Luxemburg Prozess betrachtet. Während im Gemeinsamen Bericht zur Beschäftigung allerdings sämtliche politischen Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz des Arbeitsmarkts und zur Steigerung des Beschäftigungsniveaus auf die in Lissabon festgelegten Zielvorgaben behandelt werden, und als solche ausgewertet werden müssen, geht es in diesem Bericht um Aktionen zur Förderung der Teilnahme von Personen, Gruppen und Gemeinschaften am Erwerbsleben im Vordergrund, die auf dem Arbeitsmarkt

am schwersten zu vermitteln sind. In einer Anzahl von Mitgliedstaaten ist man sich über den positiven Beitrag im Klaren, den diese Maßnahmen zur Erreichung der allgemeineren Beschäftigungsziele wie die Erhöhung der Beschäftigungsquote leisten können. Obwohl die Beschäftigung in allen NAP (Eingliederung) zu den vorrangigen Zielen gehört, werden verschiedene Schwerpunkte gesetzt. Sie spiegeln die unterschiedliche Beschäftigungssituation in den Mitgliedstaaten wider. In Ländern mit hoher Beschäftigungsquote und niedriger Arbeitslosigkeit steht die stärkere Beteiligung bestimmter Gruppen wie älteren Menschen oder Menschen mit Behinderungen (Luxemburg, Niederlande, Dänemark, Österreich, Schweden und Irland) am Arbeitsmarkt im Vordergrund, nicht zuletzt in der Absicht, den bestehenden Mangel an Arbeitskräften zu beheben. In den Ländern dagegen, in denen die Arbeitslosigkeit und insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit ein weit verbreitetes Problem ist, bilden umfassendere Politiken zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen (Spanien, Frankreich, Belgien) den Schwerpunkt.

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

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

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

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

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

– Aufnahme von Sozialklauseln/-kapiteln in die Tarifverträge, die die Beschäftigung und den Verbleib von Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit im

Arbeitsmarkt (Dänemark) sicherstellt, oder die Festlegung von Quoten für die Beschäftigung bestimmter Gruppen wie zum Beispiel Menschen mit Behinderungen (Deutschland, Österreich).

– Senkung der Arbeitgeberkosten bei der Beschäftigung weniger qualifizierter Arbeitnehmer oder von Arbeitslosen bestimmter Kategorien (Dänemark, Luxemburg, Griechenland, Schweden).

– Förderung von Information und Training der Arbeitgeber, um Vorurteilen oder Diskriminierung gegen Angehörige bestimmter Herkunft zu begegnen sowie regelmäßige Analyse und Bewertung von Einstellungsprozeduren und Ergebnissen.

– Sicherstellen, dass Regierungsagenturen Aktionspläne zur Förderung der ethnischen Diversität unter Arbeitnehmern vorbereiten (Schweden).

– Aufnahme von Sozialklauseln bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, die die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen, von speziellen Gruppen oder lokalen benachteiligten Gemeinschaften vorschreibt oder Einführung einer Politik der ethnischen Gleichstellung (Dänemark).

– Ausbau von „geschützten“ und „marktnahen“ Beschäftigungsmöglichkeiten und Wiedereingliederungsmaßnahmen für besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen (Dänemark, Finnland).

– Förderung des Unternehmergeists unter benachteiligten Bevölkerungsgruppen und Gemeinschaften und intensive Unterstützung von lokalen Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung in mehrfach benachteiligten Gebieten.

– Konzentration von wachstumswirksamen Ausgaben und Maßnahmen zur Beschäftigungsentwicklung auf Brennpunkte der Arbeitslosigkeit, insbesondere auf mehrfach benachteiligte Gebiete (Vereinigtes Königreich, siehe auch Abschnitt 3.3.3).

Erarbeitung von begleitenden Programmen

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

Der Zusammenhang zwischen der Arbeitsmarktlage und anderen Elementen der Ausgrenzung ist bekannt, und viele Mitgliedstaaten wollen die Zusammenarbeit zwischen den Arbeits- und

Sozialämtern verbessern, um besser auf die individuellen Bedürfnisse eingehen zu können (Österreich, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Finnland, Luxemburg, Spanien und Schweden). Diese Konzentration auf die Beschäftigungsfähigkeit hat die Entwicklung von Hilfsangeboten ermöglicht, die besser auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sind und in einigen Fällen wie zum Beispiel in Portugal, Frankreich und Luxemburg sind konkrete Vereinbarungen zur sozialen Eingliederung entwickelt worden.

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

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

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

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

Bei der Entwicklung eines aktiveren Ansatzes zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen und Personen, die seit langem Sozialhilfe beziehen, sind sich die Mitgliedstaaten außerdem über die besonderen Probleme einiger besonders schutzbedürftiger Gruppen im Klaren. Zu den schwächsten Bevölkerungsgruppen auf dem Arbeitsmarkt zählen

nicht nur Langzeitarbeitslose, sondern auch Jugendliche, ältere Arbeitnehmer, Behinderte[18] und Migranten.

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

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

TRACE: PERSONALISIERTES PROGRAMM FÜR JUGENDLICHE IN SCHWIERIGKEITEN (FRANKREICH)

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

- die spezifische Verpflichtung eines Jugendlichen und eines Sozialberaters, die mit der Unterzeichnung einer Vereinbarung eingegangen wird. Jeder Sozialberater betreut 30 Jugendliche und hat die Möglichkeit, diese persönlich kennen zu lernen und sich ein Bild über ihre Ausbildung und bisherige Berufserfahrung usw. zu machen;

[18] Regelungen zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt werden in Abschnitt 3.3.1 untersucht.

[19] Regelungen für den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt werden in Kapitel 4 beschrieben.

- ein Pilotausschuss, der die Mobilisierungsmaßnahmen koordiniert und aktiviert, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene bereits bestehen. Er hat außerdem die Aufgabe, bürokratische Hindernisse aus dem Weg zu räumen und die Zusammenarbeit mit anderen Politikbereichen zu fördern (Gesundheit, Wohnen, Ausbildung usw.).

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

FRÜHJAHRSPROGRAMM ARBEIT STATT SOZIALHILFE (BELGIEN)

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

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

Wege in die Beschäftigung für Minderheiten (Niederlande)

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

*

Betreuungsprogramm für ethnische Minderheiten (Dänemark)

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

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

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

Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben

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

andere Aspekte erwähnt wie angemessene Wohnung, guter Gesundheitszustand und ausreichende Verkehrsanbindung.

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

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

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

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

Nutzung des Potenzials im sozialen Sektor

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

Mit angemessener Unterstützung kann der soziale Sektor einen wirksamen Beitrag zur Erweiterung des Arbeitsmarkts und zur Schaffung neuer Möglichkeiten für Personen mit

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

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

a) Organisation der **Sozialschutzsysteme**, so dass sie insbesondere dazu beitragen, dass

gewährleistet ist, dass jedem die für ein menschenwürdiges Dasein notwendigen Mittel zur Verfügung stehen

die Hindernisse bei der Aufnahme einer Beschäftigung überwunden werden und sichergestellt ist, dass die Beschäftigungsaufnahme mit einem höheren Einkommen einhergeht und die Beschäftigungsfähigkeit gefördert wird;

b) Maßnahmen mit dem Ziel, jedem Zugang zu einer **ordentlichen, die Gesundheit nicht beeinträchtigenden Wohnung** und der für ein normales Leben in dieser Wohnung nach örtlichen Gegebenheiten erforderlichen Grundversorgung (Strom, Wasser, Heizung ...) zu gewähren.

c) Maßnahmen mit dem Ziel, jedem – auch im Pflegefall – Zugang zu der notwendigen **medizinischen Versorgung** zu gewähren.

d) Bereitstellung von Leistungen, Diensten oder begleitenden Maßnahmen für die Betroffenen, die ihnen tatsächlich Zugang zu **Ausbildung, Justiz und anderen öffentlichen und privaten Dienstleistungen** wie Kultur, Sport und Freizeitbeschäftigungen ermöglichen.

3.1.2.1 – Sozialschutzsysteme

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

Verbesserung der Angemessenheit

Der überwiegende Teil der NAP (Eingliederung) beinhaltet Initiativen zur Verbesserung der Angemessenheit der Mindesteinkommenregelungen. Die Tendenz bei Reformen besteht

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

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

– **Sicherung des Mindesteinkommens bei Pfändung und Abschöpfung:** Einige Mitgliedstaaten (Luxemburg, Finnland, Deutschland, Frankreich, Belgien) führen Regelungen ein, welche die Pfändung von Mindesteinkommen, zum Beispiel bei Verschuldung, Konkurs oder Scheidung, verbieten oder einschränken. In anderen Ländern sollen Steuererleichterungen eingeführt werden.

– **Mindesteinkommensregelungen besser auf die Bedürfnisse der Anspruchsberechtigten ausrichten:** Die meisten NAP (Eingliederung) beinhalten Initiativen zur Anhebung und/oder Kombination von Mindesteinkommen mit anderen Ressourcen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Anspruchsberechtigten, insbesondere von Kindern und allein erziehenden Müttern. Einige Mitgliedstaaten (Niederlande, Frankreich, Belgien, Österreich, Schweden) gewährleisten die rechtzeitige Zahlung von Unterhaltsleistungen und springen im Notfall (z. B. mit Vorschüssen) ein, insbesondere bei sozial schwachen allein Erziehenden.

Garantiertes Mindesteinkommen (Portugal)

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

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

Verbesserung der Zugänglichkeit

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

– **Verbesserung der Aufnahme:** Die am häufigsten anzutreffenden Ansätze (in den Niederlanden, Spanien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Portugal, Österreich und Schweden) auf diesem Gebiet sind: die Entwicklung und/oder Verbesserung der Information, der Sensibilisierung und der Leistungssysteme für die aufsuchende Sozialarbeit; Dezentralisierung der Umsetzung auf der Grundlage von Partnerschaftsvereinbarungen mit der regionalen und lokalen Ebene und Förderung eines rechtszentrierten Ansatzes.

– **Förderung eines Systems, das für die gesamte Bevölkerung gilt:** In keinem Mitgliedstaat ist der Zugang zum Mindesteinkommen ausschließlich den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten. Die allgemeine politische Entwicklung geht dahin, sicherzustellen, dass alle auf dem Gebiet eines Staates *rechtmäßig* Ansässigen gleichberechtigt eine ausreichende Mindestsicherung in Anspruch nehmen können, wenn dies erforderlich ist. In einigen Mitgliedstaaten ist man sogar noch einen Schritt weitergegangen und hat den Zugang zu einem Mindestniveau an Zuwendungen auf Flüchtlinge, Asylbewerber und illegale Immigranten ausgeweitet. Während die Angemessenheit dieser Angebote häufig noch unzureichend ist, gilt zunehmend der Grundsatz, dass alle Personen in einem Land unabhängig von ihrer Herkunft, Nationalität oder ihrem Rechtsstatus ein Recht auf ein menschenwürdiges Leben haben.

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

Ältere Menschen nutzen finanzielle Hilfen oder andere Sozialhilfeangebote häufig nur unzureichend, weil sie isoliert leben, nicht über die Möglichkeiten informiert sind, eine Stigmatisierung befürchten usw. In Rahmen von Heerenveen entwickeln Wohlfahrtsverbände und Sozialdienste gemeinsam mit älteren Menschen ein festes und strukturiertes System, mit dem über 70-jährige *zu Hause* über Angebote und Leistungen in den Bereichen Wohnen, Pflege und Sozialhilfe informiert werden, auf die sie Anspruch haben, die sie jedoch derzeit

nicht nutzen. Die sekundären Ziele bestehen darin, den Bedarf an Hilfe, Pflege und Dienstleistungen zu ermitteln, die Schwachstellen in der Politik, der Verwaltung und bei der Umsetzung zu erkennen und älteren Menschen die aktive Teilhabe am öffentlichen Leben zu ermöglichen. Besondere Aufmerksamkeit wird älteren Menschen gewidmet, die einer ethnischen Minderheit angehören.

Beschäftigungsanreize und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit

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

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

– Weiterbezug einiger Leistungen für einen bestimmten Zeitraum, wenn eine Beschäftigung aufgenommen wird (Belgien, Deutschland, Irland)

– Senkung der Steuern für gering entlohnte Beschäftigung oder Einführung eines „Beschäftigungsbonus“ in Form einer Steuergutschrift, um diejenigen zu belohnen, die einer bezahlten Beschäftigung nachgehen (Frankreich, Niederlande und Vereinigtes Königreich), manchmal speziell für Familien mit unterhaltspflichtigen Kindern (Belgien)

– Kombination von Sozialleistungen und Arbeitseinkommen (Frankreich, Luxemburg und Schweden)

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

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

– Einführung gesetzlicher Mindestlöhne (Irland und Vereinigtes Königreich) und sicherstellen, dass die Sozialpartner den Mindestlöhnen bei den Tarifverhandlungen besondere Aufmerksamkeit widmen (Österreich);

– Aufstockung der Sozialversicherungsbeiträge von Teilzeitarbeitnehmern oder sicherstellen, dass die Rentenbeiträge für Eltern, die Einkommensverluste hinnehmen müssen, auf der Grundlage des regulären Einkommens vom Staat übernommen werden (Österreich, Deutschland, Schweden);

– Sozialschutz für Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (Deutschland, Österreich).

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

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

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

3.1.2.2 Wohnen

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

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

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

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

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

– Steigerung des Angebots an bezahlbaren Wohnungen und Unterkünften: Maßnahmen zur Ergänzung und Förderung des Angebots an preiswerten Wohnungen und der Renovierung des bestehenden Wohnungsbestands, der in schlechtem Zustand ist. Dazu gehören Maßnahmen in benachteiligten Gebieten und Stadtvierteln.

– Qualität und gutes Preis-Leistungs-Verhältnis im unteren Segment des Wohnungsmarkts sicherstellen: Maßnahmen zur stärkeren Kontrolle und Regulierung des Wohnungsmarkts, insbesondere dort, wo eine Tendenz zur Ausbeutung und Ausgrenzung erkennbar ist.

– Verbesserung des Zugangs und Schutz schutzbedürftiger Verbraucher: Maßnahmen zur Stärkung der Position von einkommensschwachen und anderen besonders schutzbedürftigen Verbrauchern auf dem Wohnungsmarkt.

Steigerung des Angebots an bezahlbaren Wohnungen und Unterkünften

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

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

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

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

– Abriss unangemessener Wohnungen und Wohnsiedlungen (Baracken, Elendsviertel, usw.) in Verbindung mit der Umsiedlung der Bewohner in bessere Wohnungen (Belgien, Spanien und Portugal);

– Besserer Schutz der Rechte von einkommensschwachen Mietern und Eigentümern durch Verbesserung der Regulierung und Information (Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg und Schweden);

– Regulierung, Überwachung und Kontrolle von Wohnstandards (Belgien und Frankreich);

– Überwachung und Kontrolle des Zusammenhangs zwischen Mieten und (Mindest-) Wohnstandards (Belgien, Frankreich und Niederlande).

Sozialwohnungen für Personen, die in Hütten leben (Portugal)

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

Programm soll weiterhin in diesem Tempo umgesetzt werden, um sicherzustellen, dass alle Personen, die derzeit in Hütten leben, bis spätestens 2005 in Sozialwohnungen untergebracht werden können.

Verbesserung des Zugangs und Schutz schutzbedürftiger Verbraucher

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

– Maßnahmen zur besseren Kartografierung und zum besseren Verständnis der Probleme im Wohnungssektor (Finnland, Frankreich und Niederlande);

– Öffentliche/gemeinnützige/Genossenschaftseinrichtungen, die Informationen bereitstellen und Vermittlungsdienste für schutzbedürftige Verbraucher auf dem Wohnungsmarkt leisten (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Spanien und Schweden);

– Mietzuschüsse und/oder Steuererleichterungen für einkommensschwache Gruppen (Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Luxemburg, Niederlande, Portugal und Schweden);

– Wohngeld für Jugendliche (Dänemark, Frankreich, Luxemburg, Portugal und Spanien);

– Verbesserung des Zugangs zu Bankkrediten und Bankbürgschaften (Luxemburg);

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

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

Das Ziel von LOCA-PASS besteht darin, den Zugang zu privaten oder staatlichen Mietwohnungen für alle jungen Menschen unter 30 Jahren zu erleichtern, die im privaten Sektor beschäftigt sind oder eine Beschäftigung suchen. LOCA-PASS wird von öffentlichen Organisationen verwaltet und finanziert, die von den Arbeitgebern einen Solidaritätsbeitrag von 1 % für die Bereitstellung von Wohnungen einziehen. Sie arbeiten mit der „Union économique et sociale du logement" und mit Vertretern der Zivilgesellschaft zusammen. Im Rahmen von LOCA-PASS wird den zukünftigen (jungen) Mietern eine Bürgschaft und ein Darlehen gewährt, damit sie die Voraussetzungen für den Abschluss eines Mietvertrags erfüllen können. Durch diese Garantie werden höchstens 18 Monatsmieten einschließlich Nebenkosten abgedeckt. Das Darlehen wird zinslos gewährt und kann entweder an den

Mieter oder den Wohnungseigentümer gezahlt werden. Die Bürgschaft und/oder das Darlehen von LOCA-PASS wird automatisch gewährt, wenn der Antragsteller die Voraussetzungen erfüllt. Der Antragsteller stellt einen Antrag bei dem Wohnungsamt, das seinem Wohnort am nächsten liegt. Wenn er innerhalb von 8 Tagen keine Nachricht erhält, wird die Unterstützung gewährt.

3.1.2.3 Medizinische Versorgung

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

- Gesundheitspräventionsmaßnahmen und Förderung der Gesundheitserziehung;

- Verbesserung der Angemessenheit, des Zugangs und der Bezahlbarkeit von Regelleistungen;

- Initiativen zur Beseitigung besonderer Benachteiligungen.

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

Gesundheitspräventionsmaßnahmen und Förderung der Gesundheitserziehung

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

- Gesundheitsfürsorge für Mutter und Kind mit regelmäßigen Vorsorgeuntersuchungen, einschließlich Impfungen;

- Prävention in der Schule mit regelmäßigen kostenlosen Gesundheitsberatungen und einer Gesundheitserziehung im Rahmen der normalen Lehrpläne;

- Prävention am Arbeitsplatz in Übereinstimmung mit der Gesundheits- und Arbeitssicherheitsgesetzgebung oder für Arbeitslose kostenlose Angebote von sozialen und Gesundheitseinrichtungen für regelmäßige Vorsorgeuntersuchungen.

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

Verbesserung der Angemessenheit, des Zugangs und der Bezahlbarkeit von Regelleistungen

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

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

EINFÜHRUNG DER ALLGEMEINEN KRANKENVERSICHERUNG (FRANKREICH)

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

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

allgemeine Politik zur ausgewogeneren territorialen Verteilung von Gesundheitsdiensten;

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

landesweite Anerkennung einer Charta der Nutzerrechte sowie Reduzierung von Wartelisten.

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

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

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

Initiativen für Gruppen mit besonderen Benachteiligungen

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

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

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

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

Medizinische Versorgung von Migranten in Niedersachsen (Deutschland)

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

3.1.2.4 Bildung, Justiz und Kultur

Bildung

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

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

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

Gruppen bietet die beste Möglichkeit, die soziale und ethno-kulturelle Schichtung zu neutralisieren und zu überwinden.

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

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

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

– Beseitigung der finanziellen Hindernisse für den Zugang (Belgien, Niederlande, Frankreich und Vereinigtes Königreich)

– kostenlose Verpflegung in Mensen und Verbesserung der Verkehrsdienste oder Bereitstellung von Unterbringungsmöglichkeiten für Kinder aus entlegenen Gebieten (Griechenland), Beseitigung sprachlicher und kultureller Barrieren von ethnischen Minderheiten und Immigranten (Dänemark, Luxemburg, Schweden, Deutschland) und Mentoring sowie Zusatzunterricht für Kinder aus solchen Gruppen (Vereinigtes Königreich)

– Integration von Kindern mit Behinderungen in das allgemeine Bildungssystem (Österreich, Deutschland, Niederlande, Luxemburg, Spanien, Italien und Griechenland)

Sicherung des gleichberechtigten Zugangs zur Bildung (Griechenland)

In Griechenland wird die Beseitigung von Hindernissen für den gleichberechtigten Zugang zur Bildung mit einer Reihe von Maßnahmen gefördert und dabei werden Studenten oder Schüler auf der Grundlage sozioökonomischer Kriterien unterstützt. Hierzu zählen: **Kostenlose Studentenmensas** (11 Zentren, 5 312 Schüler aus einkommensschwachen Familien); **Unterbringung** (4 240 Leistungsempfänger – 331 Schüler, meist aus Gebirgsregionen und entlegenen Gebieten, sind in Pensionen untergebracht, um die nächstgelegene Schule besuchen zu können. **Verkehrsdienste** Alle Schüler, die weit entfernt von ihrer Schule wohnen, werden kostenlos von ihrem Wohnort zur Schule gebracht. Die

[20] Dieser Strategie wird in Abschnitt 3.3.2 detailliert beschrieben (Beseitigung der sozialen Ausgrenzung von Kindern)

Kosten dafür trägt die Kommune. Schulen in Krankenhäusern und Unterricht zu Hause. Die „Transitional School for Adolescents“ des „Strophe“-Servicenetzes unterrichtet Jugendliche, die eine Entziehungskur machen. Sonderregelungen für die Zulassung von Bewerbern bestimmter Kategorien zur Universitätsausbildung. – Im Ausland lebende Griechen, Ausländer, die muslimische Minderheit in Thrakien, Schwerkranke. Transfers von Studenten bestimmter Kategorien. Regelungen für bestimmte Kategorien in Berufsausbildungszentren, z. B. repatriierte griechische Staatsangehörige, kostenlose Teilnahme für ehemalige Drogenabhängige usw. Stipendien – des State Scholarship Institute, des General Secretariat for Youth usw. Außerdem können Schüler, die einer Beschäftigung nachgehen, Abendschulen und Abendberufsschulen nutzen.

Kinder von Immigranten in das allgemeine Bildungssystem integrieren (Luxemburg)

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

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

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

– stärkere Betonung von praktischen und sozialen Fähigkeiten in den Lehrplänen,

– Schulung der Lehrkräfte in Bereichen, die mit Armut und soziale Ausgrenzung zusammenhängen, sowie im Bereich der interkulturellen Bildung, und die Entwicklung innovativer Unterrichtsmethoden,

– zusätzliche Mittel für Schulen in benachteiligten Gebieten oder mit einer großen Anzahl benachteiligter Schüler,

– bessere Ausbildungsförderung und psychologische Betreuungsangebote während der Ausbildung,

– mehr Angebote für spezifische Bedürfnisse und mehr Alphabetisierungsangebote,

– mehr Sicherheit im schulischen Umfeld, Betreuung nach der Schule, Ferienprogramme,

– mehr Maßnahmen, die den Übergang von der Grundschule zur Hauptschule und von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II erleichtern, Reduzierung der Schulverweise, Verringerung des Absentismus, bessere Beobachtung von Schulabbrechern oder Schülern, die gefährdet sind, und Aufspüren der Betroffenen.

– bessere Zusammenarbeit zwischen der häuslichen Umgebung, der Schule und der Gemeinschaft.

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

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

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

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

Ziel ist die Zusammenführung schulbezogener Jugendsozialarbeit, schulischer Erziehungshilfe und allgemeiner schulischer Förderansätze. Das Projekt stellt einen sinnvollen Ansatz dar, weil es Schulverweigerer und Kinder mit sehr unterschiedlichen

problematischen Lebenslagen begleitet. Als sehr sinnvoll wird dabei die Kooperation zwischen verschiedenen Schulen und Einrichtungen der Jugendhilfe bewertet.

Wiedereingliederung von Ausgrenzung betroffener jugendlicher Schulabbrecher (Italien)

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

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

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

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

In einigen Mitgliedstaaten, zum Beispiel in Belgien, den Niederlanden, Finnland, Schweden und Irland, sind Ansätze entwickelt worden, die noch gezielter auf besonders schutzbedürftige Gruppen ausgerichtet wurden. Hierzu zählen Beispiele wie eine Initiative in Dänemark, bei

der Arbeitslose die Angebote der allgemeinen Bildungseinrichtungen wahrnehmen können In einigen NAP (Eingliederung) ist auch die Bildung von (ehemaligen) Strafgefangenen ein Thema. Es werden verstärkt Projekte für deren Bildung oder Berufsausbildung während und/oder nach einer Haftstrafe angeboten, um die Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu erleichtern. In dem von Irland vorgelegten NAP (Eingliederung) wird als Beispiel für ein bewährtes Verfahren in diesem Bereich das „Moyross Probation Project Céim ar Céim“ genannt.

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

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

Initiative zur Erwachsenenbildung (Schweden)

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

Justiz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kultur

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

3.2. Ziel 2: Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung

a) Optimale Nutzung **des Potenzials der Gesellschaft des Wissens** und der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, wobei zu gewährleisten ist, dass niemand davon ausgeschlossen bleibt, wobei unter anderem die Bedürfnisse von Behinderten besonders zu beachten sind.

b) Politische Maßnahmen, damit gravierende Änderungen der Lebensbedingungen vermieden werden, die zu einer Ausgrenzung führen können, insbesondere **Überschuldung, Verweis aus der Schule oder Verlust der Wohnung**.

c) Maßnahmen zum Erhalt der **Solidarität in der Familie** in allen ihren Formen.

*3.2.1. Förderung der „e**Inclusion**“*

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

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

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

Die Entwicklung von **Online-Dienstleistungen** ist eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Integration, die durch die neuen Technologien geboten wird. Diese Möglichkeit wird durch eine Reihe von Initiativen gefördert, in deren Mittelpunkt insbesondere die elektronische Bereitstellung aller öffentlichen Dienstleistungen und die Schaffung eines einzigen Zugangsportals, unter anderem in Österreich und Irland, aber auch

die Einrichtung von thematischen, rund um die Uhr zugänglichen „virtuellen Dienststellen“ in den Niederlanden stehen. In einigen Fällen bieten die IKT neue Wege der Interaktion wie in Finnland, wo Jugendliche mit einem *e*Demokratie-Projekt zur sozialen Beteiligung ermutigt werden sollen.

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

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

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

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

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

Die **Verfügbarkeit von IKT** wird in erster Linie aus der Perspektive des öffentlichen Zugangs betrachtet, laufende Initiativen zur finanziellen Unterstützung beim Kauf von Ausrüstungen werden kaum erwähnt. Die Bereitstellung öffentlicher Zugänge über so genannte öffentliche Internet Zugangsstellen (PIAP) nimmt in Frankreich einen besonderen Stellenwert ein, wo bis Ende 2003 7 000 PIAP (in 2 500 Zugangsstellen sollen IKT-Kenntnisse vermittelt werden) und kulturelle Multimedia-Räume in den Strukturen des

Jugendinformationsnetzes („*Réseau Information Jeunesse*“) geschaffen werden sollen. Auch von Luxemburg wird über die Einrichtung „kommunaler Informationsstellen“ („*Point Information Communal*“) berichtet. In Griechenland wird der Einrichtung von Internet-Informationszentren in entlegenen Gebieten und auf Inseln besondere Bedeutung beigemessen, während im Vereinigten Königreich in den „UK online“-Zentren (6 000 bis zum Frühjahr 2002, insbesondere in benachteiligten Gemeinden) der Zugang zum Internet und andere Lernmöglichkeiten aufeinander abgestimmt werden. In allen Ländern sind die Büchereien entweder bereits mit PIAP ausgestattet worden oder es werden derzeit Zugangspunkte eingerichtet.

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

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

IKT für Menschen mit Behinderungen (Schweden)

Das schwedische Handicap Institute führte von 1998 – 2001 ein Programm durch, in dessen Rahmen IKT-Systeme für Menschen mit Behinderungen entwickelt und in der Praxis getestet wurden. Das Ziel bestand darin, IKT zu nutzen, um die Teilhabe am öffentlichen Leben und die Gleichstellung von Behinderten zu verbessern. Bisher wurden über 60 Projekte und vorläufige Studien gefördert, die von Behindertenorganisationen, Stadtverwaltungen und kommunalen Stellen durchgeführt werden und an denen Behindertenorganisationen und Einzelnutzer beteiligt sind. Für jedes Projekt wird ein Plan zur Evaluierung und Verbreitung von Informationen erstellt. Außerdem erfolgte im Jahr 2000 erstmals eine Evaluierung durch einen externen Berater. Das Programm besteht aus vier integrierten Komponenten: einem Anwendungsprogramm, einer Informationskampagne, einem Programm zur Verbesserung der IKT-Kenntnisse von behinderten Nutzern und einer Studie über die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von IKT-Maßnahmen. Das Ziel des Programms besteht darin, in drei Jahren dokumentierte Erfahrungen mit der Nutzung von IKT in neuen Bereichen und

für benachteiligte Gruppen zu sammeln, neue IKT-basierte Produkte und Dienstleistungen zu schaffen, die speziell für Menschen mit Behinderungen entwickelt oder für sie angepasst wurden und Methoden für die Erprobung, Schulung und die Nutzung von IKT-Hilfsmitteln und Dienstleistungen zu erarbeiten. Für den dreijährigen Programmzeitraum sollen vom Swedish Inheritance Fund etwa 30 Millionen SEK bereitgestellt werden.

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

3.2.2. Maßnahmen zur Vermeidung von Überschuldung und Verlust der Wohnung[21]

Überschuldung

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

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

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

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

Maßnahmen zur Bekämpfung der Überschuldung (Deutschland)

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

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

Wohnungsverlust

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

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

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

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

– Österreich bietet auf lokaler Ebene spezielle Unterkünfte und Unterbringungsmöglichkeiten; umfassender Ansatz (Unterbringung + Beratung + sonstige Dienste).

– Dänemark: Nationaler Plan (Juli 2000); lokale und regionale Behörden sind zuständig; Vermeidung von Mietrückständen; Verpflichtung zur Bereitstellung von Übergangswohnungen für Familien in Not; umfassendes Paket: Unterbringung + Dienste und Leistungen des Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesens; spezieller Haushalt mit einem Volumen von 200 Millionen DK für den Zeitraum 2000–2003; Projekt zum Thema „Wohnungslose und IKT". Im Zeitraum 1999-2003 60 Mio. DK für ein Pilotvorhaben zur Anpassung des Wohnungsbaus an die Bedürfnisse von Wohnungslosen.

– Finnland: Spezielles Programm zur Verringerung der Wohnungslosigkeit bis 2004. Das Programm umfasst unter anderem: 1 000 – 1 200 neue Wohnungen für Wohnungslose (durch vorrangige Vergabe); unterstützende Dienstleistungen, partnerschaftlicher Ansatz „kooperative Gremien".

– Frankreich: Verbesserte Nutzung der Notrufnummer 115; intensive Partnerschaft mit Verbänden; zielt darauf ab, die Unterbringungskapazitäten zu erhöhen und die Qualität der bestehenden Unterbringungsmöglichkeiten zu verbessern; Maßnahmen zur Vermeidung von/zur Unterstützung bei Mietrückständen.

– Deutschland: Vorrang haben Maßnahmen zur Vermeidung von Mietrückständen (Hauptursache für Räumungsverfahren); zuständig sind die Länder.

– Griechenland: Umfangreiche Sonderhilfen für Erdbebenopfer wurden bereitgestellt.

– Irland: Mit der Strategie zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit (Mai 2000) wird ein umfassender und präventiver Ansatz verfolgt; beträchtliche Haushaltsmittel und Haushaltsaufstockungen in den nächsten 5 Jahren; intensive Partnerschaft mit NRO und lokalen Behörden; Erhöhung der Unterbringungskapazitäten; spezielle Betreuungsangebote (für Alkohol- und Drogenabhängige); Einrichtung einer speziellen dezentralen Einrichtung für Wohnungslose in Dublin; ein lokaler Aktionsplan für einen Zeitraum von 3 Jahren wird derzeit vorbereitet.

– Luxemburg: Ausbau der bestehenden Betreuung, Beratung und Unterkunftsangebote, Entwicklung von betreuten Wohnungen, Konsolidierung der Maßnahmen zur Bereitstellung von Notunterkünften und Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung des Zugangs von Wohnungslosen zum garantierten Mindesteinkommen.

– Niederlande: Umfassende Strategie und Ansatz mit dem Ziel, den Verlust der Wohnung sowie Mietrückstände zu vermeiden; integrierter Ansatz auf lokaler Ebene; umfassende Registrierung und Datenbank für alle Wohnungslosen in Zentren bis 2006.

– Portugal: Einrichtung eines neuen nationalen Notruftelefons; lokale Sozialarbeitszentren wollen innerhalb eines Jahres alle Wohnungslosen aufsuchen und betreuen.

– Schweden: Das Parlament beteiligt sich seit 1999 an der Vorbereitung eines speziellen Maßnahmenpakets; besonderer Haushalt zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit (10 Millionen SKR pro Jahr von 2002 – 2004).

– Vereinigtes Königreich: Strategischer Ansatz und Verpflichtung, die Zahl der Personen, die auf der Straße leben, bis 2002 um mindestens zwei Drittel (England) zu senken und das Problem bis 2003 in Schottland und Wales ganz zu beseitigen. Spezielle Taskforces/Dienststellen erarbeiten Maßnahmen und überwachen diese. Erhebliche Anstrengungen mit dem Ziel, das Verständnis und die Überwachung der Wohnungslosigkeit zu verbessern. Initiativen in Schottland „Rough Sleepers Initiative" (Obdachloseninitiative) und England „Safer Communities Supported Housing Fund" (Sichere Gemeinden – Fonds zur Förderung von betreuten Wohneinrichtungen).

Maßnahmen zur Beseitigung der Wohnungslosigkeit (Finnland)

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

3.2.3. Erhalt der Solidarität in der Familie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PILOTPROJEKT ZUR UNTERSTÜTZUNG VON FAMILIEN (IRLAND)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– Österreich plant, die Eingliederung von Schulkindern mit speziellen Bedürfnissen ab dem Schuljahr 2001/2002 auf das neunte Schuljahr auszuweiten.

– Im Vereinigten Königreich ist der 1995 verabschiedete Disability Discrimination Act (Gesetz zur Bekämpfung von Diskriminierungen) nun auch auf den Bildungssektor ausgedehnt worden.

– In den Niederlanden haben Eltern nach der Einführung des „Individual Pupil Funding Scheme" (individuelles Schülerförderprogramm) im August 2000 nun die Möglichkeit, Kinder mit Behinderungen in eine Sonderschule für Behinderte oder in eine reguläre Schule zu schicken, die dann einen Zuschuss erhält, um die notwendigen Anpassungen für das behinderte Kind vorzunehmen.

– In Deutschland und Italien werden behinderte Schüler in reguläre Schulen integriert, die Bildung für alle bieten, damit sie ihr volles Potenzial entwickeln können. Entsprechend der Art und dem Grad der Behinderung wird spezielle pädagogische Unterstützung geleistet.

– Spanien bietet zusätzliche Unterstützungsdienste im Bildungsbereich an. Pläne zur Ausweitung der Unterstützungsprogramme auf Gehörlose und Menschen mit einer Hörbehinderung wurden für alle Bildungsstufen entwickelt.

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

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

– In Schweden können Menschen mit Behinderungen ohne Abschluss der Sekundarstufe II im Rahmen normaler Arbeitsmarktprogramme eine Ausbildung absolvieren;

– In Finnland wurde durch die Reform des Gesetzes zur Förderung der Wiedereingliederung von 1999 die Möglichkeit geschaffen, Jugendlichen über 16 Jahren anstelle einer Invaliditätsrente nun Leistungen zur Wiedereingliederung zu gewähren, um ihnen den Zugang zu einer Berufsausbildung zu ermöglichen. In diesem Jahr wurde die Altersgrenze angehoben, so dass nun auch Jugendliche bis 20 Jahre diese finanzielle Unterstützung in Anspruch nehmen können;

– In Österreich bestehen spezielle Unterstützungsangebote für den Übergang von der Schule ins Berufsleben. Es ist geplant, Teams zu bilden, die Unterstützung bei der Integration von Schulabgängern mit Behinderungen ins Berufsleben leisten.

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

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

– In Finnland wurde 1999 der „National Pensions Act" (die nationale Rentengesetzgebung) reformiert, damit Invaliditätsrenten in Beschäftigungszeiten ausgesetzt werden können, um Menschen mit Behinderungen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt zu unterstützen.

– In Österreich werden Beihilfen für die Eingliederung ins Berufsleben gewährt, in deren Rahmen vorübergehend die Lohnzahlungen übernommen werden, um einen Anreiz für die Beschäftigung von Jugendlichen mit Behinderungen zu schaffen; Invaliditätsrenten sollen mit Mobilisierungsmaßnahmen gekoppelt werden, um ein Abgleiten in die soziale Ausgrenzung zu vermeiden.

– In Dänemark gibt es Programme mit flexiblen Arbeitsregelungen und geschützter Beschäftigung mit Lohnsubventionen für behinderte Menschen.

– Luxemburg hat vor kurzem Änderungen seines derzeitigen Beschäftigungs- und Entlohnungssystems für behinderte Menschen vorgeschlagen, mit denen deren Selbstständigkeit stärker gefördert werden soll.

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

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

Personenbeförderung) die Regierung, bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen die Zugänglichkeit in die Programmkriterien aufzunehmen.

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

3.3.2. Vermeidung von Fällen sozialer Ausgrenzung von Kindern

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

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

In einigen Mitgliedstaaten, zum Beispiel in Griechenland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, wird ferner Wert darauf gelegt, dass besondere Lernschwächen, Sprachstörungen und Entwicklungsprobleme bei Kindern schon frühzeitig erkannt und individuelle Förderangebote entwickelt werden. In den Niederlanden besteht der Schwerpunkt darin, Benachteiligungen besser zu erkennen und für diese Kinder intensive Sprach- und allgemeine Entwicklungsprogramme im Kindergarten und in den ersten zwei

Grundschuljahren bereitzustellen. Dieser Ansatz ist Teil einer umfassenden Strategie zur Vermeidung von Bildungsnachteilen. Der in Griechenland geplante Mechanismus zur frühzeitigen Erkennung von Lern- und Sprachproblemen ist eine interessante Initiative.

Das Programm „Sure Start" (Vereinigtes Königreich)

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

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

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

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

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

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

– Italien und Deutschland, und in gewissem Umfang auch Spanien und Finnland, heben hervor, dass die Beseitigung *regionaler Unterschiede* ein Schlüsselfaktor ist. Im belgischen NAP (Eingliederung) wird darauf hingewiesen, dass sich die regionalen Unterschiede im Hinblick auf die Erwerbstätigenquoten erheblich vergrößert haben, und Frankreich verweist in diesem Zusammenhang auf seine Überseegebiete.

– Portugal, Dänemark, Schweden, Finnland, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Frankreich haben Maßnahmen ergriffen, mit denen *benachteiligte*

Gebiete und Stadtviertel unterstützt und die wirtschaftliche und soziale Isolation, insbesondere in städtischen Gebieten, gestoppt werden sollen.

– Die Niederlande, Österreich, Griechenland, Irland, Portugal und Spanien berichten über die zunehmende komparative Benachteiligung traditioneller *ländlicher Gebiete*.

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

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

- spezielle Einkommenshilfen für einkommensschwache Haushalte in benachteiligten und Bergregionen in Griechenland und Portugal;

- Anpassung des Mindesteinkommens (RMI) und der Beihilfen für allein Erziehende (API) in den UD auf das Niveau in den städtischen Gebieten Frankreichs;

- Umschuldung für Landwirte, die unverschuldet in Armut geraten sind, in Österreich.

- Zahlreiche interessante Beispiele für proaktive Maßnahmen können genannt werden:

- In Finnland soll mit integrierten Wohnstrategien die Nachfrage nach bestehenden Wohnungen in Regionen mit sinkender Bevölkerung angeregt werden („Pidot"-Bericht);

- In Dänemark werden vom Städteausschuss Strategien für Stadtentwicklung, Wohnungsbau und kulturelle Angebote in bestimmten Stadt- oder Wohngebieten entwickelt, die eine Konzentration sozialer, verkehrsbezogener, kultureller und beschäftigungspolitischer Probleme aufweisen;

- Mit dem „Asterias-Programm" in Griechenland soll die Vernetzung zwischen lokalen Behörden gefördert werden, um die Dienstleistungen für die Bürger zu stärken; Ziel des „Hippocrates-Programms" ist ein besserer Zugang zur medizinischen Versorgung auf kleinen Inseln;

- In Schweden werden auf der Grundlage lokaler Entwicklungspläne mit den städtischen Behörden 24 Wohnbezirke mit Sonderhilfen (4 Milliarden SEK von 1999 – 2003) unterstützt, die stark von der Wirtschaftskrise betroffen sind und in denen ein großer Anteil an Immigranten lebt;

- In Frankreich wurde ein Sonderfonds für die wirtschaftliche Revitalisierung von 751 Stadtvierteln in schlechtem Zustand eingerichtet und mit speziellen Beschäftigungsförderungsmaßen für Jugendliche kombiniert;

- In den Niederlanden wurde die Initiative „Grotestedenbleid" (Initiative für eine integrierte Politik für Großstädte 2000) für benachteiligte Vorstädte (in 30 mittleren Städten) geschaffen, für die messbare Ziele vorgegeben wurden;

- Mit dem Programm „Die soziale Stadt“ in Deutschland soll eine integrierte Strategie in benachteiligten Vorstädten gefördert werden – für benachteiligte Personen sind zusätzliche Mittel und Maßnahmen vorgesehen;

- Das „Local Development/Social Inclusion Programme“ (Programm für lokale Entwicklung/soziale Eingliederung) in Irland (mit einem Finanzvolumen von 280 Millionen € für 2000 – 2003) basiert auf einem partnerschaftlichen Ansatz und wurde für Gebiete mit hoher Konzentration an Arbeitslosen, gefährdeten Jugendlichen, allein Erziehenden, "Travellers" und Asylbewerbern entwickelt;

- In Portugal sollen in den nächsten zwei Jahren 50 Vereinbarungen für eine sozialverträgliche Stadtentwicklung geschlossen werden, mit dem Ziel, integrationsfördernde Städte zu schaffen. Diese Vereinbarungen werden gemeinsam von den lokalen, nationalen, privaten und öffentlichen Akteuren umgesetzt;

- Im Vereinigten Königreich sollen im Rahmen eines „National Strategy Action Plan for Neighbourhood Renewal” (Nationaler Strategischer Aktionsplan zur Erneuerung von Stadtvierteln) mit einem Finanzvolumen von etwa 1 Milliarde £ die allgemeinen Programme stärker auf die strukturschwächsten Gebiete ausgerichtet werden; das Ziel besteht darin, innerhalb von 10 – 20 Jahren regionale Unterschiede und Benachteiligungen zu beseitigen.

Nationale Strategie für die Erneuerung von Stadtvierteln (Vereinigtes Königreich)

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

3.4. Ziel 4: Mobilisierung aller Akteure

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

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

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

durch die Erarbeitung geeigneter **Koordinierung**sverfahren und -strukturen;

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

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

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

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

durch größere soziale Verantwortung der **Unternehmen**.

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

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

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

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

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

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

3.4.2. Einbeziehung der Bekämpfung der Ausgrenzung in alle politischen Maßnahmen

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

Koordinierungsverfahren auf jeder Ebene zu entwickeln, um die ordnungsgemäße Erbringung von Dienstleistungen und Umsetzung von politischen Maßnahmen sicherzustellen.

Mobilisierung von Behörden und Entwicklung geeigneter Koordinierungsverfahren auf nationaler Ebene

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

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

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

Mobilisierung und Koordinierung auf lokaler und regionaler Ebene

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

Auf lokaler Ebene erfordert die Vielfalt der Akteure eine effiziente Koordinierung. Übereinstimmung besteht insbesondere darin, dass eine bessere Koordinierung von Beschäftigungs- und Sozialdiensten erforderlich ist, um eine aktivere Sozialpolitik zu entwickeln, in der Einkommenstransfers und soziale Betreuung miteinander verknüpft sind. Innovative Ansätze mit diesem Ziel wurden in Deutschland, Italien und Finnland umgesetzt.

Eine strukturiertere Koordinierung kann, in Form lokaler Koordinierungsausschüsse oder lokaler Pläne für Eingliederung und Beschäftigung wie in Dänemark und Frankreich, erfolgen. In Dänemark arbeiten in diesen Ausschüssen Vertreter der Sozialpartner, der Behindertenorganisationen und der lokalen Gebietskörperschaften zusammen und beraten letztere bei den auf den Arbeitsmarkt ausgerichteten sozialen Maßnahmen, darüber hinaus haben sie den Auftrag, zur Unterstützung der sozial Schwachen durch Beschäftigungsmaßnahmen, die auch auf die Unternehmen abzielen, beizutragen. Die Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens auf lokaler Ebene wie die sozialen Aktionszentren für die Erstversorgung oder die Gesundheitsversorgung in Belgien und Frankreich können ebenfalls zur Koordinierung auf lokaler Ebene beitragen.

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

REGIONALE AKTIONSPLÄNE ZUR BEKÄMPFUNG DER SOZIALEN AUSGRENZUNG –

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

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

Anpassung der Verwaltungs- und Sozialdienste

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

Politiken wie die Gesundheits-, Bildungs- und Beschäftigungspolitik, die für alle geschaffen wurden, ebenso zu wie für gezieltere Politiken zur Beseitigung besonderer Risiken.

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

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

Bestmögliche Umsetzung von Politiken:

10 Grundsätze für integrative Dienstleistungen und Politiken

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

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

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

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

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

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

Verantwortung aller Akteure fördert.

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

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

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

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

3.4.3. Förderung des Dialogs und der Partnerschaft

Beteiligung der Akteure

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

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

Generell erkennen die Mitgliedstaaten die wertvollen Erfahrungen und Kenntnisse der Nichtregierungsorganisationen, zu denen neben ehrenamtlichen auch andere Vereinigungen gehören, als Anwälte von sozialer Ausgrenzung betroffener Menschen und als wichtige Dienstleistungsanbieter in vielen Ländern an. Die meisten NAP (Eingliederung) verweisen auf die Notwendigkeit der Beteiligung der NRO am Prozess der Erstellung der NAP (Eingliederung) durch den Aufbau und/oder die Stärkung effektiver und umfassender Konsultations- und Interessenvertretungsmechanismen. Einige Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Finnland, die Niederlande, Irland, Italien, Luxemburg) können in dieser Hinsicht

bereits auf Fortschritte verweisen. Während die formale Information und Konsultation der NRO in allen Mitgliedstaaten unter anderem durch die bilateralen Seminare mit der Europäischen Kommission sichergestellt wurde, enthalten nur wenige NAP (Eingliederung) Angaben darüber, in welchem Umfang Beiträge der NRO in die Pläne aufgenommen wurden. Die meisten Mitgliedstaaten verweisen darauf, dass für die Ausarbeitung des ersten NAP (Eingliederung) relativ wenig Zeit zur Verfügung stand, so dass die Beteiligung des NRO-Sektors zwangsläufig eingeschränkt werden musste.

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

Förderung der sozialen Verantwortung aller Bürger

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

Größere soziale Verantwortung der Unternehmen

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

SOZIALE VERANTWORTUNG DER UNTERNEHMEN (DÄNEMARK)

Um das soziale Engagement im Unternehmenssektor zu steigern, wurden mit Unterstützung des dänischen Sozialministeriums ein nationales Netz von 15 Führungskräften aus Unternehmen, die mehr als 85 000 Beschäftigte vertreten, und fünf regionale Netze von Führungskräften aus Unternehmen geschaffen. Darüber hinaus wurde von der Regierung das „Copenhagen Centre“ eingerichtet, um den internationalen Erfahrungsaustausch über die soziale Verantwortung von Unternehmen zu beschleunigen. Außerdem wurde vom Sozialministerium im Jahr 2000 ein *Sozialindex* eingeführt, mit dem die Unternehmen sich selbst mit anderen Unternehmen vergleichen können. Der Sozialindex wird auf der

Grundlage eines Rasters berechnet, mit dem das Unternehmen anhand einer Reihe von Parametern wie Gesundheits- und Familienpolitik und Maßnahmen zur Beschäftigung von Minderheitengruppen beurteilt wird. Der Index beruht auf den sozio-ethischen Konten, die von den Unternehmen herangezogen werden können, wenn sie Schlüsselzahlen über ihre soziale Verantwortung veröffentlichen wollen.

4. FÖRDERUNG DER GLEICHSTELLUNG VON FRAUEN UND MÄNNERN

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

4.1. Sensibilisierung für Gleichstellungsfragen bei den wichtigsten Herausforderungen

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

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

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

- Erstens, allein erziehende Eltern: In dieser Gruppe sind überwiegend Frauen vertreten, von denen ein hoher Anteil auf Sozialhilfe angewiesen ist.

- Zweitens, Rentnerstatus von Personen, die nur kurz oder gar nicht erwerbstätig waren: zwei Drittel der Rentner über 75 Jahre sind Frauen und sie sind einem besonders hohen Armutsrisiko ausgesetzt.

- Drittens, häusliche Gewalt: Dieser Faktor wird von zehn Mitgliedstaaten genannt.

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

Die Armutsrisiken von Männern werden weit weniger ausführlich beschrieben:

- Von den meisten Mitgliedstaaten wird Wohnungslosigkeit genannt, aber nur wenige weisen darauf hin, dass Männer den größten Anteil in dieser Gruppe bilden.

- Dies gilt auch für (ehemalige) Strafgefangene.

- Eine geschlechtsspezifische Aufschlüsselung der Zahl der Schulabbrecher liegt ebenfalls nur selten vor.

- Männer sind außerdem häufig benachteiligt in den wenigen vorliegenden Gesundheitsdaten (über Lebenserwartung, Herzerkrankungen, Selbstmord, Rauchen, Alkoholmissbrauch, Drogenkonsum).

4.2. Einbeziehung der Dimension der Gleichstellung in die Gesamtstrategie

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

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

4.3. Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Aspekten in den verschiedenen Zielen

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

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

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

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

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

der Unterbringung von Opfern häuslicher Gewalt in Sozialwohnungen und Notunterkünften und Griechenland über Wohnmöglichkeiten für allein erziehende Mütter (vgl. 3.1.2 b).

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

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

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

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

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

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

Österreich, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien und Spanien erwähnen Initiativen zur Reduzierung der häuslichen Gewalt und zur Unterstützung der Opfer in Ziel 3, aber auch in den Zielen 1.2 oder 2. In Italien wurde ein Gesetz gegen häusliche Gewalt verabschiedet. Daneben werden Initiativen zur Unterstützung der Opfer von Menschenhandel entwickelt. In Österreich wurde ein Gesetz zum Schutz vor häuslicher Gewalt erlassen und in

[22] Nationaler Entwicklungsplan

Deutschland wird ebenfalls über einen gesetzlichen Schutz diskutiert. In Irland koordiniert ein nationaler Lenkungsausschuss verschiedene Initiativen zur Unterstützung und Prävention. Der Nationale Aktionsplan gegen häusliche Gewalt (2001–2004) in Spanien ist ein ausgewogener Ansatz, der neben der Unterstützung der Opfer auch Maßnahmen für die Täter sowie die Schulung von Polizeikräften vorsieht.

"Oltre la strada", Emilia Romagna(Italien)

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

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

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

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

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

5. Verwendung von Indikatoren in den NAP (Eingliederung)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Bedeutung, die einige Mitgliedstaaten der **territorialen Dimension** beimessen, sollte nicht unterschätzt werden. In einigen Ländern (Spanien, Italien, Belgien, Deutschland) sind die regionalen Unterschiede auffallend, und es ist wichtig, dass zu allen Informationen auch

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

eine regionale Aufschlüsselung vorgelegt wird. Andere Länder heben die **territoriale** Dimension eher im Sinne benachteiligter Stadtgebiete hervor und schlagen Indikatoren zur gezielten Überwachung dieser Gebiete vor (Vereinigtes Königreich, Niederlande, Frankreich).

Zukünftige Entwicklungen auf EU-Ebene

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

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

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

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

administrativer Daten ein erster Schritt zur Erfassung sämtlicher Bereiche sein, aber in den meisten Fällen reicht dies allein nicht aus, weil die Vergleichbarkeit gering sein wird.

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

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

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

Teil II — Die Mitgliedstaaten

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 Schlüsselelement 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 geschlossen 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 politische 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 jüngeren Datums, stellt jedoch keinen Bezug zum vorhandenen umfassenden sozialpolitischen System her. Die meisten der beschriebenen Maßnahmen sind jüngeren 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 unterhaltsberechtigte 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 unterhaltsberechtigte 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 („*e*Inclusion“) 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 („***e*Inclusion**“) 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). [24]

– 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.

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.

[24] 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 %).

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 Armutsrisiken. 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 „*Arbeitsassistenz*“ 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 („*e*Inclusion“) 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) [25] 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

[25] 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 generationsspezifischer 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 („*e*Inclusion") 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 erheblich 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 (Armutsrisiko). Die Quote der Personen, die in den drei Jahren 1995 - 1997 einem ständigen Armutsrisiko 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 unterhaltsberechtigte 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 Diskussions*foren* 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 unterschiedlichere 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 Durchschnitts-einkommens).

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 verschiedene 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 allgemeinrechtlichen 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 intensivierte 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 Arbeitsuchenden 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 nationen 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 inm NAP (Eingliederung) nicht angemessen enthalten ist. Diese Information müsste auch aufgeschlüsselt werden nach bestimmten Gebieten, etwa nach Regionen oder Armutsrisiken bestimmter 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 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 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 begommen, 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 Delegierung von Verantwortlichkeiten an die regionale und die lokale Ebene ist jetzt erkennbar. Dazu gehört auch eine teilweise Delegierung 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 (Armutsrisiko 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 Mindestwarenkorbs 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 Mindesteingliederungs-

einkommen, 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 Programm-instrumentarien 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 intensivierte 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 „Sozialpakte“ (Patti per il sociale) unterstützt. Diese Pakte 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 imJahr 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 KKS [26], 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.).

[26] 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 Dreiborn 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, Strafentlassene 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 derzeitig 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 verarmter 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 (ECHP) 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 der 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 Maßnahmengebiet 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 "Wohnunglosenmonitor", 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 Kinderbetreuungs-einrichtungen als Hilfestellungen, wenn alleinstehende Mütter, die von Unterstützungs-

leistungen 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 seien 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 Neubeurteilung 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, zuwenig 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 „*e*Learning"-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 ArmutsrisikoßQuote 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) verharrt.

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%-Einkommensgrenze. 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 Sicherungssystems 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 kurzfristigeren „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, Strafentlassenen 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 Bürgerbeaufragten 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, aufgegliedert 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 auseinander setzen.

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 Arbeitsuchenden 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 ist [27]. 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.

[27] 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.

– Wenngleich 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 beigefügt 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 „Ombudsman" 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 „*e*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 1997 [28] 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, Sozialwohnungsviertel 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.

[28] 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, regionale 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 Einkommenskorrektureffekt 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, Sozialwohnungsviertel 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 Mindestlohnniveau 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. „*e*Inclusion“-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 hauptsächlichen 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 das 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.

Teil III - ANHÄNGE

LISTE DER IM GEMEINSAMEN BERICHT ÜBER DIE SOZIALE EINGLIEDERUNG 2001 VERWENDETEN INDIKATOREN

	Indikator	**Definition**	**Datenquelle + Jahre**
1.	Index der Einkommensungleichheit S80/S20	Verhältnis zwischen dem Einkommen der 20 % Bestverdienenden der Einkommensverteilung und den 20 % mit den niedrigsten Einkommen.	ECHP (1995, 1996, 1997)
2.	Gini-Koeffizient	Das Verhältnis der kumulativen Bevölkerungsanteile nach Einkommensniveau zum kumulativen Anteil des von ihnen erzielten Gesamteinkommens (gemäß Berechnung in New Cronos).	ECHP (1995, 1996, 1997)
3a	Armutsrisiko nach Transfers mit Aufschlüsselung nach Alter und Geschlecht	Personen, die in Haushalten leben, deren Haushaltseinkommen 60 % des nationalen durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens unterschreitet. Altersgruppen: **1.** 0-15, **2.** 16-24, **3**. 25-49, **4**. 50-64, **5.** 65+. Aufschlüsselung nach Geschlecht für alle Altersgruppen + Gesamtwert	ECHP (1995, 1996, 1997)
3b	Armutsrisiko nach Transfers mit Aufschlüsselung nach Haupterwerbsstatus	Personen im Alter von 16 Jahren und darüber, die in Haushalten leben, deren Haushaltseinkommen 60 % des nationalen durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens unterschreitet. Haupterwerbsstatus: 1. abhängig erwerbstätig, 2. selbstständig, 3. arbeitslos, 4. im Ruhestand, 5. sonstige Nichterwerbspersonen. Aufschlüsselung nach Geschlecht für alle Kategorien + Gesamtwert	ECHP (1995, 1996, 1997)

3c	Armutsrisiko nach Transfers mit Aufschlüsselung nach Haushaltstyp	Personen im Alter von 16 Jahren und darüber, die in Haushalten leben, deren Haushaltseinkommen 60 % des nationalen durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens unterschreitet. 1. Allein stehend, < 30 2. Allein stehend, 30-64 3. Allein stehend, 65+ 4. Paar ohne unterhaltsberechtigte Kinder, mindestens ein Partner 65+ 5. Paar ohne unterhaltsber. Kinder, beide Partner unter 65 6. Sonstige Haushalte ohne unterhaltsberechtigte Kinder	ECHP (1995, 1996, 1997)
		7. Allein erziehend, mind. 1 unterhaltsberechtigtes Kind 8. Paar, 1 unterhaltsberechtigtes Kind 9. Paar, 2 unterhaltsberechtigte Kinder 10. Paar, mind. 3 unterhaltsberechtigte Kinder 11. Sonstige Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern 12. Gesamt	
4.	Verteilung um das Armutsrisiko	Personen, die in Haushalten leben, deren Haushaltseinkommen 40, 50 und 70 % des nationalen durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens unterschritt	ECHP (1995, 1996, 1997)

5.	Armutsrisiko zu einem bestimmten Zeitpunkt	1995X: Armutsrisiko unter Ansatz von 60 % des Medianwerts 1995 multipliziert mit dem Hochrechnungsfaktor für 1994/1995 1996: Armutsrisiko-Quote unter Ansatz von 60 % des Medianwerts 1996 1996X: Armutsrisiko-Quote unter Ansatz von 60 % des Medianwerts 1995 multipliziert mit dem Hochrechnungsfaktor für 1994/1996 1997: Armutsrisiko-Quote unter Ansatz des Medianwerts 1997	ECHP (1995, 1996, 1997)
6.	Armutsrisiko vor Transfers	1. Ursprüngliches Einkommen 2. Ursprüngliches Einkommen + Altersruhegeld + Hinterbliebenenrente (= bisherige Definition von „vor Transfers“). Aufschlüsselung nach Geschlecht + Gesamtwert	ECHP (1995, 1996, 1997)
7.	Dauerndes Armutsrisiko	Personen, die in Haushalten leben, deren Haushaltseinkommen in drei aufeinander folgenden Jahren 60 % des nationalen durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens unterschritt. Aufschlüsselung nach Geschlecht + Gesamtwert	ECHP (1995, 1996, 1997)
8.	Regionale Unterschiede	Schwankungskoeffizient der Beschäftigungsquoten auf NUTS-2-Ebene.	Arbeitskräfteerhebung (1995, 1997, 2000)
9.	Langzeitarbeitslosen-quote	Gesamte langzeitarbeitslose Population (>12 Monate; ILO-Def.) als Anteil an der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung; Aufschlüsselung nach Geschlecht + Gesamtwert	Arbeitskräfteerhebung (1995, 1997, 2000)
10.	Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen	Gesamte langzeitarbeitslose Population (>12 Monate; ILO-Def.) als Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen; Aufschlüsselung nach Geschlecht + Gesamtwert	Arbeitskräfteerhebung (1995, 1997, 2000)
11.	Quote der Extrem-Langzeitarbeitslosen	Gesamte extrem langzeitarbeitslose Population (>24 Monate; ILO-Def.) als Anteil der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung; Aufschlüsselung nach Geschlecht + Gesamtzahl	Arbeitskräfteerhebung (1995, 1997, 2000)

12.	Schulabbrecher, die nicht an einer Bildungs-/Berufsbildungsmaßnahme teilnehmen	Anteil der Altersgruppe der 18-24-Jährigen, die das Bildungssystem mit einem maximal ISCED-Stufe-2 entsprechenden Bildungsniveau verlassen haben und die nicht an einer Bildungs-/Berufsbildungsmaßnahme teilnehmen.	Arbeitskräfte-erhebung 2001

1. S80/S20-Verhältnis

	1995	1996	1997
B	6,4	5,8	5,5
DK	2,9	2,8	2,7
D	5,7	5,3	4,7
EL	6,5	6,4	6,8
E	6,2	7,0	6,7
F	4,8	4,8	5,0
IRL	5,8	5,7	5,4
I	6,1	5,9	6,0
L	4,8	4,6	:
NL	4,7	4,9	4,6
A	4,3	4,1	3,9
P	7,6	7,1	7,4
FIN	:	2,7	3,0
S	:	:	3,4
UK	6,0	6,0	7,4
EU-15	5,7	5,6	5,7

Quelle: Eurostat, ECHP

Anmerkung: Bei UK besteht in den Zeitreihen zwischen 1996 und 1997 ein Bruch. Bis 1996 wurde für die Berechnungen das ECHP verwendet. Ab 1997 wird das in ECHP-Format umgewandelte nationale Panel verwendet.

2. Gini-Koeffizient

	1995	1996	1997
B	37	34	34
DK	22	22	21
D	31	30	29
EL	35	34	35
E	34	35	35
F	30	29	30
IRL	34	34	33
I	33	32	32
L	29	28	:
NL	29	31	28
A	28	26	25
P	38	37	38
FIN	:	22	23
S	:	:	23
UK	34	34	34
EU-15	32	32	31

Quelle: Eurostat, ECHP

Anmerkung: Bruch in Zeitreihen bei UK - siehe Tabelle 1.

3a. Armutsrisiko nach Altersgruppe und Geschlecht (60 % des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens)

		B			DK			D			EL			E		
Geschlecht	**Alter**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**
Gesamt	**Gesamt**	17	16	15	12	10	8	17	16	14	22	21	22	20	19	19
männl.	**Gesamt**	17	15	13	11	8	7	15	14	13	21	21	22	20	19	19
weibl.	**Gesamt**	18	18	16	12	11	9	19	17	15	23	21	22	20	19	19
Gesamt	**0 - 15**	19	21	15	9	5	3	23	22	24	19	20	21	24	24	25
männl.	**0 - 15**	18	21	13	12	4	3	22	22	26	19	21	23	24	22	23
weibl.	**0 - 15**	20	20	17	6	6	4	23	21	21	19	19	19	25	26	27
Gesamt	**16 - 24**	24	22	23	20	17	14	20	21	17	23	23	22	23	24	23
männl.	**16 - 24**	26	20	20	23	17	15	19	18	15	23	24	25	23	26	22
weibl.	**16 - 24**	21	24	26	18	17	13	21	23	20	22	23	20	24	22	24
Gesamt	**25 - 49**	12	12	10	7	6	4	14	13	10	15	15	16	17	17	18
männl.	**25 - 49**	10	9	8	6	5	5	12	12	9	14	15	16	17	16	17
weibl.	**25 - 49**	14	14	12	7	6	4	17	14	11	16	15	16	18	18	18
Gesamt	**50 -64**	18	13	14	6	6	5	17	12	13	24	20	24	19	18	17
männl.	**50 -64**	18	13	15	5	5	5	17	11	11	21	18	21	19	18	17
weibl.	**50 -64**	17	12	14	7	6	5	17	14	14	26	22	26	19	18	17
Gesamt	**65+**	24	21	22	27	24	22	17	16	14	36	33	35	15	14	15
männl.	**65+**	24	18	22	23	21	19	10	11	8	35	32	34	16	15	15
weibl.	**65+**	25	24	21	29	26	25	21	19	18	36	35	36	15	14	14

		F			IRL			I			L			NL		
Geschlecht	**Alter**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**
Gesamt	**Gesamt**	17	17	17	19	19	20	20	20	19	12	12	:	11	12	13
männl.	**Gesamt**	16	17	17	18	18	19	19	19	19	11	12	:	11	12	12
weibl.	**Gesamt**	17	18	17	20	20	21	20	20	20	13	12	:	12	13	14
Gesamt	**0 - 15**	20	22	24	27	26	28	24	24	24	16	17	:	13	15	13
männl.	**0 - 15**	20	23	27	27	25	28	25	24	25	16	22	:	12	15	13
weibl.	**0 - 15**	19	21	21	28	28	27	23	23	23	17	12	:	13	15	13
Gesamt	**16 - 24**	27	28	30	19	19	21	28	28	26	12	18	:	24	27	24
männl.	**16 - 24**	24	25	28	17	18	20	27	25	26	11	16	:	21	26	24
weibl.	**16 - 24**	29	32	32	21	20	22	30	30	27	14	20	:	27	27	24
Gesamt	**25 - 49**	12	12	11	15	15	15	17	17	18	10	9	:	9	10	9
männl.	**25 - 49**	11	12	11	14	14	15	16	16	17	10	8	:	8	9	8
weibl.	**25 - 49**	12	13	12	16	17	16	18	18	19	11	10	:	10	11	10
Gesamt	**50 -64**	14	14	14	14	13	14	18	17	17	11	10	:	8	8	6
männl.	**50 -64**	13	16	16	16	15	15	17	17	17	11	9	:	7	7	5
weibl.	**50 -64**	14	13	12	12	12	12	18	18	16	11	11	:	8	8	7
Gesamt	**65+**	18	17	17	20	21	25	16	17	16	12	9	:	8	8	:
männl.	**65+**	17	15	14	13	14	18	14	13	13	9	8	:	8	8	:
weibl.	**65+**	20	19	19	25	26	30	18	20	17	14	9	:	8	7	:

		A			P			FIN			S			UK		
Geschlecht	**Alter**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**
Gesamt	**Gesamt**	13	14	13	23	22	23	:	8	9	:	:	12	22	18	22
männl.	**Gesamt**	12	12	12	22	21	22	:	8	8	:	:	12	20	16	20
weibl.	**Gesamt**	15	16	15	25	23	25	:	8	9	:	:	11	23	20	25
Gesamt	**0 - 15**	16	18	16	26	25	29	:	5	7	:	:	10	31	26	39
männl.	**0 - 15**	15	18	15	25	25	29	:	5	6	:	:	10	30	25	37
weibl.	**0 - 15**	17	19	16	28	26	30	:	5	7	:	:	10	31	28	42
Gesamt	**16 - 24**	13	14	12	19	18	21	:	19	19	:	:	22	21	19	25
männl.	**16 - 24**	11	12	14	18	16	20	:	20	18	:	:	20	21	16	26
weibl.	**16 - 24**	15	15	10	21	20	22	:	19	19	:	:	24	22	22	25
Gesamt	**25 - 49**	11	11	10	17	16	17	:	5	7	:	:	12	16	12	14
männl.	**25 - 49**	11	10	9	16	15	15	:	5	8	:	:	14	14	11	12
weibl.	**25 - 49**	12	12	11	17	17	18	:	5	7	:	:	10	18	14	16
Gesamt	**50 -64**	10	11	10	24	22	21	:	7	6	:	:	7	14	13	12
männl.	**50 -64**	9	9	8	21	21	19	:	9	5	:	:	7	13	11	13
weibl.	**50 -64**	10	13	12	27	23	23	:	5	6	:	:	7	14	15	12
Gesamt	**65+**	20	21	22	39	37	37	:	12	9	:	:	9	32	25	29
männl.	**65+**	15	16	16	38	36	34	:	6	5	:	:	8	28	22	22
weibl.	**65+**	23	24	25	40	38	39	:	16	12	:	:	10	36	27	34

		EU-15		
Geschlecht	**Alter**	**1995**	**1996**	**1997**
Gesamt	**Gesamt**	18	17	18
männl.	**Gesamt**	17	16	17
weibl.	**Gesamt**	19	18	18
Gesamt	**0 - 15**	23	22	25
männl.	**0 - 15**	23	22	25
weibl.	**0 - 15**	23	22	24
Gesamt	**16 - 24**	23	23	23
männl.	**16 - 24**	22	21	22
weibl.	**16 - 24**	24	25	24
Gesamt	**25 - 49**	15	14	13
männl.	**25 - 49**	13	13	12
weibl.	**25 - 49**	16	15	14
Gesamt	**50 -64**	16	14	14
männl.	**50 -64**	15	14	14
weibl.	**50 -64**	16	15	14
Gesamt	**65+**	21	19	19
männl.	**65+**	17	16	15
weibl.	**65+**	23	21	22

Quelle: Eurostat, ECHP

Zahlen mit Aufschlüsselung nach Geschlecht für Mehrpersonenhaushalte basieren auf der Annahme einer gleichmäßigen Einkommensaufteilung innerhalb des Haushalts.

* In der Altersgruppe 18-24 Jahre gibt es viele Personen in Vollzeitausbildung. Diese leben in manchen Mitgliedstaaten überwiegend oder teilweise von Studentendarlehen in Form von Transfers von Eltern/Familie. Darlehen und Sachleistungen sind nicht Bestandteil des Einkommenskonzepts, wie es in dieser Untersuchung verwendet wird. Deshalb könnte die Armutsquote für Personen in Vollzeitausbildung überschätzt sein.

Anmerkung: Bruch in Zeitreihen bei UK - siehe Tabelle 1

3b. Armutsrisiko nach Geschlecht und Haupterwerbsstatus (60 % des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens)

		B			DK			D			EL			E		
Haupterwerbsstatus	**Geschlecht**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**
GESAMT	**Gesamt**	17	15	15	12	10	9	16	14	12	23	21	23	18	18	18
GESAMT	**männl.**	16	13	12	11	9	8	13	11	10	22	20	22	18	18	18
GESAMT	**weibl.**	18	17	16	13	12	10	18	16	15	24	21	24	18	18	18
Abhängig erwerbstätig	**Gesamt**	4	3	4	4	3	3	8	7	6	10	11	11	7	6	7
Abhängig erwerbstätig	**männl.**	4	3	4	3	2	2	7	7	5	8	10	10	8	7	7
Abhängig erwerbstätig	**weibl.**	4	4	3	5	3	3	8	7	6	12	12	13	5	6	5
Selbstständig	**Gesamt**	17	18	15	20	15	13	10	7	5	24	22	23	23	30	27
Selbstständig	**männl.**	19	17	16	22	16	18	7	3	4	25	23	24	23	31	28
Selbstständig	**weibl.**	12	19	12	16	12	2u	14	14	8	23	19	18	21	27	24
Arbeitslos	**Gesamt**	35	30	29	10	8	4	40	39	35	34	28	38	38	34	36
Arbeitslos	**männl.**	46	39	34	13	12	6	42	45	39	44	37	45	42	39	41
Arbeitslos	**weibl.**	27	24	26	9	5	3	37	32	32	28	23	34	34	28	30
Im Ruhestand	**Gesamt**	20	17	18	24	21	18	20	17	15	34	31	36	12	11	13
Im Ruhestand	**männl.**	21	15	18	22	19	16	17	13	12	32	29	32	15	14	15
Im Ruhestand	**weibl.**	20	19	18	26	22	20	22	19	18	37	36	40	6	6	7
Sonst. Nichterwerbspersonen	**Gesamt**	28	26	24	24	26	21	27	25	23	25	22	24	22	21	21
Sonst. Nichterwerbspersonen	**männl.**	31	26	21	30	27	24	26	26	24	30	24	29	22	22	21
Sonst. Nichterwerbspersonen	**weibl.**	27	25	25	21	25	19	27	25	22	24	22	23	22	21	21

		F			IRL			I			L			NL		
Haupterwerbsstatus	**Geschlecht**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**
GESAMT	**Gesamt**	15	16	16	16	17	18	19	18	18	11	10	:	11	12	13
GESAMT	**männl.**	14	15	14	14	15	17	18	17	17	10	9	:	10	11	12
GESAMT	**weibl.**	16	17	17	18	19	20	20	20	18	12	11	:	12	13	14
Abhängig erwerbstätig	**Gesamt**	7	7	6	3	4	5	8	8	7	7	5	:	6	6	5
Abhängig erwerbstätig	**männl.**	7	7	7	4	5	6	9	9	8	7	6	:	6	6	5
Abhängig erwerbstätig	**weibl.**	6	6	5	2	3	4	6	5	6	9	5	:	6	7	6
Selbstständig	**Gesamt**	15	16	17	14	13	13	22	19	24	12	12	:	18	18	17
Selbstständig	**männl.**	15	16	18	14	14	12	23	20	26	13	8	:	20	19	17
Selbstständig	**weibl.**	14	14	16	9	7	15	19	16	17	:	:	:	12	15	16
Arbeitslos	**Gesamt**	36	43	38	35	39	44	48	48	47	:	:	:	20	23	19
Arbeitslos	**männl.**	43	52	42	39	42	47	52	54	52	:	:	:	24	29	20
Arbeitslos	**weibl.**	31	36	33	21	28	33	43	41	40	:	:	:	19	21	18
Im Ruhestand	**Gesamt**	17	17	15	18	17	22	15	13	13	12	11	:	6	:	:
Im Ruhestand	**männl.**	15	15	14	17	16	20	14	14	13	10	10	:	6	:	:
Im Ruhestand	**weibl.**	18	18	17	20	19	30	15	13	12	15	12	:	9	:	:
Sonst. Nichterwerbspersonen	**Gesamt**	28	28	31	24	26	27	25	26	24	15	15	:	15	15	21
Sonst. Nichterwerbspersonen	**männl.**	29	26	28	20	24	29	24	21	21	18	18	:	18	17	23
Sonst. Nichterwerbspersonen	**weibl.**	28	29	32	25	27	27	26	27	24	14	14	:	14	15	19

		A			P			FIN			S			UK		
Haupterwerbsstatus	**Geschlecht**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**
GESAMT	**Gesamt**	13	13	13	23	22	22	:	9	8	:	:	:	19	16	17
GESAMT	**männl.**	11	11	11	21	20	20	:	8	8	:	:	:	17	14	15
GESAMT	**weibl.**	15	15	15	25	23	25	:	9	9	:	:	:	21	18	20
Abhängig erwerbstätig	**Gesamt**	6	6	5	10	10	11	:	2	2	:	:	:	6	6	5
Abhängig erwerbstätig	**männl.**	6	6	4	11	10	10	:	2	2	:	:	:	6	4	3
Abhängig erwerbstätig	**weibl.**	7	6	6	10	10	12	:	2	2	:	:	:	7	8	7
Selbstständig	**Gesamt**	23	20	25	35	34	32	:	15	13	:	:	:	20	14	15
Selbstständig	**männl.**	26	22	27	30	30	30	:	15	11	:	:	:	20	16	15
Selbstständig	**weibl.**	19	16	22	43	41	36	:	15	15	:	:	:	20	7	14
Arbeitslos	**Gesamt**	34	31	31	31	29	34	:	17	19	:	:	:	54	48	49
Arbeitslos	**männl.**	37	34	36	41	29	42	:	20	23	:	:	:	55	50	53
Arbeitslos	**weibl.**	29	28	25	23	29	28	:	14	15	:	:	:	50	44	37
Im Ruhestand	**Gesamt**	14	16	16	35	32	33	:	10	7	:	:	:	30	24	29
Im Ruhestand	**männl.**	12	14	14	36	33	31	:	6	3	:	:	:	27	21	23
Im Ruhestand	**weibl.**	17	19	17	35	32	34	:	13	10	:	:	:	33	26	34
Sonst. Nichterwerbspersonen	**Gesamt**	21	24	21	28	27	28	:	18	18	:	:	:	32	27	31
Sonst. Nichterwerbspersonen	**männl.**	21	20	21	19	27	23	:	21	22	:	:	:	30	26	34
Sonst. Nichterwerbspersonen	**weibl.**	22	24	21	30	27	30	:	16	15	:	:	:	33	28	29

		EU-15		
Haupterwerbsstatus	**Geschlecht**	**1995**	**1996**	**1997**
GESAMT	**Gesamt**	17	16	16
GESAMT	**männl.**	16	14	14
GESAMT	**weibl.**	19	17	17
Abhängig erwerbstätig	**Gesamt**	7	7	6
Abhängig erwerbstätig	**männl.**	7	7	6
Abhängig erwerbstätig	**weibl.**	7	7	6
Selbstständig	**Gesamt**	18	16	17
Selbstständig	**männl.**	18	16	17
Selbstständig	**weibl.**	18	16	15
Arbeitslos	**Gesamt**	40	40	38
Arbeitslos	**männl.**	45	45	43
Arbeitslos	**weibl.**	36	34	32
Im Ruhestand	**Gesamt**	20	17	18
Im Ruhestand	**männl.**	18	15	15
Im Ruhestand	**weibl.**	20	18	19
Sonst. Nichterwerbspersonen	**Gesamt**	26	25	25
Sonst. Nichterwerbspersonen	**männl.**	26	24	25
Sonst. Nichterwerbspersonen	**weibl.**	26	25	25

Quelle: Eurostat, ECHP

Zahlen mit Aufschlüsselung nach Geschlecht für Mehrpersonenhaushalte basieren auf der Annahme einer gleichmäßigen Einkommensaufteilung innerhalb des Haushalts.

Die Zahlenwerte beziehen sich auf die Altersgruppe ab 16 Jahren (16+)

* Das Merkmal "Haupterwerbsstatus" ist im niederländischen ECHP nicht enthalten. Die hier angegebenen Zahlen wurden anhand vergleichbarer Daten bestimmt.

Anmerkung: Bruch in Zeitreihen bei UK - siehe Tabelle 1

u: unzuverlässige Daten

3c. Armutsrisiko nach Haushaltstyp (60 % des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens)

		Gesamt	Allein stehend, gesamt	Allein stehend, männl.	Allein stehend, weibl.	Allein stehend, <30	Allein stehend, 30-64	Allein stehend, 65+
B	**1995**	17	23	20	25	33	18	26
	1996	16	21	11	27	26	15	25
	1997	15	20	15	23	27u	15	23
DK	**1995**	12	27	22	32	43	11	35
	1996	10	25	19	30	42	11	29
	1997	8	24	20	27	47	9	26
D	**1995**	17	26	21	29	40	19	27
	1996	16	21	17	24	34	15	25
	1997	14	24	19	27	34	20	25
EL	**1995**	22	32	22	36	25	20	41
	1996	21	25	20	30	24u	13	33
	1997	22	29	18	35	34	15	36
E	**1995**	20	14	14	14	16u	18	12
	1996	19	11	11	11	21u	16	8
	1997	19	11	11	12	32u	14	8
F	**1995**	17	24	24	24	40	16	25
	1996	17	24	23	24	41	15	25
	1997	17	20	18	21	32	11	25
IRL	**1995**	19	36	29	42	16	30	46
	1996	19	37	30	43	21	29	48
	1997	20	43	34	51	17	32	58
I	**1995**	20	23	15	27	15u	14	29
	1996	20	23	14	27	27u	13	28
	1997	19	21	16	23	26u	16	23
L	**1995**	12	13	6	18	12u	9	18
	1996	12	12	5	17	13u	11	13
	1997	:	:	:	:	:	:	:
NL	**1995**	11	18	18	17	50	7	8
	1996	12	19	20	18	53	8	7
	1997	13	22	22	22	53	5	:
A	**1995**	13	25	18	29	29	18	30
	1996	14	27	18	31	34	19	31
	1997	13	27	19	31	29	19	33
P	**1995**	23	49	45	51	:	34	58
	1996	22	47	42	49	:	34	55
	1997	23	43	34	46	18u	29	51
FIN	**1995**	:	:	:	:	:	:	:
	1996	8	23	23	24	48	14	25
	1997	9	20	19	20	43	12	17
S	**1995**	:	:	:	:	:	:	:
	1996	:	:	:	:	:	:	:
	1997	12	23	26	20	46	18	11
UK	**1995**	22	32	26	36	30	21	40
	1996	18	27	20	31	29	18	33
	1997	22	35	24	41	42	17	47
EU-15	**1995**	18	25	21	28	30	18	29
	1996	17	23	18	25	31	16	26
	1997	18	24	19	27	34	16	28

		Kinder-loses Paar, (mind. 1 Partner 65+)	Kinder-loses Paar, (beide Partner <65)	Sonstige Haushalte ohne unter-haltsber. Kinder	Allein erzie-hend, mind. 1 unter-haltsber. Kind	Paar + 1 unter-haltsber. Kind	Paar + 2 unter-haltsber. Kinder	Paar + 3 und mehr unter-haltsber. Kinder	Sonstige Haushalte mit unter-haltsber. Kindern
B	**1995**	23	12	8	34	10	14	22	23
	1996	18	8	5	30	9	14	25	24
	1997	20	10	6	30	7	12	18	23
DK	**1995**	19	4	6	9	4	3	15	19
	1996	19	4	7	7	3	2	13	5
	1997	17	3	3	9	0	3	6	0
D	**1995**	10	13	11	53	12	14	32	16
	1996	11	9	7	55	13	11	38	12
	1997	8	8	5	48	8	12	:	6
EL	**1995**	39	17	18	23	12	17	16	26
	1996	35	13	15	26	10	17	20	32
	1997	36	17	16	24	13	14	26	37
E	**1995**	19	13	13	38	15	18	31	26
	1996	18	15	12	36	14	17	36	24
	1997	18	14	12	30	14	21	33	24
F	**1995**	16	11	9	29	9	8	28	26
	1996	14	11	8	31	8	9	34	30
	1997	14	10	10	:	7	8	30	28
IRL	**1995**	8	6	5	52	7	15	34	16
	1996	10	7	4	52	11	16	33	18
	1997	9	7	4	40	14	12	38	20
I	**1995**	12	8	14	23	14	18	42	31
	1996	13	9	15	19	13	19	40	32
	1997	14	11	14	25	15	21	34	29
L	**1995**	12	8	5	27u	11	9	30	11
	1996	9	10	2	27u	8	9	23	17
	1997	:	:	:	:	:	:	:	:
NL	**1995**	8	6	9	30	11	9	16	15
	1996	8	6	7	45	9	9	18	17
	1997	:	6	6	40	7	6	17	16
A	**1995**	18	7	6	40	12	8	24	13
	1996	15	8	5	32	10	11	31	17
	1997	18	6	6	28	11	9	26	12
P	**1995**	42	22	15	34	13	17	45	23
	1996	38	18	14	32	16	16	40	21
	1997	40	19	14	40	12	13	58	28
FIN	**1995**	:	:	:	:	:	:	:	:
	1996	4	5	6	9	3	3	5	11
	1997	4	8	4	9	5	4	9	4
S	**1995**	:	:	:	:	:	:	:	:
	1996	:	:	:	:	:	:	:	:
	1997	4	7	35u	16	6	7	12	44u
UK	**1995**	28	8	6	59	13	19	38	26
	1996	20	7	5	49	11	16	36	19
	1997	17	7	7	41	12	16	:	16
EU-15	**1995**	17	11	11	40	12	15	32	23
	1996	15	10	9	38	11	14	35	22
	1997	15	9	9	40	10	14	:	20

Quelle: Eurostat, ECHP

Zahlen mit Aufschlüsselung nach Geschlecht für Mehrpersonenhaushalte basieren auf der Annahme einer gleichmäßigen Einkommensaufteilung innerhalb des Haushalts.

Anmerkung: Bruch in Zeitreihen bei UK - siehe Tabelle 1
u: unzuverlässige Daten

4. Verteilung um das Armutsrisiko (40 %, 50 %, 60 % und 70 % des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens)

		40%	50%	60%	70%
B	**1995**	6	10	17	26
	1996	6	10	16	24
	1997	6	10	15	23
DK	**1995**	2	4	12	19
	1996	2	5	10	17
	1997	2	4	8	16
D	**1995**	8	11	17	24
	1996	6	9	16	22
	1997	4	8	14	21
EL	**1995**	10	16	22	29
	1996	9	15	21	27
	1997	11	16	22	29
E	**1995**	8	12	20	27
	1996	9	13	19	25
	1997	9	13	19	25
F	**1995**	5	9	17	25
	1996	4	10	17	25
	1997	4	11	17	25
IRL	**1995**	3	8	19	29
	1996	3	8	19	29
	1997	2	10	20	29
I	**1995**	8	13	20	27
	1996	8	13	20	26
	1997	9	13	19	27
L	**1995**	4	7	12	21
	1996	3	6	12	20
	1997	:	:	:	:
NL	**1995**	5	7	11	20
	1996	5	8	12	21
	1997	6	9	13	22
A	**1995**	4	7	13	21
	1996	4	7	14	22
	1997	4	8	13	21
P	**1995**	10	17	23	30
	1996	9	15	22	29
	1997	9	15	23	30
FIN	**1995**	:	:	:	:
	1996	2	4	8	16
	1997	2	3	9	17
S	**1995**	:	:	:	:
	1996	:	:	:	:
	1997	4	7	12	20
UK	**1995**	6	13	22	30
	1996	6	12	18	26
	1997	11	16	22	29
EU-15	**1995**	7	11	18	26
	1996	6	11	17	25
	1997	7	12	18	25

Quelle: Eurostat, ECHP
Anmerkung: Bruch in Zeitreihen bei UK - siehe Tabelle 1

5. Armutsrisiko zu einem bestimmten Zeitpunkt in %

	1995	1995x	1996	1996x	1997
B	17	16	16	14	15
DK	12	11	10	8	8
D	17	15	16	13	14
EL	22	21	21	22	22
E	20	20	19	19	19
F	17	17	17	18	17
IRL	19	17	19	14	20
I	20	19	20	20	19
L	:	:	:	:	:
NL	11	12	12	12	13
A	13	14	14	14	13
P	23	22	22	22	23
FIN	:	:	8	:	9
S	:	:	:	:	12
UK	20	23	21	20	22
EU-15	18	17	17	17	18

Quelle: Eurostat, ECHP

Anmerkung: Bruch in Zeitreihen bei UK - siehe Tabelle 1

6. Armutsrisiko vor Transfers nach Geschlecht (mit und ohne Altersruhegelder) (60% des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens)

	Sozialtransfers ohne Ruhestandsgelder								
	1995			1996			1997		
	Total	M	F	Total	M	F	total	M	F
B	29	28	30	28	27	29	28	27	29
DK	31	30	33	31	29	32	29	27	31
D	24	22	25	23	22	24	22	21	23
EL	23	22	24	23	22	23	24	23	24
E	27	28	27	26	26	26	28	28	28
F	28	27	28	28	27	29	28	28	28
IRL	34	33	36	33	32	34	34	32	35
I	23	22	23	22	21	23	22	21	22
L	25	25	26	26	25	26	:	:	:
NL	25	24	25	24	24	24	26	25	26
A	25	23	27	25	22	28	25	23	27
P	28	26	30	28	27	29	29	27	30
FIN	:	:	:	32	30	33	34	33	35
S	:	:	:	:	:	:	29	26	30
UK	33	30	36	30	27	33	33	31	36
EU15T	27	25	28	26	25	27	26	25	27

	Sozialtransfers mit Ruhestandsgeldern								
	1995			1996			1997		
	Total	M	F	Total	M	F	Total	M	F
B	45	42	48	46	42	49	46	43	49
DK	40	37	42	40	37	43	38	35	41
D	39	34	43	38	34	42	38	35	42
EL	38	36	40	37	37	37	38	36	39
E	41	39	43	42	40	43	42	41	44
F	40	38	42	41	38	43	41	39	43
IRL	42	40	44	42	40	43	40	39	42
I	40	38	42	41	38	44	42	40	45
L	41	38	43	42	40	44	:	:	:
NL	38	36	41	38	36	41	37	34	40
A	42	37	46	40	36	44	40	36	43
P	38	35	40	38	36	40	39	36	41
FIN	:	:	:	38	36	40	39	38	41
S	:	:	:	:	:	:	45	41	48
UK	42	38	45	39	35	43	43	39	46
EU15T	40	37	43	40	37	43	41	38	44

Quelle: Eurostat, ECHP

Zahlen mit Aufschlüsselung nach Geschlecht für Mehrpersonenhaushalte basieren auf der Annahme ediner gleischmässigen Einkommensaufteilung innerhalb des Haushalts.

Anmerkung: Bruch in Zeitreihen bei UK - siehe Tabelle 1

7. Dauernde Armutsrisiko über drei aufeinander folgende Jahre (1997, 1996, 1995) (60 % des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens)

	Gesamt	Männlich	Weiblich
B	8	7	9
DK	3	3	3
D	8	7	9
EL	11	10	12
E	8	8	8
F	11	11	10
IRL	11	10	11
I	8	8	9
L	:	:	:
NL	4	5	4
A	5	5	6
P	15	14	16
FIN	:	:	:
S	:	:	:
UK	10	8	11
EU-15	9	8	9

Quelle: Eurostat, ECHP (1995, 1996, 1997)

Zahlen mit Aufschlüsselung nach Geschlecht für Mehrpersonenhaushalte basieren auf der Annahme einer gleichmäßigen Einkommensaufteilung innerhalb des Haushalts.

Anmerkung: Bruch in Zeitreihen bei UK - siehe Tabelle 1

8. Variationskoeffizient - Beschäftigungsquote (Prozentangaben)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	8,1	7,7	7,5	7,5	7,6	8,0
D	5,9	5,8	5,5	5,6	5,8	5,9
EL	9,0	10,1	9,1	7,3	7,3	7,3
EL	10,7	10,6	10,9	11,2	10,9	10,8
F*	6,9	7,0	7,1	7,2	7,1	6,9
I	16,3	17,5	17,2	16,5	17,2	17,1
NL	3,1	3,5	3,2	3,1	2,7	2,1
A	3,2	3,2	2,8	2,6	1,7	3,0
P	6,3	8,1	9,6	7,4	7,5	8,2
FIN	7,1	7,2	7,2	7,3	7,5	7,1
S	:	4,3	3,2	4,2	4,4	4,7
UK	5,4	6,5	6,4	7,4	8,0	7,8

9. Langzeitarbeitslosenquote

	Langzeitarbeitslose gesamt/ Erwerbstätige Bevölkerung gesamt					
	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
B	5,8	5,8	5,4	5,7	5,2	3,8
DK	2,0	1,8	1,5	1,3	1,0	1,0
D	3,9	4,2	4,9	5,0	4,5	4,0
EL	4,6	5,4	5,3	5,9	6,5	:
E	12,4	11,8	10,8	9,4	7,3	5,9
FR	4,7	4,7	5,0	5,0	4,7	3,8
IRL	7,2	6,9	5,7	:	2,8	1,7
I	7,4	7,9	8,1	7,1	7,1	6,4
L	0,7	0,9	0,9	0,9	0,8	0,6
NL	3,1	3,0	2,5	1,9	1,4	0,8
A	1,2	1,4	1,5	1,6	1,5	1,0
P	3,4	3,6	3,5	2,1	1,9	1,7
FIN	5,5	5,1	4,4	3,6	2,6	2,8
S	1,8	2,9	3,5	3,3	2,2	1,3
UK	3,8	3,3	2,7	2,0	1,8	1,5
EU-15	5,2	5,2	5,2	:	4,3	3,6

Männer	Langzeitarbeitslose gesamt/ Erwerbstätige Bevölkerung gesamt					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	4,5	4,4	4,2	4,5	4,5	3,1
DK	1,8	1,6	1,2	0,9	0,9	0,9
D	3,2	3,6	4,3	4,5	4,2	3,7
EL	2,6	2,8	2,8	3,1	3,7	:
E	8,8	8,1	7,5	6,1	4,4	3,5
FR	3,9	3,8	4,2	4,3	3,9	3,0
IRL	7,8	7,5	6,4	:	3,2	2,1
I	5,7	6,1	6,4	5,6	5,4	4,9
L	0,5	0,7	0,6	0,7	0,7	0,5
NL	2,9	2,6	1,9	1,5	1,1	0,7
A	1,0	1,2	1,4	1,5	1,3	1,0
P	3,0	3,1	3,0	1,6	1,6	1,4
FIN	6,3	5,6	4,6	4,2	2,6	2,8
S	2,3	3,5	3,8	3,9	2,7	1,4
UK	5,0	4,4	3,6	2,6	2,3	2,0
EU-15	4,5	4,5	4,5	:	3,6	3,0

Frauen	Langzeitarbeitslose gesamt/ Erwerbstätige Bevölkerung gesamt					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	7,7	7,8	7,1	7,4	6,2	4,8
DK	2,1	2,1	1,8	1,8	1,2	1,2
D	4,9	4,9	5,6	5,7	4,9	4,3
EL	7,9	9,6	9,2	10,1	10,7	:
E	18,2	17,5	16,1	14,4	11,6	9,5
FR	5,8	5,8	5,9	5,9	5,5	4,7
IRL	6,1	5,9	4,6	:	2,1	1,0
I	10,3	11,0	11,0	9,6	9,8	8,8
L	0,9	1,2	1,3	1,1	0,9	0,6
NL	3,4	3,5	3,2	2,3	1,7	1,1
A	1,5	1,5	1,5	1,8	1,7	1,0
P	4,0	4,3	4,1	2,6	2,2	2,0
FIN	4,6	4,5	4,1	3,1	2,6	2,7
S	1,3	2,2	3,1	2,7	1,6	1,1
UK	2,2	1,8	1,6	1,3	1,1	0,9
EU-15	6,1	6,2	6,2	:	5,2	4,4

10. Anteil der Langzeitarbeitslosen

	Langzeitarbeitslose gesamt/ Arbeitslose gesamt					
	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
B	62,4	61,3	60,5	61,7	60,5	54,3
DK	27,9	26,5	27,0	26,7	20,3	21,3
D	48,3	47,2	49,2	51,5	50,8	50,6
EL	50,9	56,3	55,4	54,5	55,3	0,0
E	54,6	52,8	51,7	49,7	46,3	41,8
FR	39,9	38,0	39,2	41,6	38,7	40,0
IRL	60,1	58,6	55,6	:	48,3	40,5
I	62,9	65,1	65,6	58,9	60,6	61,0
L	22,4	27,6	34,6	31,3	32,3	25,0
NL	43,6	46,0	44,9	42,4	37,7	29,6
A	27,0	25,6	28,3	29,2	31,2	27,0
P	48,7	49,9	53,4	44,1	40,9	40,5
FIN	32,3	32,8	29,2	27,6	22,3	28,6
S	20,4	30,0	33,9	37,4	29,1	22,0
UK	43,5	39,8	38,6	32,6	29,6	27,3
EU-15	48,6	47,9	48,5	:	45,6	43,9

11. Quote der Extrem-Langzeitarbeitslosen

	Extrem-Langzeitarbeitslose gesamt/ Erwerbstätige Bevölkerung gesamt					
	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
B	3,8	3,8	3,7	4,1	3,8	2,7
DK	0,8	0,8	0,6	0,6	0,5	0,3
D	2,2	2,5	3,0	3,1	2,9	2,6
EL	2,5	3,2	3,1	3,8	3,9	3,6
E	8,1	7,7	7,1	6,2	4,8	3,8
FR	2,4	2,6	2,6	2,7	2,7	2,3
IRL	5,1	4,7	3,8	:	1,9	:
I	4,9	5,5	5,6	4,9	5,0	4,8
L	0,3	0,4	0,2	0,3	0,5	0,2
NL	2,0	1,9	1,5	1,2	0,8	0,5
A	0,6	0,7	0,7	0,9	0,7	0,8
P	1,4	1,7	1,9	1,2	0,9	0,9
FIN	2,9	2,9	2,6	2,0	1,5	1,3
S	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
UK	2,4	2,1	1,8	1,3	1,1	0,9
EU-15	3,1	3,2	3,2	:	2,7	:

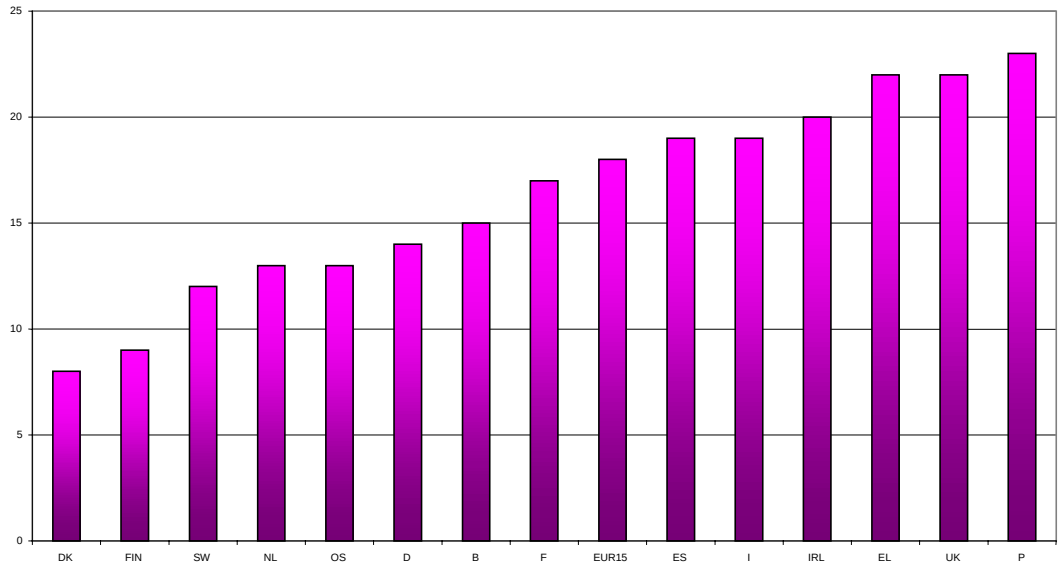
Männer	Extrem-Langzeitarbeitslose gesamt/ Erwerbstätige Bevölkerung gesamt					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	2,7	2,8	2,8	3,2	3,0	2,1
DK	0,6	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3
D	1,7	2,1	2,5	2,6	2,6	2,3
EL	1,4	1,5	1,6	1,9	2,1	2,1
E	5,4	5,0	4,6	3,8	2,8	2,2
FR	1,9	2,1	2,1	2,3	2,2	1,8
IRL	5,9	5,5	4,5	:	2,3	:
I	3,8	4,3	4,4	3,9	3,9	3,7
L	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,1
NL	1,9	1,7	1,2	1,1	0,7	0,4
A	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	0,9
P	1,2	1,4	1,5	1,0	0,7	0,8
FIN	3,5	3,4	2,8	2,4	1,6	1,5
S	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
UK	3,3	3,0	2,5	1,8	1,5	1,2
EU-15	2,7	2,8	2,7	:	2,3	:

Frauen	Extrem-Langzeitarbeitslose gesamt/ Erwerbstätige Bevölkerung gesamt					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	5,3	5,3	4,8	5,3	4,8	3,4
DK	1,0	0,9	0,8	0,9	0,6	0,4
D	3,0	3,1	3,6	3,6	3,2	2,9
EL	4,4	5,8	5,6	6,7	6,5	5,9
E	12,5	11,9	10,9	10,0	7,9	6,2
FR	2,9	3,2	3,1	3,2	3,2	2,8
IRL	3,7	3,6	2,7	:	1,2	:
I	6,8	7,4	7,4	6,4	6,7	6,4
L	0,4	0,5	0,2	0,4	0,6	0,3
NL	2,1	2,1	1,8	1,3	0,9	0,7
A	0,7	0,7	0,7	0,9	0,7	0,7
P	1,7	2,1	2,2	1,5	1,2	1,1
FIN	2,3	2,4	2,4	1,5	1,4	1,1
S	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
UK	1,2	0,9	0,9	0,7	0,6	0,5
EU-15	3,7	3,9	3,8	:	3,3	:

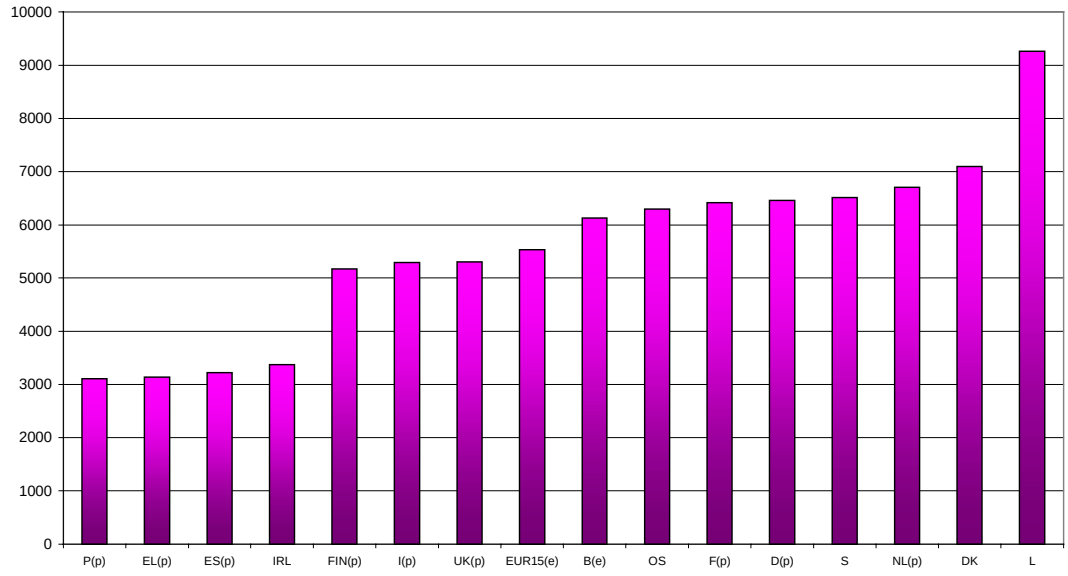
12. Schulabbrecherquote nach Geschlecht (Altersgruppe 18-24)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	männlich	16,6	14,7	14,2	16,7	17,7	14,8
	weiblich	13,5	11,0	11,2	12,3	12,7	10,2
	Gesamt	15,1	12,8	12,7	14,5	15,2	12,5
DK	männlich	5,2	12,2	11,0	9,5	14,2	13,4
	weiblich	6,9	12,1	10,3	10,0	9,1	9,9
	Gesamt	6,1	12,1	10,7	9,8	11,6	11,7
D	männlich	9,7	12,5	12,3	:	14,2	14,6
	weiblich	11,4	14,2	13,5	:	15,6	15,2
	Gesamt	10,6	13,3	12,9	:	14,9	14,9
EL	männlich	26,6	24,2	23,7	24,6	21,2	21,8
	weiblich	18,8	17,8	16,7	15,5	14,8	12,9
	Gesamt	22,7	21,0	20,2	20,1	18,0	17,4
E	männlich	38,1	36,4	35,0	34,8	34,7	33,7
	weiblich	28,4	25,3	24,5	23,7	23,0	22,4
	Gesamt	33,3	30,9	29,8	29,2	28,9	28,1
F	männlich	16,8	17,0	15,4	16,2	16,0	14,8
	weiblich	14,2	13,7	13,0	13,7	13,5	11,8
	Gesamt	15,5	15,3	14,2	14,9	14,7	13,3
IRL	männlich	25,7	23,5	22,6	:	:	:
	weiblich	17,1	14,2	15,1	:	:	:
	Gesamt	21,4	18,8	18,8	:	:	:
I	männlich	35,8	34,9	33,7	32,3	30,3	32,4
	weiblich	29,1	27,7	26,2	24,5	24,2	25,6
	Gesamt	32,4	31,3	29,9	28,4	27,2	29,0
L	männlich	32,9	32,8	30,9	:	18,9	15,9
	weiblich	33,9	37,9	30,5	:	19,4	17,6
	Gesamt	33,4	35,3	30,7	:	19,1	16,8
NL	männlich	:	18,1	16,8	17,0	17,5	17,5
	weiblich	:	17,1	15,2	14,0	14,9	15,9
	Gesamt	:	17,6	16,0	15,5	16,2	16,7
A	männlich	9,9	9,2	9,0	:	:	:
	weiblich	17,3	14,9	12,5	:	:	:
	Gesamt	13,6	12,0	10,8	:	:	:
PT	männlich	47,1	45,6	46,8	51,7	51,3	50,6
	weiblich	35,5	34,4	34,4	42,0	39,6	35,6
	Gesamt	41,3	40,0	40,6	46,9	45,5	43,1
FIN	männlich	15,1	11,4	9,1	8,6	12,0	12,5
	weiblich	10,5	10,8	7,0	7,2	7,9	7,2
	Gesamt	12,8	11,1	8,1	7,9	10,0	9,8
S	männlich	:	9,0	7,3	:	7,7	9,2
	weiblich	:	6,0	6,2	:	6,1	6,2
	Gesamt	:	7,5	6,7	:	6,9	7,7
UK	männlich	4,2	4,8	5,5	:	7,3	6,5
	weiblich	5,1	6,4	6,0	:	7,0	7,1
	Gesamt	4,7	5,6	5,8	:	7,1	6,8
EU-15	männlich	23,2	22,6	21,8	27,0	20,9	20,7
	weiblich	19,4	18,6	17,8	20,2	16,9	16,4
	Gesamt	21,3	20,6	19,8	23,6	18,9	18,5

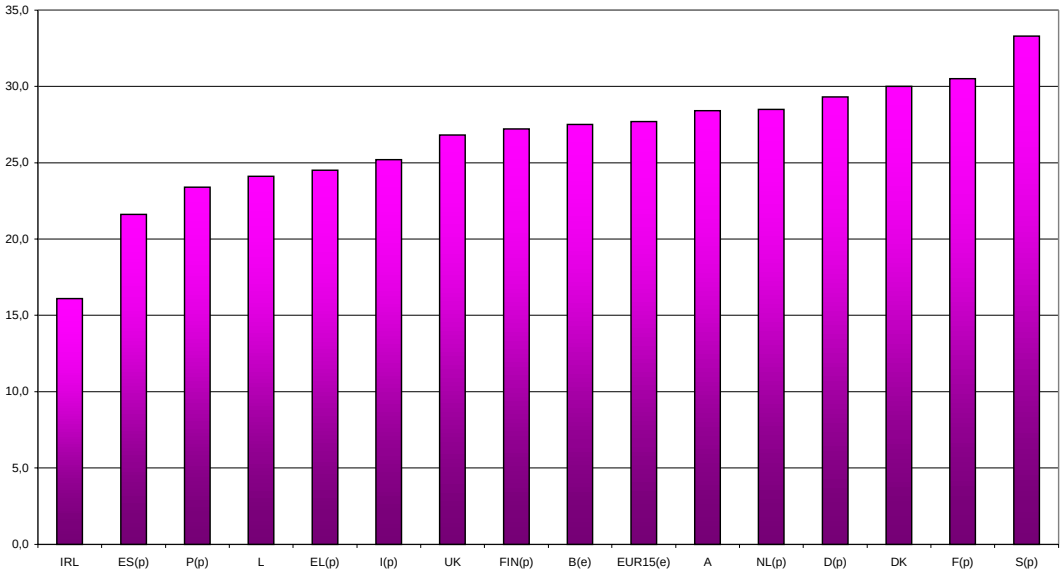
1. Relative Armutsquoten 1997



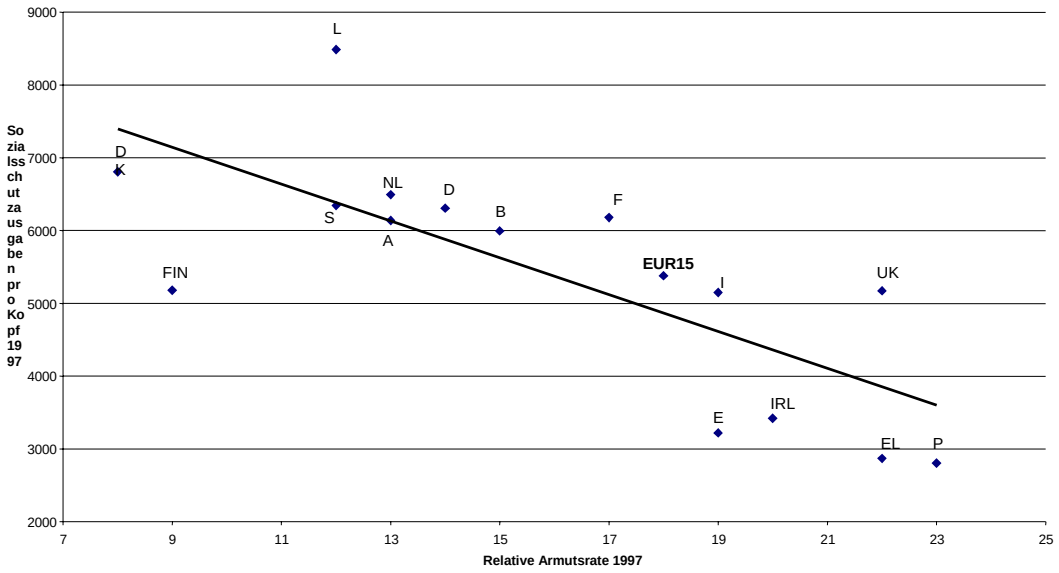
2. Sozialschutzausgaben pro Kopf (KKS), 1998



3. Anteil des BIP an den Sozialschutzausgaben, 1998



4. Zusammenhang zwischen relativer Armut und Sozialausgaben pro Kopf (KKS), 1997



Beispiele für in den NAP (Eingliederung) verwendete Indikatoren

Beschäftigung

- unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung (F)
- Aktivierungsgrad (EMCO-Indikator) (F)
- Beschäftigungsquoten für Frauen mit und ohne Kinder (I)
- % Personen, die wegen der Betreuung von Kindern/anderen Familienangehörigen nicht arbeiten konnten (SILC) (F)
- % der Bevölkerung, die ehrenamtlich tätig sind (NL)
- Beschäftigungsquoten von benachteiligten Bevölkerungsgruppen (behinderte Menschen, allein Erziehende, ethnische Minderheiten, 50+) (UK)
- Haushalte mit zwei oder mehr nicht erwerbstätigen Haushaltsmitgliedern (I)

Zugang zu Mindestressourcen

- Einschätzung der Armut (I, B)
- Anteil der Personen zwischen 18 und 65 Jahren, die mindestens 6 Monate des Jahres Sozialhilfe bezogen haben (DK)
- Anteil der Personen, die in den letzten 3 Jahren mindesten 80 % der Zeit entweder arbeitslos waren oder an Beschäftigungsförderungsmaßnahmen teilnahmen, Bildungsurlaub in Anspruch nahmen, Barleistungsempfänger waren, an Wiedereingliederungsmaßnahmen teilnahmen oder Krankengeld bezogen (DK)

Lebensbedingungen

- Indikatoren für Lebensbedingungen (kumulative nichtmonetäre Verarmung) (F)

Wohnung

- Wohnungsindikatoren (Vorhandensein von Komforteinrichtungen - alle gesondert) (F)
- Überbelegung (F)
- Wohnkosten (F)
- Zahl der Obdachlosen/Personen, die Obdachlosenunterkünfte in Anspruch nehmen (F, NL, FIN)

Gesundheit

- Ablehnung von Ausgaben für medizinische Behandlung aus finanziellen Gründen (F, B)
- % Personen, die aufgrund von Krankheit/Behinderung in ihrem Alltagsleben beeinträchtigt

sind (B, F)

- % der allein stehenden behinderten Menschen (I)

- Anteil der erwerbstätigen behinderten Menschen im Alter von 16-64 Jahren (I)

- Raucheranteil unter der erwachsenen Bevölkerung (UK)

Allgemeine/berufliche Bildung

- % funktionaler Analphabetismus (B)
- % des Haushaltsbudgets, die für Bildungsausgaben aufgewendet werden (B)

- Absentismus von der Schule (UK, E)

- Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau von Eltern und Kindern (B)

Zugang zu Dienstleistungen

- % Personen, die weniger als 10 Min. Fußweg von öffentlichen Verkehrsmitteln entfernt wohnen (F)

Beteiligung am sozialen/kulturellen Leben

- % Personen, die im vergangenen Monat eine Kino- oder Theatervorstellung o. ä. besucht haben (F)

- Beteiligung am kulturellen Leben in den vergangenen 12 Monaten (F)

- Sportliche Aktivitäten in den vergangenen 12 Monaten (F)

- % der Haushalte, die sich eine Woche pro Jahr Urlaub woanders als zu Hause leisten können (F)

Zugang zu neuen Technologien

- Anteil der Bevölkerung, der einen PC nutzt, nach Einkommen

- Anteil der Bevölkerung, der das Internet nutzt, nach Einkommen

Verschuldung

- % der Bevölkerung, die verschuldet/überschuldet sind (NL, B, FIN)

Kinder

- % der Kinder, die in Haushalten unterhalb der Armutsgrenze leben (I, PT, UK)

- % der Kinder, die in erwerbslosen Haushalten leben (B, UK)

- Kinder, die in erwerbslosen Haushalten mit Personen im erwerbsfähigen Alter leben (UK)

- Kinder, die in Wohnungen leben, die nicht dem angemessenen Wohnstandard entsprechen (UK)

- Anzahl der Kinder, die in einer vorübergehenden Unterkunft/Unterbringung leben (UK, FIN)

- % der Kinder, die in Heimen o. ä. Einrichtungen leben (F, FIN)

Ältere Menschen

- % der allein stehenden älteren Menschen

- % der isoliert lebenden älteren Menschen (Prozentsatz der allein Stehenden ab 65 ohne Kinder oder Geschwister) (I)

- % der älteren Menschen, die in Haushalten unter der Armutsgrenze leben (I, UK)

- Anteil der älteren Menschen, die in Wohnungen leben, die nicht dem angemessenen Wohnstandard entsprechen (UK)

- Anteil der Population der älteren Menschen, die Unterstützung erhalten, um ihnen eine unabhängige Lebensführung zu ermöglichen (UK)

- Anteil der älteren Menschen, deren Leben durch die Angst vor Kriminalität beeinträchtigt wird (UK)

Bestimmte Bevölkerungsgruppen

- Strafgefangene (Durchschnittswert an einem bestimmten Tag) (FIN)

- Resozialisierung von Strafgefangenen (F, B)

- Inzidenz des Alkoholmissbrauchs (FIN, E)

- Inzidenz des Drogenkonsums (UK, FIN)

- Quote der Wohnungseinbrüche (UK)

- Gewaltverbrechen (je 100 000 Einwohner) (FIN)

- Selbstmorde (FIN)

Gebietsbezogene Unterschiede

- Anteil der Studenten aus unterrepräsentierten, benachteiligten Gebieten in Hochschulausbildung im Vergleich zur studentischen Gesamtpopulation in Hochschulausbildung (Schottland)

- Die Niederlande haben als Beispiel ein Paket von lokalen Indikatoren und Zielen für einen bestimmten Ort (HAARLEM) aufgenommen

Anhang II

Beispiele für bewährte Verfahren aus den nationalen Aktionsplanen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

1. BESCHÄFTIGUNG

Mitgliedstaat	*Bezeichnung der Maßnahme*	*Zusammenfassende Darstellung*
A	1. Arbeitsassistenz	Projekt, das Menschen mit Behinderungen Anleitung und Hilfe bietet und bei dem die Arbeitgeber Unterstützung in unterschiedlicher Form erhalten, um behinderten Arbeitnehmern die Möglichkeit zu verschaffen, ihr Potenzial voll zu entwickeln..
BE	1. Le Plan Rosetta	Der Plan verpflichtet Unternehmen zur Beschäftigung eines bestimmten Prozentsatzes von Jugendlichen unter 25 Jahren.
DA	1. Programm zur Entwicklung einer Methodik	Ein Projekt, das Ende 2001 beginnt und mit dem neue und bessere Methoden der praktischen Sozialarbeit entwickelt werden sollen, um eine qualitative Verbesserung der Sozialarbeit zu erreichen und eine verstärkte Sensibilisierung zu bewirken.
	2. Beschäftigungsformen für Menschen mit hochgradig individuellen Kompetenzen und Qualifikationen	Auf drei Jahre angelegtes Pilotprojekt mit Beginn 2001, mit dem die vorhandenen Kenntnisse und Ideen gesammelt und weitergegeben werden sollen, aus denen sich Konzepte für lokale Aktivitäten zur Schaffung von Arbeitsplätzen ableiten lassen.
	3. Verstärkte Bewusstmachung von lokalen Bemühungen in Bezug auf den Arbeitsmarkt	Groß angelegte Informationskampagne in Zusammenarbeit mit dem Sozialrat, die 2001 beginnt.
	4. Wirkungserfassung	Ein Projekt, das die lokale Überwachung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ermöglichen soll.

	5. Projekt „Jugend“	Modellprojekt (1999-2002) für lokale Behörden, mit dem die Eingliederung von Jugendlichen aus sozial schwachen Bevölkerungsgruppen in allgemeinbildende und berufsbildende Programme und in den Arbeitsmarkt gefördert wird.
	6. Berufsbegleitendes Projekt zur Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess für Angehörige von sozial Schwachen Bevölkerungsgruppen	Programm zur Entwicklung von individuellen Projekten zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.
DE	1. Kurssystem contra Langzeitarbeitslosigkeit - Brandenburg	1993 in Brandenburg eingeführtes Programm, mit dem Langzeitarbeitslose ermutigt werden sollen, selbst initiativ zu werden und sich für ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt fit zu machen.
	2. Gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung für Sozialhilfeempfänger – Bayern	Befristete Beschäftigung als Mittel zur Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt.
	3. Arbeit muss sich lohnen – Kindergeldzuschlag zum Ausstieg aus der Sozialhilfe – Rheinland-Pfalz	Im Mai 2000 eingeleitetes Programm, mit dem festgestellt werden soll, wie die Bereitschaft von Sozialhilfeempfängern mit Kindern zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesteigert werden kann.

FR	1. Trace – Wege in die Erwerbstätigkeit	Laufendes Programm zur Förderung von zielgruppenadäquaten und frühzeitigen Maßnahmen, mit denen Arbeitsuchenden geholfen und der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen und Erwachsenen vorgebeugt wird.
	2. Hilfe für Arbeitslose. die ein eigenes Unternehmen gründen oder die Sanierung eines Unternehmens betreiben	Soziale und finanzielle Maßnahmen zur Beratung und finanziellen Unterstützung von Unternehmern.
I	1. Moriana – Gemeinschaftsprojekt der Städte Mailand und Turin und der Provinzen Neapel und Genua.	Neue Arbeitsplätze für von sozialer Ausgrenzung betroffene Jugendliche. Ziel des Projekts ist die Eingliederung von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt mittels Arbeitsplätzen in der „New Economy“ oder auch durch die Schaffung von Gründerzentren für Kleinstunternehmen.
NL	1. Wege in die Erwerbstätigkeit für Minderheiten	Im Juni 2000 geschlossene Rahmenvereinbarung zwischen der Regierung und einer Reihe von Großunternehmen zur Verbesserung von Arbeitsmarktbeteiligung und Integration von ethnischen Minderheiten.
	2. Talente nutzen	Verschiedene lokale Projekte zur Aktivierung von Menschen, die weit vom Arbeitsmarkt entfernt und sozial isoliert sind, durch ehrenamtliche Arbeit, geschützte Beschäftigung, Ausbildungskurse und subventionierte Arbeitsplätze.
PT	1. Horizonte 2000	Programm zur individuellen Betreuung und Erarbeitung von Vorschlägen für geeignete Ausbildungen und Tätigkeiten für Arbeitslose.
SV	1. Reale Chancen zur Vereinbarung von Familie und Beruf	Kombiniertes System aus Familienbeihilfen und Kinderbetreuungsdienstleistungen, das es beiden Elternteilen leichter machen soll, Kinder und Berufstätigkeit zu vereinbaren.

2. MINDESTEINKOMMEN / SOZIALES NETZ

Mitgliedstaat	*Bezeichnung der Maßnahme*	*Zusammenfassende Darstellung*
A	1. Einbindung atypischer Beschäftigungsverhältnissen in das Sozialsystem	Förderung der sozialen Absicherung um zu gewährleisten, dass alle Erwerbstätigen in die Sozialversicherung eingebunden sind oder die Möglichkeit haben, zu günstigen Bedingungen der Sozialversicherung beizutreten.
	2. Bedarfsorientierte Mindestpension	Angebot einer Mindestrente in Form von monetären Aufstockungen für Personen, mit kurzen Versicherungsverläufen oder niedrigem Erwerbseinkommen.
EL	1. EKAS – Gezielte Einkommensunterstützung für Rentner	1996 eingeführter Rentner-Solidarbeitrag, aus dem zusätzliche Beihilfen für bedürftige Rentner finanziert werden.
I	1. Beihilfe zur Sicherung eines Mindesteinkommens – 237 Kommunen in ganz Italien	Experiment zur Einführung eines Mindesteinkommenssystems, dessen Zielgruppe Einzelpersonen und Haushalte sind, die unter der Armutsgrenze leben und das auch Beschäftigungsförderungsmaßnahmen umfasst.
PT	1. Garantiertes Mindesteinkommen	Maßnahme, mit der allen finanziell bedürftigen Bürgern ein Mindesteinkommen garantiert wird.

3. GESUNDHEIT

Mitgliedstaat	*Bezeichnung der Maßnahme*	*Zusammenfassende Darstellung*
BE	1. Limitierung der Aufwendungen für Leistungen der Gesundheitsfürsorge	Reform des Gesundheitssystems, die gewährleisten soll, dass einkommensschwache Haushalte nicht mehr als einen jährlichen Höchstbetrag für Gesundheitskosten bezahlen müssen.
DA	1. INTEGRA – Projekt „Zurück ins Leben“	Gemeinsames Projekt der Stadtverwaltungen von Odense und Frederica und der Europäischen Kommission zum Aufbau neuer Humanressourcen und von Qualifikationen als erster Schritt zur funktionalen und sozialen Wiedereingliederung marginalisierter Drogenkonsumenten.
DE	1. Medizinische Versorgung Obdachloser – Berlin	Integriertes Programm der aufsuchenden Gesundheitsfürsorge für Obdachlose (z. B. Arztmobil und ärztliche Sprechstunden in Wohnungsloseneinrichtungen).
	2. Medizinische Versorgung von Migrantinnen und Migranten – Niedersachsen	Auf die Bedürfnisse der Migranten abgestimmtes Programm für Gesundheits- und Beratungsdienstleistungen, bei dem sprachliche und kulturelle Hindernisse abgebaut werden.
FR	1. Kollektives Gesundheitssystem	1999 eingeleitete Reform des Gesundheitswesens, die allen Bürgern die Teilhabe am System der sozialen Sicherheit ermöglichen soll; die Gesundheitskosten der einkommensschwächsten Bürgern werden über den vom Basissystem abgedeckten Satz hinaus übernommen.

4. WOHNUNG

Mitgliedstaat	*Bezeichnung der Maßnahme*	*Zusammenfassende Darstellung*
BE	1. Föderales Wohnungsgesetz	1997 verabschiedetes föderales Gesetz, das die Mindestvorgaben für den Mietwohnungsbau festlegt, u. a. Einhaltung grundlegender Sicherheitsvorschriften, elektrische Anlagen, fließend Wasser und Wohnraum.
ES	1. Plan für das historische Stadtzentrum - Saragossa	Plan, mit dem die vorhandene Wohnbevölkerung im historischen Stadtzentrum von Saragossa gehalten und neue Einwohner gewonnen werden sollen.
FR	1. Loca-Pass: Zugang junger Menschen zu Wohnraum	Programm, das wohnungsuchenden jungen Menschen unter 30 Jahren finanzielle Bürgschaften und Vorschüsse gewährt.
NL	1. EOS: Modernisierung des Wohngeldsystems	Staatliches Programm, das die Effizienz und Kundenfreundlichkeit des Wohngeldsystems erhöhen und bessere Informationen über das System bereitstellen soll.
	2. Sozialinvestitionsplan: Overtoomse Veld Noord in Amsterdam	Konsultative Plattform aus Vertretern der Stadtverwaltung, Wohnungsgenossenschaften und lokalen Unternehmen, das die örtlichen Wohnbedingungen und die Städtebaupolitik verbessern soll.

5. BILDUNG

Mitgliedstaat	*Bezeichnung der Maßnahme*	*Zusammenfassende Darstellung*
BE	1. Verringerung der Bildungskosten	Verschiedene Initiativen, die besonders bedürftigen Familien und Kindern bessere finanzielle Unterstützung bieten.
DA	1. Sprachspiel – Integration von zweisprachigen Kindern in Tagesbetreuungseinrichtungen und Schulen	Projekt unter Federführung der Stadtverwaltung Albertslund zur Förderung der sprachlichen Entwicklung von dänischsprachigen und zweisprachigen Kindern.
DE	1. Rather Modell – Nordrhein-Westfalen	Wiedereingliederungsmaßnahmen zur Verringerung der Zahl jugendlicher Schulverweigerer.
	2. Integrationskurse zur Förderung von sozialer und sprachlicher Kompetenz – Hamburg	Programm, das zugewanderte Jugendlichen und jungen Erwachsenen Möglichkeiten bietet, ihre deutschen Sprachkenntnisse zu verbessern.
I	1. Chance – Stadt Neapel	Programm zur gesellschaftlichen Wiedereingliederung von 13- bis 15-jährigen Aussteigern, das diese Gruppe in das Bildungssystem zurückführen will.
	2. Förderung der Sozialisierung und Kreativität von Jugendlichen – 27 Kommunen im Mittel- und Norditalien	Ausbildungsprogramm für von sozialer Ausgrenzung betroffene Jugendliche mit Hilfe von Sozialisierungsmaßnahmen und Kreativität, das die Bildung von Kooperativen fördert.

IRL	1. Projekt „Stepping Stones“ – Jugendausschuss Waterford	Projekt zur Verbesserung der persönlichen Kompetenzen und des Bildungsniveaus von arbeitslosen Jugendlichen, um deren Aussichten auf einen festen Arbeitsplatz zu verbessern.
	2. Offenes Lernzentrum „Colaiste ide“ – Stadt Dublin	1994 gegründetes Zentrum mit einem flexiblen, qualitativ hochwertigen Bildungsangebot für Arbeitslose, allein Erziehende, nicht berufstätige Eltern und andere auf Flexibilität angewiesene Personengruppen.
	3. Bewährungsprojekt Moyross (Step by Step)	Projekt zum Aufbau einer berufsbildenden Ausbildung für straffällig gewordene und besonders gefährdete Jugendliche im Alter von 15 bis 25 Jahren.
NL	1. Schulgebührenstiftung Tilburg	1996 gegründete Stiftung, die Kindern aus einkommensschwachen Familien die Teilnahme an gängigen Aktivitäten außerhalb des Lehrplans ermöglicht.
	2. Allgemeine Schulpolitik: Offene Wohngebietsschule	Initiativen, die Schulen mit Aktivitäten für Kinder, Eltern und Anwohner zum Mittelpunkt eines Wohngebietes machen wollen.
PT	1. Prävention von schulischer und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Primarausbildung	Aufeinander abgestimmte politische Maßnahmen zur Verringerung der Zahl der Schulabbrecher durch Förderung von diversifizierten Ausbildungsangeboten und Unterstützung beim Übergang von der Schule in den Beruf durch schulische Qualifizierungsmaßnahmen.
	2. Nationales Amt für die schulische und berufliche Erwachsenenbildung - ANEFA	Ständige Einrichtung für die Förderung der lebensbegleitenden schulischen und beruflichen Weiterbildung von Bürgern mit niedrigem Bildungsniveau und geringen Qualifikationen.

6. JUSTIZ

Mitgliedstaat	*Bezeichnung der Maßnahme*	*Zusammenfassende Darstellung*
EL	1. Bürgerbeauftragter für die Förderung des gleichberechtigten Zugangs	Schaffung einer autonomen Behörde als unabhängiges, außerjustizielles Instrument mit Überwachungs- und Vermittlungsfunktion..
DA	1. Rechtsschutz für die sozial schwächsten Gesellschaftsgruppen	Teilprojekt des übergeordneten Projekts „Dienstleistungen und Wohlfahrt“, mit dem durch intensive direkte Zusammenarbeit mit den sozial schwächsten Gruppen der Gesellschaft erreicht werden soll, dass diese das Dienstleistungsangebot der Behörden besser nutzen können.
FR	1. Zugang zur Justiz	Einrichtung von „Häusern der Justiz“ und Erweiterung der Kompetenzen von örtlichen Bürgerbeauftragten, um insbesondere von Ausgrenzung betroffene Bürger besser über ihre Rechte aufzuklären und zur Wahrnehmung ihrer Rechte zu ermutigen.

7. «*e*INCLUSION» (IKT)

Mitgliedstaat	*Bezeichnung der Maßnahme*	*Zusammenfassende Darstellung*
DA	1. SOLICOM – IT-Projekt für von sozialer Ausgrenzung betroffene Bürger in Vejle	1999 aufgenommenes Projekt, das von sozialer Ausgrenzung betroffenen Bürgern Zugang zu IKT vermittelt.
ES	1. OMNIA – Katalonien	1999 initiiertes Projekt zur Einrichtung von IT-Zentren in vernachlässigten Gebieten.
I	1. Sito Word Scuola – Bildungsministerium	Qualifizierung von Studenten und Lehrkräften in der Anwendung neuer Technologien.
	2. Domus Area, Teledidattica, Relais Service, Telelavoro, Rete Radio-Mobile – Arbeitsministerium, Gesundheitsministerium, Stadt Ferrara, Privatunternehmen	Einsatz neuer Technologien, um älteren und/oder behinderten Menschen die Möglichkeit zu geben, in der eigenen Wohnung zu leben und um die sozialen Kontakte von Ausgrenzung betroffener und sozial marginalisierter älterer und behinderter Menschen zu erhalten.

NL	1. Internet in kombinierten Wohn- und Pflegezentren für Senioren	Landesweites Projekt, das ältere Menschen durch die Einrichtung von Internet-Cafés mit Computer und Internet vertraut macht.
	2. Wissen in der Nachbarschaft: IKT in Wohngebieten	Versuchsprojekt, das Bewohnern von sozial schwachen Wohngebieten mittels einer qualitativ hochwertigen IKT-Infrastruktur Zugang zu innovativen elektronischen Dienstleistungen vermitteln soll.
	3. Schwellen abbauen: Internet für behinderte Bürger	Das Projekt verfolgt die Absicht, mehr Behinderten Zugang zum Internet zu verschaffen und die Funktionen von Internet und Kommunikationstechnologie für Menschen mit Behinderungen nutzerfreundlicher zu gestalten.
	4. Virtueller Wohnsitz für Wohnsitzlose	Projekt, das Wohnungslosen die Möglichkeit bietet, sich in ihrem eigenen Tempo mit den IKT vertraut zu machen.
SV	1. IKT für Menschen mit Behinderungen	Programm, mit dem im Zeitraum von 1998 bis 2001 die Nutzung von IKT-Systemen durch behinderte Menschen erprobt und weiter entwickelt wird.
UK	1. Hochschule für die Industrie – learndirect	Privates Unternehmen, das aus Mitteln der öffentlichen Hand und der Wirtschaft finanziert wird und das die Nachfrage nach lebensbegleitender Weiterbildung, insbesondere im IKT-Bereich, unter Erwachsenen und KMU fördern will.

8. KULTUR, SPORT, FREIZEIT

Mitgliedstaat	*Bezeichnung der Maßnahme*	*Zusammenfassende Darstellung*
FR	1. Solidargutschein für Urlaubsreisen	Von den örtlichen sozialen Diensten verteilte Gutscheine, die sozial schwachen Familien Urlaubsreisen ermöglichen.
IRL	1. CELTTS (Keltisches Öko-Freizeit-Ausbildungs- und Tourismusprogramm) – Jugendausschuss Waterford.	Projekt, das Jugendlichen, die im Bereich Outdoor-Freizeitaktivitäten tätig sind, anerkannte Ausbildungskurse anbietet.

9. VERSCHULDUNG

Mitgliedstaat	*Bezeichnung der Maßnahme*	*Zusammenfassende Darstellung*
A	1. Privatkonkursverfahren	1995 eingeführtes Verfahren, welches jedem Schuldner ermöglicht, innerhalb absehbarer Zeit (in der Regel 7 Jahre) unter genau festgelegten Bedingungen und Auflagen wieder schuldenfrei zu sein.

10. WOHNUNGSLOSIGKEIT

A	1. Maßnahmen gegen Obdachlosigkeit	Programm der Stadt Wien zur Prävention und Bekämpfung von Wohungslosigkeit durch Vorbeugungsmaßnahmen gegen Zwangsräumung, Tageszentren, betreutes Wohnen und Bereitstellung von geeignetem Langzeitwohnraum.
DE	1. Wohnungslosigkeit vermeiden - dauerhaftes Wohnen sichern – Nordrhein-Westfalen	Programm zur Unterstützung von Wohnungslosen und zur Förderung von integrierten Strategien an den Schnittstellen zwischen Stadtentwicklung, Wohnungs- und Sozialpolitik.
ES	1. Umsiedlung in „normale“ Wohnungen – IRIS Madrid	Das in Madrid ansässige Institut hilft Bewohnern von Barackensiedlungen bei der Suche nach einer besseren Wohnung.
	2. IGLOO-Netzwerk	Aufbau von landesweiten, regionalen und lokalen Netzwerken, die parallel zueinander multidimensionale Antworten auf die Obdachlosenproblematik erarbeiten.
NL	1. Stiftung „Voila“ für Wohnungslose – Wohnungslose helfen Wohnungslosen in Amsterdam	Ziel der Stiftung ist es, wohnungslose Menschen dazu zu bringen, sich gegenseitig zu helfen, indem sie selbst Ideen und Projekte für Wohnungslose entwickeln.
	2. Pension Maaszicht: wohnungslose Jugendliche auf dem Weg zu einem neuen Platz in der Gemeinschaft – Rotterdam	Wohnungslose Jugendliche erhalten in Rotterdam Unterkunft und Betreuung, um ihnen die Rückkehr in die „Normalität“ zu erleichtern.

11. GEBIETSBEZOGENE / REGIONALE DIMENSION

Mitgliedstaat	*Bezeichnung der Maßnahme*	*Zusammenfassende Darstellung*
DE	1. Soziale Stadt - Bremen	Programm mit vier Aktionsbereichen: Belebung wirtschaftlicher Aktivitäten, Förderung der Ansiedlung von neuen Unternehmen und Dienstleistungsbetrieben, Quartiersentwicklung und Belebung zentraler Plätze.
	2. Wohnen in Nachbarschaften - Bremen	Programm zur Quartiers- und Gebietsentwicklung und zur Stützung von Nachbarschaften.
	3. Förderung von Wohnumfeldverbesserung und der Gemeinwesenarbeit – Rheinland-Pfalz	Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfelds in der Stadt und zur Förderung der Gemeinwesenarbeit.
EL	1. Die Antwort auf das Erdbeben in Athen	Aufeinander abgestimmte urbane und stadtplanerische Maßnahmen als Reaktion auf das Erdbeben in Athen vom 7. September 1999.
ES	1. Vereinigung der Zentren für die Entwicklung des ländlichen Raums (COCEDER)	Ein Zusammenschluss von Zentren, die für die integrierte Entwicklung ländlicher Gebiete verantwortlich zeichnen.
PT	1. Nationales Programm zur Armutsbekämpfung	Aus den Europäischen Strukturfonds geförderte landesweite Strategie zur Entwicklung von ländlichen Regionen und städtischen Ballungsräumen.
UK	1. Förderprogramm für Kommunen - Wales	Programm zur Förderung besonders benachteiligter Kommunen in Wales auf der Grundlage einer vor kurzem vorgenommenen Prüfung vorbildlicher Verfahren.

12. SOLIDARITÄT INNERHALB DER FAMILIEN / KINDER

Mitgliedstaat	*Bezeichnung der Maßnahme*	*Zusammenfassende Darstellung*
A	1. Kärntner Kinderbetreuungsgeld	Kinderbetreuungsgeld, das an die Eltern von Kindern bis 3 Jahren gezahlt wird.
	2. Schutz vor Gewalt in der Familie	Bundesgesetz, das es den Polizeikräften erlaubt, potenziell gewalttätige Personen aus der Wohnung zu entfernen und ein Hausverbot zu verhängen.
	3. Unterhaltsvorschuss für Kinder	Falls die unterhaltspflichtige Person ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommt, gewährt der Bund einen Unterhaltsvorschuss für Kinder.
	4. Pflegevorsorge	System, das einerseits ein bundeseinheitliches Pflegegeld, andererseits ein ausreichendes Angebot an sozialen Diensten und ergänzend dazu eine Entlastung der privaten Pflegepersonen vorsieht.
DA	1. Kinder muss man sehen und hören – ein Projekt für Kinder in alkoholabhängigen Familien in Randers	Von 1996 bis 1998 durchgeführtes Projekt für alkoholabhängige Familien, mit dem Kindern bessere Zukunftsaussichten vermittelt und die Motivation der Eltern verbessert werden soll.
DE	1. Mutter und Kind Hilfe für allein Erziehende – Baden-Württemberg.	Programm, das sicherstellen soll, dass allein Erziehenden die notwendige Beratung und finanzielle Unabhängigkeit erhalten, um ihre Kinder betreuen zu können.
IRL	1. Familienservice-Projekt – Waterford	Aufbau eines qualitativ hochwertigen Informationsdienstes, der Informationen über das gesetzliche und freiwillige Unterstützungsangebote für Familien vermittelt.

PT	1. Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit für Väter	Anerkennung des Rechts der Männer auf Erwerbstätigkeit und Familienleben.
	2. Komitee für den Schutz von gefährdeten Kindern und Jugendlichen	1991 gegründete staatliche Institutionen zur Förderung der Rechte von Kindern und Jugendlichen durch die Entwicklung von präventiven und kurativen Maßnahmen.
	3. Kindertagesstätten 2000	Staatliches Programm zur Aufstockung der Kapazitäten des nationalen Netzes der Kindertagesstätten für Kinder unter 3 Jahren.
	4. Bürger von Geburt an	Interministerielles Projekt zur Aufstellung eines Pakets von Verfahren, das die sofortige standesamtliche Eintragung von Kindern bei der Geburt vorantreiben soll.
UK	1. Sure Start (Sicherer Start)	Strategie der Regierung zur Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung durch die Entwicklung von integrierten Programmen auf lokaler Ebene.

13. UNTERSTÜTZUNG DER SOZIAL SCHWACHEN

Mitgliedstaat	*Bezeichnung der Maßnahme*	*Zusammenfassende Darstellung*
DA	1. Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen	Änderung des Wohnungsgesetzes, um Menschen mit Behinderungen Gleichbehandlung und insbesondere ungehinderten Zugang zu einer Vielzahl von Gebäuden zu garantieren.
	2. Betreuungsprogramm für ethnische Minderheiten	Pilotprojekt, das lokalen Behörden und staatlichen Arbeitsämtern die Möglichkeit gibt, finanzielle Beihilfen zu gewähren, um einen Teil der Arbeitszeit der Mitarbeiter von Privatunternehmen zu „kaufen“, die dann als Betreuer für neue Mitarbeiter fungieren.
	3. Lokalpolitik zur Integration von ethnischen Minderheiten	Sektorübergreifender Integrationsplan der Stadtverwaltung Greve, der alle Initiativen der lokalen Behörden zusammenführen will.
DE	1. Antidiskriminierungsprogramm „Gleichgeschlechtliche Lebensweisen“ – Schleswig-Holstein	Programm zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Orientierung in verschiedenen Politikbereichen.
	2. Integrationsplätze für alle Kinder mit Behinderung in Tageseinrichtungen für Kinder – Hessen	Rahmenvereinbarung zwischen dem Land und den maßgeblichen Einrichtungen, die jedem behinderten Kind den Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Tageseinrichtung für Kinder garantiert.

ES	1. Gemeinde Metisse – Asturien	Verschiedene Initiativen auf lokaler Ebene zur Förderung der Integration von Zuwanderern
	2. CANDELITA - Madrid	Seit 1996 laufendes Programm, das sozial schwache Bevölkerungsgruppen auf lokaler Ebene mit Dienstleistungen und Beihilfen unterstützt.
	3. „La Huertecica“ – Aktion gegen Abhängigkeit und soziale Marginalisierung	Projekt unter Federführung von NRO zum Aufbau von integrierten Zentren, die gezielt auf die Bedürfnisse besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen eingehen.
I	1. Arcobaleno – Privatwirtschaftliches Unternehmen	Integration von behinderten Jugendlichen in ein IKT-Unternehmen durch Schulung der Arbeitgeber und zielgerichtete Entwicklung der Unternehmenskultur.
	2. Oltre la Strada – Region Emilia Romagna	Projekt zur Bekämpfung von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung von ausländischen Frauen und Kindern und zur Wiedereingliederung der Opfer.
	3. Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege – Stadt Reggio Emilia	Neuordnung des häuslichen Pflegedienstes für pflegebedürftige alte Menschen mit Schwerpunkt auf der Qualität der Dienstleistungen.

NL	1. Information zu Hause – Heeveren	Projekt, das ältere Menschen zu Hause über Angebote und Programme im Bereich Wohnung, Pflege, Sozialleistungen informiert, die bislang nicht angenommen werden und das älteren Menschen die aktive Beteiligung an der Gemeinschaft ermöglichen soll.
	2. Hilfe bei der Wiedereingliederung – Eindhoven	Bei dem Projekt handelt es sich um eine „Kooperationskette“, die Übernachtungsmöglichkeiten, Tageszentren, medizinische und mobile?? Betreuungseinrichtungen, das Strafvollzugssystem, Rehabilitationszentren und sonstige Unterstützung für rund 300 langzeitabhängige Drogenkonsumenten umfasst.
PT	1. Integrierte Hilfe für ältere Menschen - PAII	Programm zur Förderung der Selbstständigkeit von älteren Menschen in der eigenen Wohnung durch die Verbesserung von Qualität, Mobilität und Zugänglichkeit von Dienstleistungen.
	2. Prinzip „Positive Diskriminierung“	System, das Familien und Einzelpersonen auf ihre besonderen Bedürfnisse ausgerichtete Beihilfen oder Dienstleistungen zur Verfügung stellt.
UK	1. Kommission für Behindertenrechte (DRC)	Von der Regierung eingesetztes unabhängiges Organ zur Wahrung der Bürgerrechte von behinderten Menschen.

14. MOBILISIERUNG DER AKTEURE

Mitgliedstaat	*Bezeichnung der Maßnahme*	*Zusammenfassende Darstellung*
DA	1. Sozialindex und sozio-ethische Berichte	Der Sozialindex wurde 2000 vom Sozialministerium als Instrument eingeführt, mit dem Unternehmen ihre soziale Verantwortung im Vergleich mit anderen Unternehmen bewerten können.
DE	1. Sozialagenturen – Nordrhein-Westfalen	Programm für den Aufbau von „One-Stop-Shops“ („Hilfe aus einer Hand“) zur Verbesserung von Arbeitsverfahren, Qualität und Erbringung von sozialen Diensten.
	2. Modellprojekt „Jobplan“ - Hamburg	Modellprojekt zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZArt).
	3. Sozialinformationssystem – Bayern	Einrichtung eines regional organisierten Sozialinformationssystems, mit dem sich anhand detaillierter Angaben Leistungen und Dienstleistungen nahezu aller Anbieter vergleichen lassen.
ES	1. Plan zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in Navarra	Integrierter Aktionsplan für die Region Navarra zu Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung über verschiedene Politikbereiche hinweg.
	2. Netzwerk zur gesellschaftlich-beruflichen Integration – Madrid	Gesamtkonzept unter Federführung des RAIS-Verbands zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im Bildungssystem und am Arbeitsplatz.
FR	1. PLIE (Örtliche Pläne für Eingliederung und Beschäftigung)	Pläne, die lokale Akteure zusammenführen und deren Aktionen im Kampf gegen Ausgrenzung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort koordinieren.

IRL	1. Gebietsspezifische Partnerschaftsunternehmen und bezuschusste Gemeinschaftsgruppen	Örtliche Partnerschaften, bestehend aus Vertretern von Kommunen und ehrenamtlichem Sektor, staatlichen Stellen, Sozialpartnern auf lokaler Ebene und gewählten Vertretern der Öffentlichkeit.
I	1. Regionaler Sozialpakt – Provinz Savona	Regionalpakt zur Eingliederung von sozialer Ausgrenzung betroffener Bevölkerungsgruppen, hervorgegangen aus einer Partnerschaft zwischen Regional- und Provinzbehörden, lokalen Behörden, sonstigen öffentlichen und privaten Organisationen, Sozialpartnern und Vertretern des dritten Sektors.
NL	1. Soziale Aktivierung von Wohngebieten in Klazienaveen, Hengelo und Rotterdam Noord	Projekt zur Förderung der sozialen Aktivierung durch die Unterstützung von formellen und informellen Organisationen, die auf die Beteiligung der Wohnbevölkerung hinwirken.
	2. LETS (Lokale wirtschaftliche Transaktionssysteme) „Swap Shops“	LETS ist eine Einrichtung auf Bezirksebene, die den Austausch von Waren und Dienstleistungen zwischen Privatpersonen ermöglicht und fördert.
	3. Soziale Achse: Integriertes Dienstleistungsangebot	Regierungsplan, mit dem festgestellt werden soll, wie und mit welchen Ressourcen lokale Gesundheitsversorgung, Einkommensbeihilfen und Wohnungsdienste in besser integrierter Form angeboten werden können.
PT	1. Soziales Netzwerk	Integriertes Programm zur Förderung der Vernetzung von lokalen Akteuren und zur besseren Koordinierung von Dienstleistungen.
	2. Zentren für Solidarität und soziale Sicherheit	Projekt zur verbesserten Beratung und Betreuung von Sozialhilfeempfängern in den sozialen Diensten.
	3. Das Buch 2000 – Von der Absichtserklärung zu konkretem Handeln	Ein Buch im Geiste der „Beschwerdelisten“ der französischen Revolution, das von sozialer Ausgrenzung betroffene Menschen veranlassen soll, sich vermehrt selbst zu ihren Problemen zu äußern.

SV	1. Erhöhung der Zahl der persönlichen Vertreter für geistig behinderte Menschen	Staatliche Zuschüsse, aus denen lokale Behörden die Kosten für 300 neue Stellen von unabhängigen Vertretern für geistig schwerbehinderte Menschen finanzieren können.