

20.01.89

EG - AS - G - In

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein mittel-
fristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur wirtschaft-
lichen und sozialen Eingliederung der am stärksten benach-
teiligten Gruppen

KOM(88) 826 endg.; Ratsdok. 4111/89

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 20. Januar 1989 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 3. Januar 1989 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt die Beschlußfassung durch den Rat vor Ende Juni 1989 an.

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT
ÜBER EIN MITTELFRISTIGES AKTIONSPROGRAMM
ZUR WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN EINGLIEDERUNG
DER AM STÄRKSTEN BENACHTEILIGTEN GRUPPEN

Einleitung

Von Anfang an hat sich die Gemeinschaft eingehend mit dem Problem der verarmten Personen beschäftigt. So ist bereits 1975 ein erstes Gemeinschaftsprogramm zur Bekämpfung der Armut aufgestellt worden. Gezielte Maßnahmen (1) wurden für die Dauer von vier Jahren (1985-1988) genehmigt durch Beschluß vom 19. Dezember 1984, abgeändert nach dem Beitritt Spaniens und Portugals; insgesamt wurden für dieses zweite Programm 29 Millionen ECU aufgebracht.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft beschränken sich jedoch nicht auf diese gezielten Programme. Teilaktionen in der Form von Lebensmittelhilfen wurden im Winter 1986-1987 durchgeführt und sind seitdem wiederholt worden. Schließlich werden verschiedene Maßnahmen für bestimmte Bevölkerungsschichten mit spezifischen Problemen (zum Beispiel Langzeitarbeitslose, Analphabeten) über spezielle Mittel oder die Strukturfonds finanziert. Es bestehen jedoch Zweifel darüber, ob die Maßnahmen tatsächlich den Bedürftigen zugute kommen, da sich die Probleme dieser Bevölkerungsgruppen oft häufen.

Trotz ihrer Vielschichtigkeit sind die Maßnahmen der Gemeinschaft individuell; die heute vorliegenden Tätigkeitsberichte unterstreichen die Originalität und Zweckmäßigkeit hinsichtlich der angewendeten Maßnahmen auf innerstaatlicher und regionaler Ebene: Finanzierung der Aktionsforschungsvorhaben, Verbreitung und Austausch von Kenntnissen, Übermittlung von innovatorischen Verfahren.

Ungeachtet der Bemühungen auf verschiedenen Ebenen nimmt die Armut in der Gemeinschaft jedoch eher zu als ab. Darüber hinaus gab es im Laufe der letzten Jahre strukturelle Änderungen: Die vorwiegend betroffenen Bevölkerungsschichten haben sich verlagert, und zu den traditionellen Formen der Armut sind neue Bedingungen gekommen, die den Begriff "neue Armut" rechtfertigen.

(1) Diese werden gemeinhin als "Zweites Gemeinschaftsprogramm zur Bekämpfung der Armut" bezeichnet.

Der Umfang des derzeitigen und künftigen wirtschaftlichen und sozialen Wandels, die hohe Zahl von Bedürftigen in schwierigen und schwierigsten Situationen sowie die positiven Auswirkungen der Maßnahmen, die in der Vergangenheit auf Gemeinschaftsebene durchgeführt worden sind, rechtfertigen die Einleitung des vorliegenden Programms. Dieses Programm, das sich über den Zeitraum 1989-1993 erstrecken wird, setzt die früheren Maßnahmen fort und verstärkt sie. Versehen mit umfangreicheren Mitteln und einer Adhoc-Organisation wird es auch zu einer kohärenten Gestaltung der Gemeinschaftsmaßnahmen in diesem Gebiet beitragen. Darüber hinaus sei betont, daß ein solches Programm gleichzeitig zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft beiträgt.

Im Anschluß finden sich eine Beschreibung der gegenwärtigen Situation, eine Analyse der Lehren aus der Vergangenheit sowie eine Darstellung der Leitlinien und der Organisationsmerkmale eines solchen Programms.

1. MERKMALE DER GEGENWÄRTIGEN SITUATION

1.1 Seit 1982 hat das anhaltende wirtschaftliche Wachstum in der Gemeinschaft dazu beigetragen, das Armutsproblem abzumildern. In den Jahren 1982-1987 verstetigte sich der Aufwärtstrend des Wachstums mit 2,5 % bis 3,0 % pro Jahr. 1988 wird die Wachstumsrate mit 3,5 % wahrscheinlich die stärkste seit Ende der siebziger Jahre sein, der Zuwachs bei den Investitionen der höchste seit über zwanzig Jahren und die Beschäftigtenzahl sich um jeweils ungefähr 1 % pro Jahr erhöhen. Nach dem jährlichen Wirtschaftsbericht 1988/89 bietet das Vorhaben der Gemeinschaft zur Vollendung des Binnenmarktes, welches den Nachholprozess rückständiger Gebiete begünstigt und die Gemeinsame Wachstumsstrategie erfüllt, die Möglichkeit, eine jährliche Wachstumsrate in der Grössenordnung von 3,5 % aufrechtzuerhalten. Damit könnte die Beschäftigungsrate um ungefähr jährlich 1,5 % gesteigert werden, um die Arbeitslosigkeit jedes Jahr um einen Prozentpunkt der Erwerbspersonen zu senken.

1.2 Ungeachtet dieser günstigen makro-ökonomischen Entwicklungen hat sich die Zahl der Armen in den letzten zehn Jahren in den meisten der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft erhöht. Obwohl die Schwierigkeit der Feststellung und der Einführung einer gemeinsamen Definition von Armut noch nicht gelöst wurde, gibt es dennoch Hinweise, dass die Zahl der Personen, die von der Sozialhilfe abhängig sind, seit Anfang der 70iger Jahre gestiegen ist; in einigen Mitgliedstaaten soll sie sich verdoppelt haben. Natürlich ist einer der Faktoren, die die statistischen Daten auf diesem Gebiet beeinflusst haben, die Zunahme an Massnahmen des sozialen Schutzes und der dadurch erreichte grössere soziale Schutz; dennoch bleibt der zugrundeliegende Trend die Zunahme der Zahl der Armen.

Die Unmöglichkeit, sich auf eine einheitliche Massnahme, die auf Gemeinschaftsebene einen Vergleich ermöglichen würde, zu einigen, geht auf den vielschichtigen und relativen Charakter der Armut zurück. Die aus dem Ratsbeschluss vom 19. Dezember 1984 hervorgegangene Definition bezüglich des zweiten Programms beschreibt das Phänomen folgendermaßen: "Verarmte Personen sind Einzelpersonen, Familien und Personengruppen, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, daß sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist."

Eine solche Definition ist jedoch wenig hilfreich, da sie keine Quantifizierungsmöglichkeiten bietet. Nach der im Schlussbericht des ersten Programms⁽¹⁾ angenommenen Definition verfügten in den gegenwärtigen zwölf Mitgliedstaaten der Gemeinschaft 1975 ungefähr 38 Millionen Personen über weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens ihres Landes. 1985 soll diese Zahl bereits bei 44 Millionen gelegen haben (siehe Zwischenbericht über das zweite Programm-1988)⁽²⁾. Bei diesen Zahlen handelt es sich jedoch nur um annähernde Werte: Sie offenbaren in jedem Mitgliedstaat unterschiedliche Einkommen, wobei die Lebensverhältnisse der verarmten oder bedürftigen Personen in den einzelnen Mitgliedstaaten aber stark unterschiedlich sind.

Daher ist es nötig, diesen Ansatz durch weitere qualitative und quantitative Angaben zu ergänzen, und dies unter Berücksichtigung der Isolation, des Autonomieverlustes und der Tatsache, daß ein Teil der betroffenen Bevölkerung unfähig ist, seinen Anspruch geltend zu machen, keinen festen Wohnsitz hat und somit der Statistik entgeht.

(1) Als arm gelten Personen, die über ein Einkommen von weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens des jeweiligen Landes verfügen.

(2) KOM(88) 621 endg.

1.3 Zweifellos ist die Zahl der verarmten Personen nach der vorstehenden Definition in der Gemeinschaft in den 70er und 80er Jahren stark angestiegen. Gleichzeitig haben sich jedoch qualitativ bedeutende Änderungen ergeben : Das Wesen und die Ursache der Armut haben sich grundlegend geändert.

So hat, obwohl auch heute noch die älteren Menschen den größten Teil der Sozialhilfeempfänger ausmachen, die Zahl der verarmten Arbeitslosen erheblich zugenommen. Auch andere betroffene Gruppen sind beträchtlich gewachsen; diese setzen sich vor allen zusammen aus Angehörigen von Einelternfamilien (hauptsächlich wenn das Familienoberhaupt eine Frau ist) und Personen mit niedrigem Einkommen.

1.4 Obwohl die Lebensverhältnisse der verarmten Personen immer gleichbleiben - mangelndes Einkommen, sozialer Ausschluss, Isolation - ist es heute jedoch angebracht, zwischen traditioneller und "neuer" Armut zu unterscheiden. Diese - manchmal angezweifelte - Bezeichnung ist aus zwei Gründen zu rechtfertigen:

- in quantitativer Hinsicht, weil das Phänomen heutzutage weit größere Bevölkerungsschichten trifft; dies gilt für Anzahl, Altersklassen, Männer und Frauen, sozial-wirtschaftliche Gruppen, ethnische Minderheiten und die geographische Lage;
- in qualitativer Hinsicht, weil die Armut sich nicht mehr auf kleine Minderheiten oder eng umrissene geographische Gebiete beschränkt, sondern auch Personen mit regelmäßiger Arbeit bedroht, und dies sowohl im städtischen als auch im ländlichen Raum.

Ohne Zweifel ist dies auch der Grund dafür, daß in den meisten Mitgliedsstaaten wiederum erneut öffentlich über dieses Thema diskutiert wird.

1.5 Die in den vorangehenden Absätzen aufgezeigten Entwicklungen können nicht in Zweifel gezogen werden. Tatsache ist jedoch, daß die Kenntnisse über die Armut sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht sehr beschränkt sind.

Es ist klar, in welche Richtung Nachforschungen angestellt werden müssen: Einerseits sollen die Merkmale der großen, d.h. der traditionellen Armut besser herausgearbeitet werden, andererseits ist es erforderlich, über die statistische Erfassung hinaus die Dynamik der Vorgänge, die zu neuen Formen der Armut führen sowie Maßnahmen, die einen Ausweg bieten können, genauer zu untersuchen.

2. ERFAHRUNGSWERTE DER VERGANGENHEIT

2.1 Das erste Gemeinschaftsprogramm hat trotz seines beschränkten Umfangs grundlegende Schlüsse hinsichtlich der Organisation und der Erprobung von Projekten ermöglicht, die zur größeren Effizienz auf diesem Gebiet führen können. Zu diesen Erfahrungswerten gehören:

- die Konfrontation, der Erfahrungsaustausch und der Transfer konkreter Ansätze zur Bekämpfung der Armut in den einzelnen Mitgliedstaaten;
- neue Impulse für Studien und die Forschung, wodurch das Niveau der öffentlichen Debatte in vielen Mitgliedstaaten angehoben werden konnte;
- Abgrenzung einiger Probleme, die aus der Erstellung vergleichbarer Daten für die Gemeinschaft entstehen.

2.2 Aus der Analyse der Ergebnisse des ersten Programms ergaben sich ebenfalls methodische Schlüsse, die sich bei der Durchführung des zweiten Programms als äußerst nützlich herausgestellt haben:

- Der Zeitfaktor spielt eine wichtige Rolle; die Maßnahmen sollen nicht unterbrochen werden und sich über mehrere Jahre erstrecken, um positive strukturelle Ergebnisse zu erreichen;
- eine Konzentration der Maßnahmen ist erforderlich, und Zersplitterung sollte vermieden werden;
- außerdem bedarf es der Koordination sämtlicher Projekte, um Informationen zu erhalten, die von einem zum anderen Mitgliedstaat effektiv transferiert werden können;
- eine Evaluierung am Ende der Projektdauer ist nicht ausreichend. Vielmehr sollte die Evaluierung der Projekte, damit sie wirklich wirksam ist, von Anfang an durchgeführt und gegebenenfalls bis zur Reorientierung durchgehalten werden.

2.3 Diese verschiedenen Erfahrungswerte haben sich als nützlich erwiesen für die Ausarbeitung der gezielten Maßnahmen (1985-1988) und zu positiven Ergebnissen geführt (siehe Zwischenbericht; Anhang 2 weist ebenfalls einige gelungene Projekte auf).

Das Prinzip der grenzübergreifenden Koordinierung der themenspezifischen Vorhaben sowie die ständige Evaluierung unter Berücksichtigung des für jeden Mitgliedstaates spezifischen Kontextes haben sich als äußerst nützlich für die Auswertung der Ergebnisse der finanzierten Aktionsforschungsprojekte herausgestellt. Darüber hinaus konnten anhand der Projekte die Auswirkungen des wirtschaftlichen und sozialen Wandels auf lokaler Ebene beobachtet werden. Wenn durch das Inkrafttreten der einheitlichen europäischen Akte einige dieser Veränderungen beschleunigt werden, ist der Beitrag dieser lokalen Beobachtungen besonders wichtig.

2.4 Aufgrund der europäischen Dimension des Programms können die konkreten Ergebnisse auf drei Ebenen angesiedelt werden:

- Das Programm hat die gelegentlich radikale Umwandlung der Methoden der traditionellen Wohlfahrtsverbände in den ältesten Mitgliedstaaten herbeigeführt. Dies geschah in Anlehnung an die Leitlinien des zweiten Programms, die zum Ausdruck bringen, daß die Armut nicht nur eine Frage des Geldes oder des Zugangs zu traditionellen Dienstleistungen ist, sondern gleichzeitig mit sozialem und kulturellem Ausschluß verbunden ist.
- In zweiter Linie hat das derzeitige Programm die öffentlichen und privaten Organisationen in der Gemeinschaft zur Zusammenarbeit zwecks Lösung gemeinsamer Probleme veranlaßt. So bildet sich zur Zeit ein Zusammenschluß von Ausführenden und Forschern, die sich der Probleme der verarmten Personen annehmen.
- Die Koordinationsstrukturen ermöglichen eine Zusammenarbeit der Vorhaben in den verschiedenen Mitgliedstaaten durch Bildung von grenzübergreifenden Einheiten, den Austausch von Erfahrungen und Kenntnissen und vor allem die Konfrontation mit gemeinsamen Problemen sowie erste Vorschläge zur wirksamen Bekämpfung der Armut.

2.5 Die gezielten Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut haben auf diese Weise einen entscheidenden Beitrag zur Definition des Problems sowie zur Ausarbeitung von Hilfeaktionen und Präventivmaßnahmen geleistet.

Daher sollten diese Maßnahmen mit weiter gesteckten Zielen und verstärkten Mitteln im Rahmen eines neuen Programms fortgesetzt werden.

3. DIE LEITLINIEN DES VORLIEGENDEN AKTIONSPROGRAMMS

Die Kommission schlägt vor, in Fortsetzung der beiden vorangehenden Programme ein Aktionsprogramm einzuleiten.

3.1 Prioritätsgruppen

Die Maßnahmen sollten sich auf zwei Schwerpunkte konzentrieren, um gezielt auf die manchmal unterschiedlichen Bedürfnisse reagieren zu können:

- Hilfeaktionen, um den Bedürfnissen der großen Armut zu entsprechen; dies betrifft die Bedürftigsten unter den Benachteiligten, die unter dem Existenzminimum leben oder unmittelbar mit schwerwiegenden Problemen wie Obdachlosigkeit konfrontiert sind, was für die verarmten Personen vor der Krise wie auch für diejenigen, die erst seit kurzem dazu gehören und Opfer der neuen Mechanismen der Verarmung sind, gilt.
- Strategie der Präventivmaßnahmen zugunsten von Risikogruppen, die vor allem in Gebieten, Städten oder Regionen mit Entwicklungsrückstand leben.

3.2 Unterstützung von Modellvorhaben

Aus den ersten Ergebnissen des zweiten Programms ist ersichtlich, daß die Zeit reif ist, von der Phase der Aktionsforschungsvorhaben, die eine Art "lokaler Forschungslaboratorien" sind, zu einer Phase der "selektiven" Entwicklung überzugehen, genauer gesagt zu der Einleitung von einigen ausgewählten Modellvorhaben größeren Umfangs, die auf die lokalen Bedürfnisse abgestimmt sind.

Das vorliegende Programm wird nicht nur ein Knotenpunkt des Austausches, der Stimulation und der Optimalisierung der Mittel sein, sondern ebenfalls organisatorische Einsatzmodelle hervorbringen, die gegebenenfalls exportiert werden können und in das kommunale oder nationale Umfeld eingefügt sind auf der Basis der Partnerschaft aller betroffenen Akteure.

Es handelt sich also um Direktmaßnahmen "in Naturgröße" bzw. um innovatorische Projekte.

3.3 Integrierte Aktion

In allen Fällen weist die Erfahrung des zweiten Programms darauf hin, daß die wirksamsten Strategien die Kombination der Regierungsmaßnahmen auf zentraler Ebene und der Maßnahmen auf dezentralisierter Ebene voraussetzen.

So müßten die Modellvorhaben, die eine Unterstützung der sich in großer Armut befindenden Personen anstreben (Hilfeaktionen), folgendes kombinieren:

- a) staatliche Maßnahmen (auf nationalem Niveau) zur Abdeckung der elementaren Bedürfnisse: Unterkunft, Nahrung, medizinische Versorgung, Bildung, Einkommen usw.;
- b) aus lokalen Initiativen hervorgehende Maßnahmen, die Autonomie und Selbstvertrauen der bedürftigen Personen anstreben, um so die Demoralisierung, das Gefühl der Machtlosigkeit und den sozialen Ausschluß zu bekämpfen.

Ebenso sollen die Modellvorhaben mit präventiver Strategie für verfallende Stadtgebiete oder sehr arme Stadtviertel, die, gemessen an den allgemeinen Wirtschaftsdaten, nicht als rückläufig eingestuft werden, eine auf zentraler Ebene festgelegte Politik der wirtschaftlichen Förderung mit einer Politik der kommunalen Entwicklung auf entsprechender lokaler Ebene vereinen. Dazu gehören insbesondere:

- a) Öffentliche oder private Investitionen zur Wiederbelebung der wirtschaftlichen Infrastruktur und zur Arbeitsplatzschaffung;
- b) kommunale Maßnahmen zur Verstärkung und Entwicklung der Fähigkeiten und Zuständigkeiten der Bevölkerung und der auf die örtlichen Bedürfnisse abgestimmten Beschäftigungsmöglichkeiten.

3.4 Multidimensionale Maßnahmen

Die Erfahrung des zweiten Programms zeigt die Notwendigkeit von Maßnahmen, die das gesamte Spektrum der Armut umfassen. Diese Integration soll mit Hilfe politischer Koordination und Maßnahmen verschiedener öffentlicher und/oder privater Organisationen, ausgerichtet auf die Förderung der Autonomie, die der sozialen Wiedereingliederung der verarmten Personen zugrunde liegt, durchgesetzt werden.

3.5 Vorgehensweisen

Das zweite Programm hat einige Vorgehensweisen für Strategien im Kampf gegen die Armut, die alle acht Themen, auf die dieses Programm aufgebaut ist, ermittelt. Diese Vorgehensweisen können für die Organisationsstruktur des dritten Programms weiterverwendet werden, wobei die acht Themen des zweiten Programms, die im wesentlichen aus den Zielgruppen bestehen (Langzeitarbeitslose, Einelternfamilien, Zuwanderer, ältere Menschen usw.) und aufgrund der Zielsetzung zahlreicher Interventionen innerstaatliche Bedeutung haben, möglichst beibehalten werden sollen.

In der Tat hat das zweite Programm, aus dem hervorgeht, daß die Zielgruppen wirklich die am meisten gefährdeten verarmten Gruppen sind, die größte politische Wirksamkeit aufgewiesen, indem es sich der gesamten Probleme der verarmten Personen sowie ihres Umfelds angenommen hat.

Einige Beispiele für bereits ermittelte Vorgehensweisen, eingesetzt mit dem Ziel, das derzeitige Programm zu optimieren, betreffen:

- a) Durchführung gezielter Maßnahmen betreffend Arbeitsplatzschaffung und Berufsausbildung zwecks Integration der Bedürftigsten;
- b) die erforderliche Weiterentwicklung und die Koordination der Dienststellen sowie der öffentlichen und privaten Träger, die in die Bekämpfung der Armut miteinbezogen sind;
- c) Unterstützungen, die Familien und lokalen Zusammenschlüssen zugesichert werden, um der wachsenden Abhängigkeit der Bedürftigen von Sozialeinrichtungen entgegenzuwirken;
- d) Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Armut beitragen, in Einklang mit dem wirtschaftlichen und sozialen Kontext des Gebietes, in dem sie durchgeführt werden.

3.6 Spezifische Projekte

Manche Gruppen leiden unter spezifischen Formen der Isolation und haben keinen sozialen Rückhalt. Für diese Gruppen sind nach wie vor gezielte Maßnahmen erforderlich.

Dabei handelt es sich zum Beispiel um Obdachlose, deren Zahl in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zunimmt. Dieses Problem läßt sich nicht allein durch Notquartiere lösen. Ebenso wichtig ist es, Initiativen zu unterstützen, die zur Bildung solidarischer Zusammenschlüsse führen und die - bei gleichzeitiger Bekämpfung der sozialen Isolation - den Zugang zu den sozialen Ansprüchen der Obdachlosen als gleichwertige Bürger begünstigen. Darüber hinaus kommt es darauf an, den Zugang zu einer produktiven Tätigkeit, die eine Bildung von Einheiten zu Gemeinwesenarbeit und deren Gebrauch als Mittel der sozialen Wiederanpassung einschließt, zu fördern.

Eine Studie über die Durchführbarkeit eines Systems zur Beobachtung der Obdachlosen in der Gemeinschaft ist zur Zeit in Arbeit. Das vorliegende Programm könnte den Mitgliedstaaten bei der Durchführung behilflich sein.

3.7 Organisation

Die Kommission unterstützt ein hohes Maß an Kreativität durch Dezentralisierung der technischen Funktionen (Verwaltung usw.), wobei jedoch die allgemeine Organisation direkterer Kontrolle unterliegt.

3.8 Finanzierung

Für alle Modellvorhaben ist eine Mischfinanzierung vorgesehen (Kommission bis zu 50, sogar 55%), zentrale und kommunale Instanzen, private Gelder), bei deren Festlegung die Kommission von Anfang an beteiligt ist, um auf diese

Weise eine Kohärenz und zugleich eine größere Effizienz des Gesamtprogramms zu gewährleisten. Dahingegen finanziert die Kommission bis zu 75 % der Ausgaben von innovativen Projekten zur Bekämpfung der großen Armut, für deren Finanzierung die jeweiligen Mitgliedstaaten nicht aufkommen, beispielsweise für die strukturschwachen Regionen oder die sich zurückentwickelnden Industriezonen. Diese Maßnahmen werden von Wohlfahrtsverbänden, die bereits in dem Sozialgefüge verwurzelt sind, durchgeführt (beispielsweise ATD, CARITAS usw.).

3.9. Verbindung mit den Strukturfonds

Im Rahmen der Strukturfondsreform ist der Europäische Sozialfonds angehalten, zur Erreichung von fünf grossen Zielen beizutragen, d.h. :

- strukturelle Anpassung der Gebiete mit Entwicklungsrückstand;
- Umstellung der Gebiete, die vom industriellen Niedergang betroffen sind;
- Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit;
- berufliche Eingliederung der Jugendlichen;
- Entwicklung der ländlichen Gebiete.

Das Erreichen dieser Ziele kann ein bedeutendes Sicherheitsdarstellen, um die Marginalisierung und Verarmung bestimmter Problemgebiete und- gruppen zu vermeiden. Darüberhinaus können die Strukturfonds durch die Vermittlung von Ausbildung, Arbeitsplätzen, Infrastruktur und Dienstleistungen dazu dienen, verarmten Gebieten und Gruppen neue Entwicklungsmöglichkeiten zu geben, vorausgesetzt, die Kriterien der Förderungswürdigkeit und die Leitlinie für die Durchsetzung dieser Ziele werden beachtet.

3.10 Bessere Information

Darüber hinaus ist es wichtig, den Dialog mit den nichtstaatlichen Organisationen, die sich der Bekämpfung der Armut angenommen haben, besser auszubauen.

Einerseits soll die Modernisierung der eigenständigen Organisationen ohne Gewinnabsicht, die aus Privatinitiativen hervorgehen, unterstützt werden, und andererseits gilt es, ihnen zu helfen, ihre Rechte auf kommunaler Ebene geltend zu machen.

3.11 Bessere Kenntnis der Armut

Schließlich muß die Zusammenarbeit mit dem SAEC zur Koordinierung und beschleunigten Sammlung und Ermittlung von verschiedenartigen und vergleichbaren Daten über die Armut fortgesetzt werden.

In Übereinstimmung mit den jeweiligen statistischen Ämtern der Mitgliedsstaaten soll zuerst ein Faktor zur Bestimmung der absoluten Armut auf der Basis monetärer Äquivalenz eines Pakets von Grundbedürfnissen festgelegt werden.

Ferner sollen die qualitativ verfügbaren und vergleichbaren Daten, die eine Definition der Armut ermöglichen, ermittelt und ausgewertet werden. Diese Daten werden sinnvoll ergänzt durch Hinweise auf Kennzeichen der Armut, d.h. auf das Einkommensniveau, mit dem die verschiedenen Bevölkerungsgruppen den Begriff Armut assoziieren.

Da es sich um eine relative Definition der Armut handelt, müssen die Nachforschungen über die Daten bezüglich der Einkommensverteilung fortgesetzt werden, um ausgehend von vergleichbaren Quellen und Verfahren ein "mittleres Einkommen" als Schwelle der "materiellen" Armut in der Gemeinschaft definieren zu können.

Das Seminar, das die Kommission im April 1988 über die "neue Armut" gehalten hat, machte deutlich, daß erhebliche Wissenslücken über die Verursachungsmechanismen der "neuen Armut", die Merkmale der betroffenen Personen und die sozialen Gruppen, denen sie angehören, bestehen. Dies gilt besonders für die Länder Südeuropas.

Gezielte Nachforschungen auf Gemeinschaftsebene sollten daher dringend durchgeführt werden.

Dies impliziert eine Vertiefung der Kenntnisse (Forschung) über die neuen Formen der Armut sowie eine effektivere Sammlung der statistischen Daten.

3.12 Zusammenfassend können folgende Funktionen sinnvoll auf Gemeinschaftsebene eingesetzt werden:

- direkte Unterstützung der Entwicklung von Modellvorhaben;
- Betreuung eines Koordinationsnetzes, um den Erfahrungsaustausch und innovative Vorhaben zu fördern; dabei sollte die Multiplikatorwirkung zum Tragen kommen;
- Evaluierung während der gesamten Dauer des laufenden Programms;
- Information, Hilfe zur Konfrontation und Reflexion.

4. AUFBAU UND ORGANISATION DES VORLIEGENDEN PROGRAMMS

4.1 Zielgerichteter Aufbau

Die Ziele des vorliegenden Gemeinschaftsprogramms unterscheiden sich von denen der beiden ersten Programme. Daher die Notwendigkeit eines anderen Aufbaus.

Im Vordergrund des ersten und zweiten Programms standen die Untersuchung und Diagnose der Probleme der Armut in sozialer Hinsicht.

Das mittelfristige Aktionsprogramm strebt vor allem eine wesentlich engere Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und den kommunalen, regionalen und zentralen Behörden unter aktiver Beteiligung freier Wohlfahrtsverbände und privater Organisationen sowie der Begünstigten selbst an.

Dies erfordert auf allen Niveaus neue Organisationsformen. Die Kommission hat dabei die Funktion eines Entwicklungsberaters, der die Akteure bei der Entwicklung der Modellvorhaben fördert und unterstützt. Die Kommission wird also nicht nur eine Finanzquelle sein.

4.2 Auswahl der Vorhaben

Im Laufe des Jahres 1989, gleichzeitig mit dem Ende des zweiten Programms, nimmt die Kommission auf der Grundlage von eindeutigen und ausdrücklichen Kriterien die Auswahl der Modellvorhaben in Absprache mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vor. Nach Beendigung der Auswahl verhandelt die Kommission mit den kommunalen Behörden und in enger Zusammenarbeit mit den öffentlichen und privaten Organisationen des jeweiligen Gebiets über die Verwaltungsstruktur. Auf diese Weise entsteht kein Bruch zwischen dem zweiten und dritten Programm. Die Vorverhandlung ermöglicht ein kohärentes und effizientes Vorgehen, weil sie einerseits die finanzielle Beteiligung der Partner und andererseits die für das jeweilige Gebiet notwendigen Kompetenzen und Erfahrungen garantiert.

4.3 Anzahl Vorhaben

Nach erster Schätzung sollte das Programm an die dreißig Modellvorhaben finanzieren.

4.4 Ein Lenkungsausschuß je Modellvorhaben

Jedes Modellvorhaben wird von einem Lenkungsausschuß verwaltet, der aus eine Vertretung aller an der Durchführung des Vorhabens Beteiligten zusammengesetzt ist (Verantwortliche von öffentlichen und privaten Organisationen und Wohlfahrtsverbände, die bei der Finanzierung oder Durchführung helfen), die sich für ein gemeinsames Programm zur Bekämpfung

aller besonderen Aspekte der Armut in ihrem Gebiet, ihrer Provinz oder Stadt einsetzen.

Der Vorsitz des Lenkungsausschusses wird von einem aus den Reihen der Kollegen gewählten Mitglied geführt.

Die Umsetzung dieser Partnerschaft (unter aktiver Beteiligung der Vertreter der verarmten Personen) stellt selbst eine herausragende Innovation in der Bekämpfung der Armut dar.

4.5 Aufgaben des Ausschusses

Jeder Ausschuß bereitet ein detailliertes Fünfjahresprojekt mit einer integrierten wirtschaftlichen und sozialen Strategie zur Bekämpfung der vielschichtigen Armut und zur Unterstützung der stark gefährdeten Gruppen in den jeweils betroffenen Gebieten vor.

Ziel ist eine gemeinsame Strategie zur Integration in das wirtschaftliche und soziale Leben, wobei die Bedürfnisse der am stärksten benachteiligten Zielgruppen der jeweiligen Gebiete herausgearbeitet und, wenn nötig, zusammen mit spezifischen Lösungsvorschlägen vorgelegt werden sollen.

4.6 Forschungs- und Entwicklungsstellen

Die Lenkungsausschüsse werden ebenso wie die jeweiligen vor Ort arbeitenden Teams in technischer Hinsicht unterstützt und beraten durch Forschungs- und Entwicklungsstellen, die von der Europäischen Kommission direkt unter Vertrag genommen worden sind. Diese Stellen befinden sich in jedem Mitgliedstaat bzw. in jeder Staatengruppe. Insgesamt gibt es also etwa acht.

Diese kleinen Stellen bilden einen europäischen Verbund zur Bekämpfung der Armut unter Vorsitz der Kommission und haben folgende Aufgaben:

- Beratung der Verantwortlichen für die Modellvorhaben bei der Analyse der Armut in ihrem Gebiet und in der Ausarbeitung einer wirksamen Anti-Armutstrategie;
- technische Unterstützung dieser Verantwortlichen bei der Umsetzung spezifischer Aspekte im Hinblick auf die Integration der Bedürftigsten (zum Beispiel Berufsausbildung und Arbeitsplatzbeschaffung);
- Unterstützung der Projektverantwortlichen bei der Durchführung und Selbstbewertung der Ergebnisse der Modellvorhaben sowie bei der Einschätzung derer Auswirkungen auf die kommunale, regionale und nationale Politik;
- Bereitstellung von technischem Knowhow hinsichtlich der Weiterleitung der Ergebnisse und der Erfahrungen an andere Projekte und zu den Verantwortlichen des jeweiligen Mitgliedstaats.

Jede Stelle könnte umfaßen :

- einen Organisations- und Kommunikationsexperten;
- einen Bewerter, der den Modellvorhaben bei der Selbstbewertung behilflich ist;
- einen Koordinator, der auf operationeller Ebene die Koordination auf Gemeinschaftsebene unterstützt und den Austausch zwischen den an den Projekten vor Ort Arbeitenden in den verschiedenen Mitgliedstaaten mit gleichen Schwierigkeiten sowie Begegnungen zwischen Mitarbeitern der Modellvorhaben zwecks Erfahrungsaustausch über innovatorische Initiativen organisiert.

Die Stelle kann Experten für spezielle Forschungs- oder Analysearbeiten hinzuziehen.

4.7 Die Rolle der Kommission

Die Kommission fördert diese Forschungs- und Entwicklungsstellen auf direktem Wege, gewährleistet die Weiterleitung der Ergebnisse an die Fachwelt und unterhält die Verbindungen mit den Massenmedien, um die Verantwortlichen und die breite Öffentlichkeit mit dem Programm bekanntzumachen. Dabei wird sie von einem Beratungsteam unterstützt.

Die Kommission veranstaltet regelmäßige Treffen zwischen den Verantwortlichen der Stellen, wo die Vorgehensweisen und der Verlauf der Modellvorhaben besprochen wird. Die Stellen berichten der Kommission regelmäßig über die Fortschritte. Die Verantwortlichen für den organisatorischen Ablauf und die Kommunikation organisieren ebenfalls einen Informationsaustausch mit den Vorhaben des jeweiligen Mitgliedstaates, in dem sich die Stelle befindet, um die Wirkung des Gemeinschaftsprogramms zu unterstützen.

4.8 Beratender Ausschuß

Die Kommission hört im Rahmen eines Beratenden Ausschusses die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten zu allen grundlegenden Fragen hinsichtlich der Durchführung des vorliegenden Programms an.

ANHÄNGE

1. Bestandsaufnahme der Maßnahmen der Kommission zugunsten der am stärksten benachteiligten Personen
2. Statistische Daten
3. Organisation der laufenden gezielten Maßnahmen und des künftigen Programms (Organisationsschemata)
4. Finanzbogen
5. Erfolgreiche Projekte
6. Bibliographische Daten

BESTANDSAUFNAHME DER MASSNAHMEN DER GEMEINSCHAFT
ZUR BEKÄMPFUNG DER ARMUT

Dieses Aktionsprogramm geht über die Maßnahmen der Kommission für die Bedürftigsten hinaus. Es richtet sich nämlich auf Maßnahmen und Vorgehensweisen in verschiedenen Bereichen (Beschäftigung, Ausbildung, soziale Absicherung, Gleichberechtigung, die neue Armut usw.). Allerdings ist es bei diesen Maßnahmen nicht immer möglich, diejenigen herauszuarbeiten, die die am stärksten Benachteiligten betreffen, da diese vielschichtige Probleme aufweisen.

1. LEBENSMITTELHILFE FÜR DIE BEDÜRFTIGSTEN

Am 11. Dezember 1987 beschloß der Rat, die wegen des strengen Winters 1986/87 dringend benötigte Lebensmittelhilfe zur permanenten Einrichtung zu machen.

Für 1988 ist ein Betrag in Höhe von 100 Millionen ECU für die Mitgliedstaaten bereitgestellt und nach angemessenen Kriterien verteilt worden.

Wenn bestimmte Erzeugnisse vom Markt "Zurückgestellt" werden (Obst und Gemüse, Fische), ist die Kommission andererseits ermächtigt, einen Teil dieser vom Markt abgezogenen Erzeugnisse an die Bedürftigsten zu vergeben und hierfür sogar die Transportkosten zu übernehmen.

Die Kommission betrachtet diese Hilfemaßnahmen als Überlebenshilfe, durch die vermieden werden soll, daß die Bedürftigsten durch Unterernährung gesundheitlich geschädigt werden und somit ihre Chancen zur Wiedereingliederung in die Gesellschaft sinken.

Diese Maßnahmen werden erst im Licht der durchgeführten Aktionen zur anhaltenden Verbesserung der Situation der benachteiligten Gruppen sinnvoll.

2. STRUKTUFONDS

Obwohl es nicht ausdrücklich die Aufgabe der Strukturfonds ist, die Armut zu bekämpfen, sichern sie doch durch ihre finanzielle Hilfe die gefährdeten Gruppen und Regionen gegen weitere Verarmung ab.

3. BESCHÄFTIGUNG

Gemäß der Aufforderung des Rates in seinem Beschluß vom 1. Dezember 1987 (87/C 335/01) wird zur Zeit ein Programm zugunsten der Langzeitarbeitslosen ausgearbeitet.

Es sieht die Bildung eines Zusammenschlusses vor, der die neu entwickelten Ansätze in den Mitgliedstaaten zur Geltung bringen soll. Hinsichtlich der sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen können die erfaßten Projekte und Erfahrungen zur Prävention beitragen (Arbeitsplatzsicherung durch örtliche Projekte).

In Anlehnung an die Entschlüsse des Rates vom 21. November 1983 und vom 7. Juni 1984 hat die Kommission mehrere Beratungen über die örtlichen Beschäftigungsinitiativen organisiert.

Sie hat feststellen können, daß diese Initiativen in manchen Fällen den Bedürfnissen von Personen entsprechen, die ohne diese Initiativen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen wären.

Im Rahmen dieser Initiativen hat das "Aktionsforschungsprogramm über die lokale Entwicklung des Arbeitsmarktes" (LEDA) die Durchführung einer Reihe von Studien sowie die Finanzierung von zwölf Projekten in zwölf Gebieten der Gemeinschaft ermöglicht.

Die Mitteilung der Kommission an den Rat vom 22. April 1983 und das Memorandum der Kommission vom 1. Juli 1985 für das internationale Jahr der Jugend zielen darauf ab, allen Jugendlichen (einschließlich der benachteiligten Jugendlichen) den Zugang zum Arbeitsplatz zu erleichtern.

4. AUSBILDUNG

Der Ratsbeschluß vom 1. Dezember 1987 über ein Aktionsprogramm zur Berufsbildung Jugendlicher und zur Vorbereitung der Jugendlichen auf das Erwachsenen- und Erwerbsleben (87/569/EWG) befürwortet eine besondere Unterstützung der Jugendlichen mit den meisten Schwierigkeiten, einschließlich der behinderten oder benachteiligten Jugendlichen sowie derjenigen, die nach Ableistung der Vollzeitschulpflicht geringe oder gar keine Qualifikationen besitzen (Artikel 2 Absatz 5).

Im Rahmen der Mitteilung der Kommission über die "Zukunft des ländlichen Raums" * werden zur Zeit Empfehlungen unterbreitet zur Bekämpfung der Isolation sowie der im ländlichen Raum zunehmenden sozial-wirtschaftlichen und kulturellen Verarmung, und zwar vor allem durch Erhaltung und Ausbau der schulischen Infrastruktur zum Zwecke einer polyvalenten Nutzung (Pflichtschule, kulturelles und soziales Zentrum, Informations- und Weiterbildungszentrum).

Die Mitteilung der Kommission über die betriebliche Weiterbildung der Arbeitnehmer (KOM(86) 780 Schlußbericht) läßt erkennen, daß die traditionelle Segmentierung des Ausbildungswesens zwischen dem Staat,

* KOM (88) 501

der einerseits die Grundausbildung der Jugendlichen und die Weiterbildung nichtqualifizierter Erwachsenen übernimmt, und dem Unternehmen, das andererseits bezahlte Lehrstellen anbietet, nachteilig ist. Daher wäre es günstig, wenn die innovativen Aktionen zur Ausbildung der Arbeitnehmer schwerpunktmäßig junge Arbeitslose und Erwachsene gemäß entsprechend festgelegten Modalitäten miteinbezögen.

Die Bekämpfung des Analphabetismus auf Gemeinschaftsebene findet auf verschiedene Weisen statt:

- In den Schlußfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Bildungsminister vom 4. Juni 1984 wurde festgelegt, daß die Mitgliedstaaten vor allem in den Primarschulen, aber auch in der Vorschule und zu Beginn der Sekundarstufe Präventivmaßnahmen einleiten.
- Die Gruppe der Leitenden Beamten der Mitgliedstaaten für die Bekämpfung des Analphabetismus, die sich zweimal jährlich trifft, hat einen Bericht ausgearbeitet (veröffentlicht im "Sozialen Europa", Beiheft 2/88).
- Im Juli 1988 hat die Kommission eine Sommeruniversität in Toulouse über Schwierigkeiten im ersten Kontakt mit der Schrift finanziert.
- Ab September 1988 übernimmt die Kommission in allen zwölf Mitgliedstaaten die Finanzierung eines Aktionsforschungsvorhabens, um dem Schulversagen vorzubeugen und entsprechende Abhilfe zu schaffen (Alphabetisierung der Erwachsenen).
- In Anlehnung an die Beschlüsse des Rates und der im Rat vereinigten Bildungsminister vom 14. Mai 1987 hat die Kommission einen Bericht über das Schulversagen in der Gemeinschaft sowie einen zweiten über die durchgeführten Maßnahmen zur Vorbeugung des Analphabetismus in Auftrag gegeben.
- Das Programm der Kommission für die Zusammenarbeit zwischen den festen Einrichtungen zur Erwachsenenbildung beteiligt sich an der Finanzierung der Treffen der Betreuer und der Verantwortlichen für die Erwachsenenbildung.

5. SOZIALE ABSICHERUNG

In ihrer Mitteilung an den Rat über die Probleme der sozialen Sicherheit (KOM(86) 410 Schlußbericht vom 24. Juli 1986) hat die Kommission den Ausschluß eines Teils der Bevölkerung vom bestehenden Sozialversicherungssystem herausgearbeitet und als eine der drei Schwachstellen identifiziert, gegen die die Sozialversicherungssysteme vorgehen sollen. Bei der Anpassung des bestehenden Sozialversicherungssystems werden die Projekte, die die Einführung eines sozialen Minimums anstreben, besonders berücksichtigt.

Darüber hinaus haben die Dienststellen der Kommission Vergleiche angestellt zwischen den Nettoleistungen der Altersversorgung und der Arbeitslosenunterstützung, und zwar ausgehend vom Einkommensniveau (d.h. Einkommen, die nur die Hälfte oder zwei Drittel des Durchschnittseinkommens erreichen).

Im November 1989 wird die Kommission ein Seminar über die Mindesteinkommen in den verschiedenen Mitgliedstaaten subventionieren.

6. SPEZIFISCHE PROBLEME DER FRAUEN

Das mittelfristige Gemeinschaftsprogramm "Chancengleichheit 1986-1990" fördert Maßnahmen zur Bekämpfung der Ungleichheit am Arbeitsplatz, in der sozialen Absicherung, in der allgemeinen und beruflichen Bildung.

Im Beschäftigungsbereich liegt der Schwerpunkt beispielsweise auf gezielten Maßnahmen für besonders benachteiligte Gruppen: zugewanderte Frauen, alleinstehende Frauen und Einelternfamilien, ältere Frauen, Behinderte und Frauen, die eine Rückkehr ins Berufsleben anstreben.

7. NEUE ARMUT

Auf Anregung der Leitenden Beamten der Sozialen Sicherheit hat die Kommission ihre Kenntnisse über die neuen Verarmungsmechanismen, die sich im Laufe der letzten Jahre infolge der Wirtschaftskrise zu Beginn der achtziger Jahre und des sich vollziehenden technologischen Wandels eingestellt haben, vertieft.

Zu diesem Zweck hat die Kommission verfügbare Daten über diese Mechanismen und die eingeleiteten Verfahren in den Mitgliedstaaten gesammelt.

Diese Daten wurden im Rahmen eines Studienkolloquiums am 28. und 29. April 1988 im Beisein der verantwortlichen Politiker, der Gewerkschaften, der freien Wohlfahrtsverbände und der Forscher diskutiert.

Ein Studienzentrum wird die Ergebnisse dieses Kolloquiums analysieren, mit dem Ziel, Maßnahmen auf kommunaler, innerstaatlicher und Gemeinschaftsebene herauszuarbeiten, um so diesem neuen Prozeß der Verarmung entgegenzutreten. Die Vorschläge stehen während eines Seminars im Jahre 1989 zur Diskussion.

Außerdem wurde vorgeschlagen, die Maßnahmen im Rahmen des vorliegenden Programms fortzusetzen (siehe Ziffer 3.11).

STATISTISCHE ÜBERSICHT

Einleitung

Das Programm zur Analyse der verfügbaren statistischen Daten in den Mitgliedstaaten und zur Erprobung von fünf Methoden zur Bewertung der Armut vollzieht sich im Rahmen der derzeitigen gezielten Maßnahmen.

Zur Zeit verfügt die Kommission nicht über eine ausreichende statistische Bewertung der Armut in den verschiedenen Mitgliedstaaten.

Die verfügbaren Daten beziehen sich nämlich ausschließlich auf das Einkommen der benachteiligten Personen und werden auf der Basis unterschiedlicher Berechnungsmethoden erstellt. Deshalb ist kein Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten möglich, u.a. aufgrund des unterschiedlichen Lebensstandards. Außerdem kann das vielschichtige Problem der Armut nicht auf eine rein monetäre Dimension reduziert werden.

Daher sollte die Kommission für das vorliegende Programm gemäß den nachstehenden Richtlinien vorgehen:

- a) Formulierung einer einheitlichen Definition der Armut innerhalb der Gemeinschaft, die einen Grundlebensstandard in der Gemeinschaft festlegt (European Base line Level of Living - EBL);
- b) Evaluierung der Leistungen der Mitgliedstaaten im Verhältnis zu der Gemeinschaftsdefinition;
- c) Evaluierung der Leistungen der Mitgliedstaaten im Verhältnis zu ihrer eigenen Definition der Armut;
- d) Einschätzung der Unterschiede zwischen den Definitionen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsdefinition (EBL);

Ein solcher Ansatz sollte zur Ausarbeitung von Verfahren zum Abbau dieser Unterschiede und zur Eingliederung der, gemessen an den EBL-Kriterien, am stärksten benachteiligten Personen beitragen.

Europäischer Grundlebensstandard (EBL)

Eine genaue und umsetzbare Definition des Begriffs der Armut ist eine fundamentale Voraussetzung für die Festlegung jeglicher Gemeinschaftspolitik gegen die Armut.

Als Armut wird eine Situation definiert, in der eine Einzelperson oder eine Gruppe nicht in der Lage ist, ihre Grundbedürfnisse zu decken.

Allerdings ist es nicht immer möglich, festzustellen, in welchem Umfang die Bedürfnisse gedeckt werden konnten.

Darüber hinaus müssen die Bedürfnisse in quantitativer und qualitativer Hinsicht definiert werden.

Das Programm hat für eine multidimensionale Definition der Armut optiert. Daher muß es ebenfalls ein Verfahren festlegen, das eine Einschätzung der Unterschiede zwischen den gedeckten und den realen Bedürfnissen ermöglicht.

Der "europäische Grundlebensstandard" (EBL) wird dadurch bestimmt, inwiefern den Grundbedürfnissen dank eines Einkommens oder anderer festgelegter Mittel wie der "europäischen Grundbedürfnisse" (European Base line Needs - EBN) entsprochen werden kann. Selbstverständlich wird bei der Auswahl dieser Bedürfnisse berücksichtigt, was wünschenswert und meßbar erscheint.

Auf dieser Ebene werden sich die meisten Schwierigkeiten ergeben, aber durch die Vorgabe von Prioritäten können die verfügbaren Daten nach und nach berichtigt werden.

Die Definition der europäischen Grundbedürfnisse wird also nicht unverändert bleiben, sondern einerseits infolge der Berichtigung der verfügbaren Daten und andererseits infolge der Entwicklung in den Mitgliedstaaten angepaßt werden.

Ermittlung der am stärksten benachteiligten Personen

Die auf Gemeinschaftsebene angestellten Nachforschungen über das Ausmaß der Armut sollten die Ermittlung der am stärksten benachteiligten Personen aufgrund individueller und dem jeweiligen Haushalt entsprechender Kriterien ermöglichen. So können Karteikarten über die am stärksten benachteiligten Gruppen angelegt werden, die dazu beitragen, die Mechanismen, die für die Fortdauer und sogar die Ausbreitung der sich häufenden Mängel (bezüglich der Unterkunft, Bildung und anderer grundlegender Komponenten) verantwortlich sind, zu verdeutlichen.

Unter diesem Aspekt besteht eine der Aufgaben von Eurostat darin, die multidimensionalen Daten, die für die Schaffung eines innerstaatlichen und grenzübergreifenden Informationssystems bezüglich der Armut notwendig sind, kohärent zu integrieren.

Studien über die Auswirkungen der Aktionsprogramme

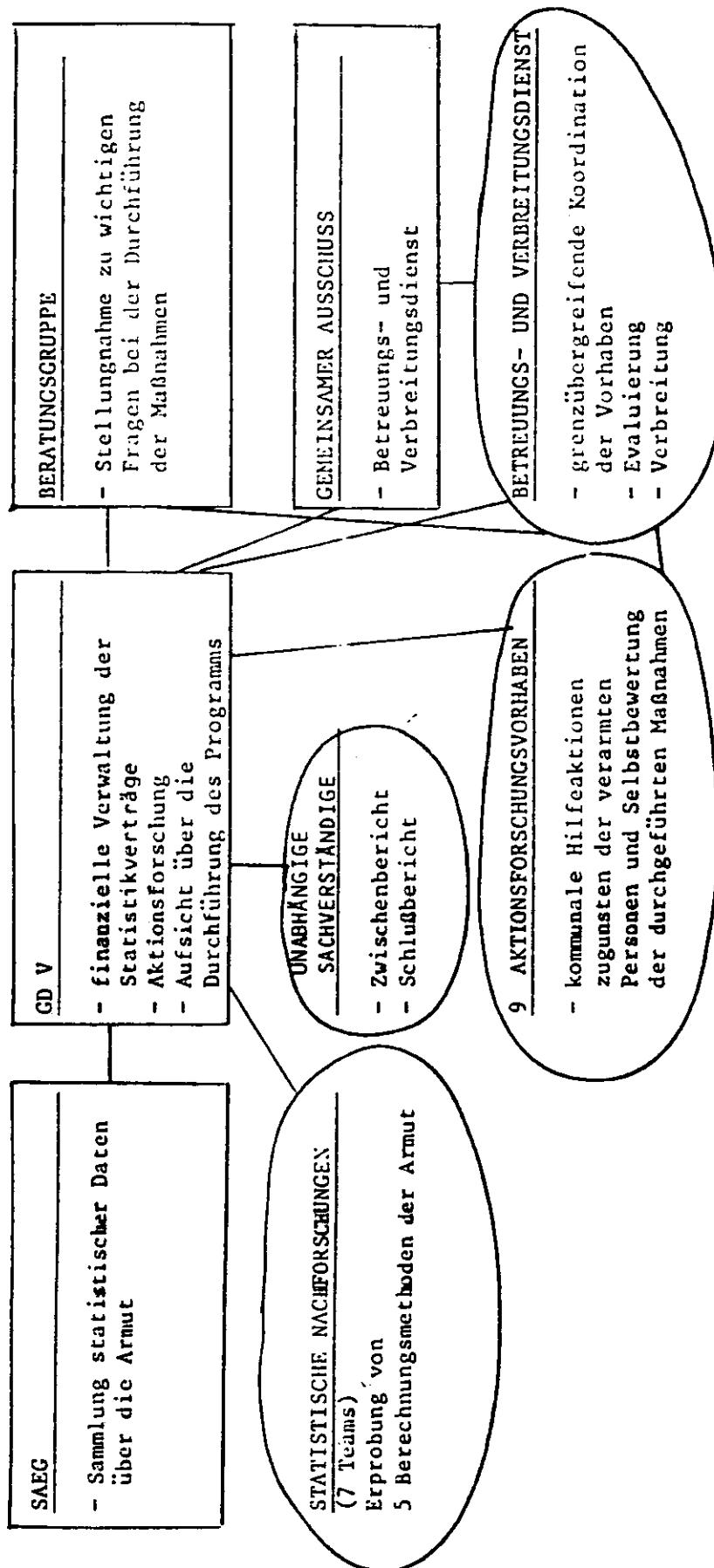
Um den Beitrag und die Grenzen des vorliegenden Programms auszuwerten, sollten vor Beginn des Programms und nach dessen Abschluß die Statistiken über die benachteiligten Personen analysiert werden. Auch zwischenzeitlich angefertigte Übersichten könnten in Betracht gezogen werden.

Die Sammlung dieser Daten und ihre Analyse sollten in enger Zusammenarbeit mit den Projektverantwortlichen vorgenommen werden.

GEZIELTE MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DER ARMUT

(1984-1988)

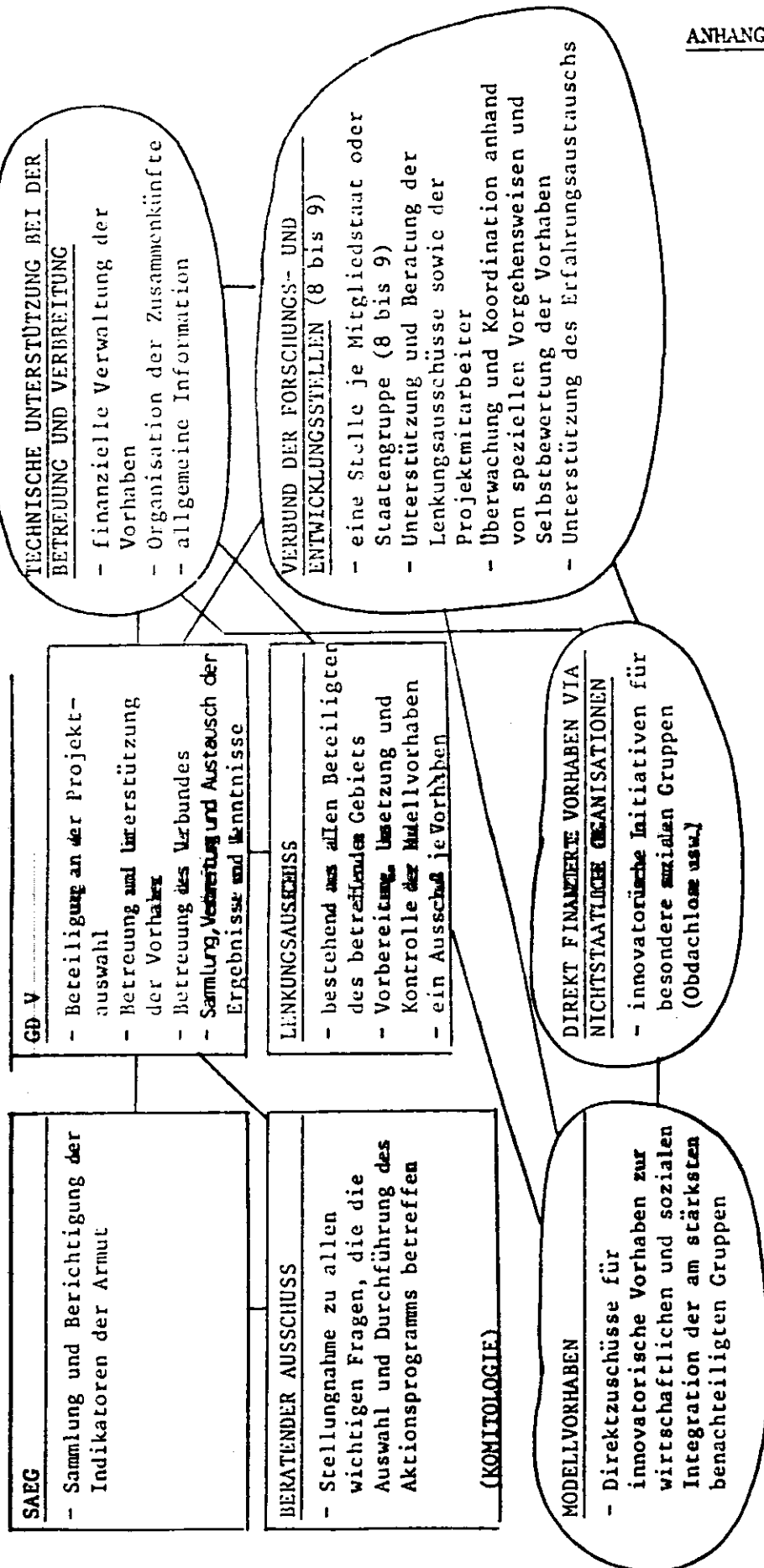
KOMMISSION



AKTIONSPROGRAMM FÜR DIE AM STÄRKSTEN BENACHTEILIGTEN

(1989-1993)

KOMMISSION



FINANZBOGEN ZUM AUSGEWÄHLTEN PROJEKT
BEZÜGLICH DES MITTELFRISTIGEN AKTIONSPROGRAMMS

1. Haushaltslinie

Artikel 646 - Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut.

2. Rechtsgrundlage

Artikel 235 des EWG-Vertrages
Neuer Ratsbeschluß voraussichtlich Anfang 1989.

3. Vorschlag für die Einstufung der Ausgaben

Nichtobligatorische Ausgaben.

4. Beschreibung und Begründung des Programms

4.1 Ziele

Die Ziele des Aktionsprogramms sind wie folgt:

- a) Beitrag zur Ausarbeitung der Präventivstrategien zugunsten der Risikogruppen und Hilfeaktionen zur Deckung der Bedürfnisse der großen Armut;
- b) Aufstellung von innovativen Integrationsmodellen unter Einbeziehung aller wirtschaftlichen und sozialen Akteure;
- c) Ermittlung der Merkmale der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen sowie der Dynamik der neuen Entwicklungsformen, die zu wirtschaftlichem und sozialem Ausschluß führen;
- d) Durchführung von Maßnahmen zur Informationsverbreitung, Evaluierung und zum Erfahrungsaustausch auf Gemeinschaftsebene;
- e) Abstimmung aller Gemeinschaftsprogramme zugunsten der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen.

4.2 Betroffener Personenkreis

Das Programm betrifft wirtschaftlich und sozial benachteiligte Personen, Einzelpersonen, Familien und Personengruppen, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, daß sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar sind.

5. Art der Ausgaben und Berechnungsweise

5.1 Art der Ausgaben

Gemeinschaftsbeteiligung an Modellvorhaben in den Mitgliedstaaten und direkte Zuschüsse zu innovatorischen Initiativen.

Zuschüsse, Studien, Kosten der Seminare und Tagungen, der Information und der Verbreitung, diverse Leistungen und anfallende Sekretariatsarbeiten.

5.2 Berechnung

- a) Der beantragte Gesamtbetrag für fünf Jahre beläuft sich auf 70 Millionen ECU im Vergleich zu 29 Millionen ECU für die vier Jahre des zweiten Programms.

Die Aufstockung ergibt sich aus der Notwendigkeit, den Schwerpunkt auf weniger zahlreiche, aber umfangreichere und im lokalen Gefüge verankerte Vorhaben (Stadtviertel, Gemeinden, Regionen) zu verlegen..

b) Der beantragte Betrag umfaßt:	<u>in Mio ECU</u>
- die Finanzierung von ca. 30 Modellvorhaben über die Dauer von 4,5 Jahren: 30 Vorhaben zu je 1,66 Mio ECU =	50
- direkte Zuschüsse für innovatorische Vorhaben (etwa 15 Projekte)	3,5
- Statistik und Sammlung von Daten	7,5
- technische Betreuung und Durchführung des Programms (Koordination, Evaluierung, Betreuung eines Verbunds, Information, Auswahl der Vorhaben)	9
Insgesamt:	<u>70</u> ====

6. Finanzielle Auswirkungen der Maßnahme auf die Interventionsmittel

6.1 Fälligkeitsplan der Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen

	<u>VE in Mio ECU</u>	<u>ZE in Mio ECU</u>
1989	9	2,5
1990	9	7,5
1991	12	13,0
1992	20	15,0
1993	20	15,0
spätere Jahre		17,0
	70	70

Der Umfang und die Fälligkeitstermine für die Mittelbindungen sind als unverbindlich anzusehen. Sie werden Ende 1990 überprüft im Lichte der in der Anlaufphase des Programms gewonnenen Erfahrungen. Anlässlich der jährlichen Haushaltsvorschläge wird die Kommission die den Programmresultaten und den im Zuge des Programmablaufs entstandenen neuen Bedürfnissen entsprechenden Anpassungen unterbreiten.

6.2 Anteil der Gemeinschaftsfinanzierung (in %)
an den Gesamtkosten des Programms

Im Rahmen der jedes Jahr eingesetzten Mittel kann ein Zuschuß gewährt werden:

- a) für die Modellvorhaben bis zu 50 % der tatsächlichen Ausgaben innerhalb der Grenzen des beantragten und genehmigten Zuschusses. Diese Obergrenze kann jedoch in Ausnahmefällen, insbesondere in stark benachteiligten Gebieten, auf 55 % heraufgesetzt werden;
- b) für direkte Subventionen der unter Ziffer 3.6 der Mitteilung genannten Initiativen bis zu 75 % der tatsächlichen Ausgaben innerhalb der Grenzen des beantragten und genehmigten Zuschusses.

7. Bemerkungen

Keine.

8. Finanzielle Auswirkungen auf die Personal- und Verwaltungsmittel

Die Zahl des Personals wird gegenüber den gezielten Maßnahmen (1984-1988) nicht erhöht.

Die Durchführung des Programms kommt mit Hilfe externer technischer Unterstützung zustande, deren Kosten in dem Gesamtbudget enthalten sind (siehe Ziffer 5.2).

ANHANG 4
4

TECHNISCHE UNTERSTÜTZUNG UND VERFOLGUNG DES PROGRAMMS

Stellen des Verbunds in jedem Land oder jeder Ländergruppe

	<u>in ECU</u>
- Zwei Berater (Vollzeit-Äquivalente, einschließlich Reise-, Aufenthalts- und Sekretariatskosten): 155.000 ECU/Jahr Kosten: 160.000 ECU x 9 Stellen x 4,5 Jahre =	6.480.000
- Sitzungskosten der Berater: 15.000 ECU/Sitzung Kosten: 15.000 ECU x 17	255.000
- Allgemeine Information, Verbreitung der Kenntnisse: 293.000 ECU/Jahr Kosten: 293.000 ECU x 5 Jahre =	1.465.000

Technische Unterstützung bei der Betreuung des Verbunds und der finanziellen Verwaltung

- 2 Berater/Jahr + finanzielle Verwaltung der Vorhaben: 160.000 ECU/Jahr Kosten: 160.000 ECU x 5 Jahre =	<u>800.000</u>
--	----------------

INSGESAMT: 9.000.000

Dieser Haushaltsvoranschlag wurde von folgenden Vereinbarungen ausgehend erstellt :

- Tatsächliche Dauer der direkten Betreuungsaufgaben : 4,5 Jahre.
- Dauer der Informations- und Gesamtverwaltungsaufgaben : 5 Jahre.

ERFOLGREICHE PROJEKTE

Einige im Rahmen des laufenden Gemeinschaftsprogramms zur Bekämpfung der Armut durchgeführte Aktionen haben sich bereits als wirksam erwiesen. In diesem Anhang findet sich eine entsprechende Auswahl.

Des weiteren sollen die Merkmale einiger Aktionsforschungsvorhaben im Rahmen des Programms 1989-1993 berücksichtigt werden, damit eine Erweiterung, Systematisierung und Koordination stattfinden kann.

1. Regionale Maßnahmen

Manche Vorhaben betreffen eine ganze Region, so daß auf diese Weise verschiedene Schichten von Benachteiligten untersucht werden können, ohne sie von dem übrigen Teil der Bevölkerung abzusondern.

Beispiel: Ein Vorhaben innerhalb einer Großstadt sorgt dafür, daß die Zuwanderer von den selben Behörden wie die übrige Bevölkerung betreut werden.

Außerdem ist dieser Projekttyp ein erster Schritt zu einer gemeinsamen Politik der Bekämpfung des sozialen Ausschlusses unter Einbeziehung der verschiedenen Dimensionen der Armut.

Beispiel: Ein Vorhaben fördert die Entwicklung einer ganzen Gemeinde durch Einrichtung von Schreinerkursen für Jugendliche und Erwachsenen und von Kursen zur Kunsterziehung sowie durch Planung der Umgebung verschiedener Dörfer.

Darüber hinaus begünstigt es die Koordination zwischen freien Wohlfahrtsverbänden und staatlichen Verantwortungsträgern und setzt sich ein für die Schaffung eines lokalen Radiosenders.

2. Wichtige Maßnahmen auf Länderebene

Verschiedene Vorhaben haben sich im Kampf gegen die Armut nach dem Beispiel von Aktionen gerichtet, die sich für Unterkunft, Beschäftigung und industrielle Entwicklung (auf kommunaler, regionaler oder Gemeinschaftsebene) einsetzen.

Ausgehend von dieser Analyse und der Teilnahme an einigen im Rahmen dieser Aktion durchgeführten Programmen konnten sie die Reformen, die den Zugang aller zu diesen Aktionen und die damit verbundenen Chancen zur individuellen, familiären und kollektiven Verbesserung ermöglichen, herausarbeiten.

Beispiel: Einige Vorhaben haben gut fundierte Kontakte mit den Abgeordneten ihres nationalen Parlaments und werden regelmäßig von den Ministerien in den Mitgliedstaaten angehört, die sich dieser Kontakte bedienen, um ihre politischen Reformvorschläge durchzusetzen.

4. Mitwirkungsmodelle

Das Prinzip der Mitwirkung der am stärksten benachteiligten Personen am institutionellen System, eines der Ziele des zweiten "Armutsprogramms", hat in verschiedenen Formen Anwendung gefunden. Die Mitwirkung der Zielgruppen am Projekt (hinsichtlich Ausarbeitung, Verwaltung, Ausführung) erhält jedoch erst ihren Sinn, wenn sie auf eine Beteiligung am gesamten Gesellschaftsleben und an den sie betreffenden Entscheidungen ausgerichtet ist.

Beispiel: Eine von Langzeitarbeitslosen ins Leben gerufene Gruppe arbeitet zusammen mit regionalen und nationalen Organisationen von Sozialhilfeempfängern, mit Arbeitslosenverbänden und der Stadtverwaltung und beteiligt sich an Kampagnen zur Wahrung der sozialen Sicherheit.

5. Errichtung von Netzen

Manche Projekte haben verschiedene Netze geschaffen oder gefördert, in denen sich Benachteiligte, Fachleute und verantwortliche Politiker, die eine Reform der Politik befürworten, zusammengefunden haben.

Beispiel: Netze zur Unterstützung von Einelternfamilien, Langzeitarbeitslosen und Obdachlosen.

6. Schaffung neuer Arbeitsplätze

Manche Projekte wurden als Kooperativen und lokale Initiativen zur Schaffung von Arbeitsplätzen für diejenigen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, durchgeführt.

Beispiel: Gründung von Molkerei-, Textil- und Fischereigenossenschaften.

Diese Vorhaben haben gezeigt, daß solche Maßnahmen unter Einbeziehung aller kommunalen Kräfte durchgeführt werden müssen, wenn sie zur Integration der am stärksten Benachteiligten in den Arbeitsmarkt beitragen sollen.

Beispiel: Ein Entwicklungsvorhaben im ländlichen Raum funktioniert wie eine Gesellschaft, deren Aktien zu 80 % in den Händen der lokalen Bevölkerung sind.

7. Förderung neuer Formen des sozialen Zusammenhalts und der gegenseitigen Hilfe

Im Rahmen der Projekte wurde auf dreierlei Weise versucht, den sozialen Zusammenhalt zu festigen:

- die Selbsthilfe

Beispiel: Ein "Tauschhandel" der Arbeitslosen untereinander erlaubt diesen, ihre Kenntnisse gegenseitig auszutauschen.

- die Stärkung der sozialen Netze im unmittelbaren Umfeld

Beispiel: Einsatz der Sachkenntnisse und Kräfte älterer Menschen zugunsten der benachteiligten Gruppen in ihrer Gemeinschaft.

- die Erhaltung der bestehenden Formen des sozialen Zusammenhalts

Beispiel:

- Renovierung der Unterkünfte für Flüchtlinge unter Wahrung ihrer Gemeinschaften und Werte;
- Förderung von Zusammenschlüssen zur Unterstützung von Eltern, deren Kinder eine spezielle Erziehung brauchen.

BIBLIOGRAPHIEBezüglich des ersten Programms

- Ministerrat (1982) "Schlußfolgerungen zu dem Bericht über das erste Programm zur Bekämpfung der Armut"
- Europäische Kommission (1981) "Abschliessender Bericht der Kommission an den Rat über das erste Programm von Modellvorhaben und Modellstudien zur Bekämpfung der Armut" (+ Anhang I-VIII) (KOM(81) 769 endg.)
- Etudes Tsiganes, "Populations Nomades et Pauvreté", Paris, 1980
- A. HERMANS, K.N. VAN LIERDE, "Nomadisme et Pauvreté", Centre pour l'Analyse du Changement Social et Politique, Louvain, 1980
- J.R. RABIER, H. RIFFAULT, "La Perception de la Misère en Europe", 1977
- G. SCHABER, "Pauvreté persistante", 1977
- B. VAN PRAAG, "Recherche relative à l'importance, aux aspects et aux causes de la Pauvreté dans la Communauté Européenne", 1980
- P. WILLMOTT, "Pauvreté et Politique sociale en Europe", 1977
- P. WILLMOTT, "Chômage et politique en matière de lutte contre la Pauvreté", 1980
- ESPOIR (1980), "Final Evaluation Report on the First Programme of Pilot Schemes and Studies to combat Poverty"
- J. DENNETT, E. JAMES, G. ROOM, P. WATSON (1982), "Europe against Poverty", Bedford Square Press, London
- G. ROOM, L. CARRINO, G. CIMINO, H. HARTMANN, J.P. HIERNAUX, S. RUCHETON, "Stratégies de lutte contre la Pauvreté en Europe", (1983) (5 Manuals and 1 analysis of strategies and obstacles, based on the first Programme : interim work sponsored by the Commission)
- J.P. HIERNAUX & D. BODSON (1981), "La Face cachée: Pauvreté, Politique sociale et Action urbaine", Vie Ouvrière, Bruxelles

Bezüglich der derzeitigen gezielten Maßnahmen

- Europäische Kommission (1984), Vorschlag für einen Beschluß des Rates über gezielte Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Armut

- First Reports of the Programme Evaluation Team, (Benelux, Denmark and Germany, France, Greece, Ireland, Italy, United Kingdom), Evaluation section working papers nb 1-8, September 1987
- G. ROOM, F. LACZKO, G. WHITTING, "Action to combat Poverty", The Experience of sixty-five Projects, Evaluation section working paper nb 9, December 1977
- National Contextual Papers (twelve countries), Evaluation section working papers nb 10-20
Theme Contextual Papers (eight themes), Evaluation section working papers nb 21-28
- E.L. DRURY, "European Community Policies and Actions of Relevance to the Second EC Programme to combat Poverty", Evaluation section working paper nb 30, August 1987
- Dr. A.B. PHILIP, Dr. J.S. WABE, "Regional Disparities in the European Community", Evaluation section working paper nb 31, August 1987
- G. ROOM, "New Poverty in the European Community", Report presented to the Commission, 1987
- G. ROOM, "Cross-National Innovation in Social Policy", London MacMillan, 1986
- "L'Action transnationale dans le Programme européen de Lutte contre la Pauvreté - Conditions, réalisations et perspectives", Rapport de la Fonction de Coordination, juin 1987
- Documents de travail de la section Coordination (série de rapports de résultats des rencontres des équipes transnationales thématiques), mai 1988
- Acquis et Perspectives des Equipes transnationales (brochures de synthèse par groupe thématique), mai 1988

VORSCHLAG FÜR EINEN BESCHLUSS DES RATES

**ÜBER EIN MITTELFRISTIGES AKTIONSPROGRAMM DER GEMEINSCHAFT ZUR
WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN EINGLIEDERUNG DER AM STÄRKSTEN
BENACHTEILIGTEN GRUPPEN**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 235,

auf Vorschlag der Kommission (1),

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments (2),

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Nach Artikel 2 des Vertrages ist es Aufgabe der Gemeinschaft, eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.

Der Rat hat die Kommission am 19. Dezember 1984 ermächtigt, gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut (3) durchzuführen, die am 31. Dezember 1988 auslaufen; diese sollten jedoch fortgesetzt und erweitert werden.

Das Fortbestehen von Lebensverhältnissen in der Gemeinschaft, die von wirtschaftlichem und sozialem Ausschluß gekennzeichnet sind und eine wachsende Zahl von Personen betreffen, ist mit diesem Ziel unvereinbar.

Die Instabilität im Beschäftigungsbereich, die sich in den letzten Jahren verschärft hat, ist ebenfalls nicht mit diesem Ziel vereinbar.

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten sowie die beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft können bei gezieltem Vorgehen gegen die strukturellen Ursachen wirkungsvoll zur Bekämpfung des wirtschaftlichen und sozialen Ausschlusses beitragen.

Unabhängig von den Mitteln zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der Risikogruppen, die bei der Festlegung der Gemeinschaftspolitik in den verschiedenen Bereichen eingesetzt werden können, ist es zur Verwirklichung des genannten Ziels darüber hinaus erforderlich, auf europäischer Ebene spezifische Maßnahmen einzuleiten.

Um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu sichern, müssen die kurzfristig negativen Auswirkungen der Verwirklichung des Binnenmarktes auf die am meisten gefährdeten sozialen Gruppen vermieden und die Abhilfemaßnahmen zugunsten der bereits bestehenden Randgruppen optimal gestaltet werden.

Die gegenseitige Unterrichtung, der Erfahrungsaustausch und die Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die Bekämpfung des Ausschlusses der am stärksten Benachteiligten Personen sind wesentliche Bestandteile des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft.

Der Mindestbetrag, der als erforderlich angesehen wird, um den Beitrag der Gemeinschaft zu dem mittelfristigen Aktionsprogramm zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am stärksten benachteiligten Personengruppen zu finanzieren, beläuft sich auf 70 Millionen Ecu für die Laufzeit dieses Programms.

Im Vertrag sind für die Annahme dieses Beschlusses keine besonderen Handlungsbefugnisse vorgesehen -

(1) ABl. Nr. ...

(2) ...

(3) ABl. Nr. L 2/24 vom 3.1.1985

BESCHLIESST:

Artikel 1

Für den Zeitraum vom 1. Januar 1989 bis zum 31. Dezember 1993 wird ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am stärksten benachteiligten Personengruppen aufgestellt.

Artikel 2

Im Sinne dieses Beschlusses sind die in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht benachteiligten Personen Einzelpersonen, Familien und Personengruppen, die über so geringe materielle, kulturelle und soziale Mittel verfügen, daß sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.

Artikel 3

Die Ziele des Aktionsprogramms sind folgende:

- a. Unterstützung der Ausarbeitung von Präventivstrategien zugunsten der Risikogruppen und Abhilfemaßnahmen zur Bekämpfung der großen Armut.
- b. Entwicklung innovativer Organisationsmodelle zur Eingliederung der am stärksten benachteiligten Personen unter Einbeziehung aller wirtschaftlichen und sozialen Akteure.
- c. Genaue Festlegung der Merkmale der am stärksten benachteiligten Personengruppen sowie der Dynamik der neuen Entwicklungsprozesse, die zu wirtschaftlichem und sozialem Ausschluß führen.
- d. Durchführung von Maßnahmen zur Unterrichtung, zur Bewertung und zum Erfahrungsaustausch auf Gemeinschaftsebene.
- e. Abstimmung aller Maßnahmen der Gemeinschaft, die sich auf die am stärksten benachteiligten Gruppen auswirken.

Artikel 4

Zur Verwirklichung der in Artikel 3 genannten Ziele kann die Kommission:

- a. Die Durchführung groß genug angelegter und im lokalen Bereich verankerter Modellvorhaben, die auf die wirtschaftliche und soziale Integration der am stärksten benachteiligten Gruppen durch Einbindung der lokalen Initiativen in die innerstaatliche oder regionale Politik ausgerichtet sind, fördern oder finanziell unterstützen.
Diese Vorhaben müssen den betroffenen Personen durch Beteiligung an dem Modellversuch die Möglichkeit einer tatsächlichen Eingliederung in die Gesellschaft geben.
- b. Innovatorische Initiativen fördern oder finanziell unterstützen, die von nichtstaatlichen Organisationen mit bestimmten sozialen Gruppen, die unter spezifischen Formen der Isolation leiden, durchgeführt werden.

- c. Die grenzübergreifende Koordinierung, die Bewertung der Vorhaben, den Kenntnisaustausch und die Weitergabe von Methoden, insbesondere durch den Austausch zwischen Ausführenden oder Begünstigten fördern oder finanziell unterstützen. Diese Unterstützungsaufgabe wird durch einen Verbund von Forschungs- und Entwicklungsstellen wahrgenommen.
- d. Die Verbesserung der statistischen und sonstigen Kenntnisse über die Armut, d.h. die Erfassung und den regelmäßigen Austausch von vergleichbaren Daten über die am stärksten benachteiligten Personengruppen in der Gemeinschaft, fördern oder finanziell unterstützen.

Artikel 5

Die Kommission gewährleistet die Durchführung des Programms.

Artikel 6

Die Modellvorhaben werden der Kommission von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, in deren Gebiet sie durchgeführt werden, vorgelegt. Diese Vorhaben werden unter Mitwirkung der lokalen und regionalen Behörden oder der von dem betroffenen Mitgliedstaat eingesetzten privaten Trägerorganisationen ausgearbeitet.

Artikel 7

Die Vorhaben, die innovatorische Initiativen betreffen, werden der Kommission von den durch den betroffenen Mitgliedstaat eingesetzten lokalen oder regionalen Behörden vorgelegt.

Artikel 8

Alle in Artikel 6 und 7 genannten Vorhaben werden vor ihrer endgültigen Genehmigung mit der Kommission abgestimmt.

Die Kommission wählt die Vorhaben aus, nachdem sie die Stellungnahme des nach Artikel 9 eingesetzten Ausschusses eingeholt hat.

Artikel 9

- a. Die Kommission wird von einem beratenden Ausschuß, nachstehend "Ausschuß" genannt, unterstützt, der sich aus einem Regierungsvertreter je Mitgliedstaat zusammensetzt und in dem ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.
- b. Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuß einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuß gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage - erforderlichenfalls durch eine Abstimmung - festsetzen kann.

Die Stellungnahme wird in das Protokoll aufgenommen. Darüber hinaus kann jeder Mitgliedstaat verlangen, daß sein Standpunkt im Protokoll festgehalten wird.

Die Kommission berücksichtigt so weit wie möglich die Stellungnahme des Ausschusses. Sie unterrichtet den Ausschuß darüber, inwieweit sie seine Stellungnahme berücksichtigt hat.

c. Der Ausschuß beschließt seine Geschäftsordnung.

Artikel 10

Die Verbreitung und der Austausch von Informationen, vor allem bezüglich der Koordinierung und Evaluierung der Vorhaben, sowie die Verbreitung und der Austausch der Kenntnisse erfolgen unter verantwortlicher Leitung der Kommission.

Die Kommission sorgt in angemessener Weise für die innergemeinschaftliche Verbreitung der Ergebnisse der aufgrund dieses Beschlusses durchgeführten Maßnahmen.

Artikel 11

Die veranschlagten Mittel zur Finanzierung des Gemeinschaftsbeitrags zu den Tätigkeiten nach Artikel 4 belaufen sich für die Dauer des Programms auf 95 Millionen ECU.

Im Rahmen der jedes Jahr zu diesem Zweck im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften eingesetzten Mittel gewährt die Kommission eine finanzielle Unterstützung nach folgenden Beteiligungssätzen:

- a. für Modellvorhaben beträgt der Höchstsatz der Intervention 50 % der tatsächlichen Ausgaben innerhalb der Grenzen des von der Kommission beschlossenen Zuschusses;

Dieser Höchstsatz kann jedoch in Ausnahmefällen, insbesondere bei Projekten in besonders benachteiligten Regionen, auf 55 % angehoben werden.

- b. für direkte Subventionen für innovatorische Initiativen privater oder öffentlicher Träger auf regionaler oder lokaler Ebene, die nicht vom jeweiligen Mitgliedstaat finanziert werden, bis zu 75 % der tatsächlichen Ausgaben innerhalb der Grenzen des von der Kommission beschlossenen Zuschusses.

Artikel 12

Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat vor dem 31. Dezember 1992 einen Zwischenbericht über die Durchführung und die Ergebnisse des Programms vor.

Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat vor dem 1. Juli 1994 einen Schlußbericht über die Durchführung und die Ergebnisse des Programms vor.

Artikel 13

Dieser Beschluß wird im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht. Er tritt am in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

BEGRÜNDUNG

Obwohl in den Verträgen keine besonderen Zuständigkeiten der Gemeinschaft für die Bekämpfung der Armut vorgesehen sind, ist sie bereits seit langem auf diesem Gebiet tätig.

Neben einer gezielten Förderung und Optimierung der einzelstaatlichen Anstrengungen wurden verschiedene Maßnahmen zugunsten bestimmter Zielgruppen (wie Langzeitarbeitslose oder Analphabeten) durchgeführt, die entweder mit eigenen Haushaltsansätzen oder über die Strukturfonds finanziert werden.

Diese Maßnahmen stellen bereits ein erstes Sicherheitsnetz dar, um die Marginalisierung der Risikogruppen zu vermeiden. Eine Analyse des ersten Programms zur Bekämpfung der Armut (1) und der gezielten Maßnahmen für die Jahre 1985-1988 (2) hat deutlich gezeigt, daß eine Verlängerung unter Einbeziehung der wichtigsten bisherigen Ergebnisse von großem Interesse wäre.

Dazu zählen insbesondere:

- Die Notwendigkeit einer mehrjährigen Laufzeit der Maßnahmen, um konkrete Ergebnisse zu erzielen;
- eine Konzentration der Maßnahmen, wenn das Gießkannenprinzip umgangen werden soll;
- eine schwerpunktmäßige Koordinierung der Vorhaben unter Berücksichtigung ihrer Besonderheit (einzelstaatliche, regionale Ebene usw.), um den Austausch von Informationen und innovatorischen Ansätzen zu ermöglichen;
- eine fortlaufende Erfolgskontrolle der Maßnahmen, um ihre Wirksamkeit zu gewährleisten.

(1) Entschließung des Rates vom 21. Januar 1974.

(2) Beschluß des Rates vom 19. Dezember 1984,
ABl. Nr. L 2/24 vom 3.1.1985

Während die Bewertung der bisherigen Maßnahmen eine Verlängerung nahelegt, zeigt eine Analyse der gegenwärtigen Lage in der Gemeinschaft deutlich, daß die Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut intensiviert werden müssen. In den meisten Ländern sind nämlich zwei Entwicklungen festzustellen:

- die Zahl der armen Personen nimmt zu;
- infolge der einschneidenden wirtschaftlichen und sozialen Strukturveränderungen in den vergangenen Jahren sind neben den traditionellen auch neue Formen der Armut entstanden.

Um den Lehren aus den bisherigen Maßnahmen und dem Ausmaß und den neuen Formen der Armut in den Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, soll das neue Programm mehr sein als ein Instrument für den Austausch, die Stimulierung und Optimierung der Anstrengungen. Vielmehr sollen Organisationsmodelle zur Bekämpfung der Armut entwickelt werden, die gegebenenfalls "exportfähig" und unter Mitwirkung aller Beteiligten in die lokalen und einzelstaatlichen Strukturen eingebunden sind.

Vorrang wird den am stärksten benachteiligten Personen eingeräumt, die entweder verarmt sind oder sich in vielerlei Hinsicht in einer prekären Lage befinden (Beschäftigung, Ausbildung, Wohnung, Familiensituation usw.). Abgesehen von einigen Personengruppen, die sich in sehr spezifischen Situationen befinden (zum Beispiel Obdachlose), sollten die begünstigten Zielgruppen nicht voneinander abgeschottet werden.

Im Vergleich zu den vorangegangenen spezifischen Maßnahmen der Kommission, erfordern diese Ziele erhöhte Haushaltsmittel.

Daher zielt dieses Programm, das auf die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft ausgerichtet ist, in erster Linie darauf ab, die Gemeinschaftsmaßnahmen zugunsten der benachteiligten Gruppen aufeinander abzustimmen und die bisherigen gezielten Maßnahmen weiterzuführen und zu intensivieren.

BEGRÜNDUNG DER ARTIKEL DES ENTSCHEIDUNGSVORSCHLAGSARTIKEL 1

Für die Durchführung dieses Programms sprechen verschiedene Gründe:

1. Aus dem Schlußbericht des ersten Programms¹ geht hervor daß 1975 in den zwölf Mitgliedstaaten, ungefähr 38 Millionen Personen über weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens ihres Landes verfügen. Bei Zugrundelegung derselben Definition beträgt diese Zahl 1985 ungefähr 44 Millionen.
2. Außerdem haben sich die Wirtschafts- und Sozialstrukturen in den letzten Jahren einschneidend verändert. Neben den "traditionellen" Formen der Armut sind heute neue Verarmungsmechanismen festzustellen, welche die Bezeichnung "neue Armut" rechtfertigen.
3. Die Bewertung des "ersten Programms der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Armut" (1975 bis 1980) und der gezielten Maßnahmen (1985 bis 1988), die noch im Gange sind, hat die positiven Auswirkungen dieser Aktionen aufgezeigt.

Daher sollte ein Programm aufgestellt werden, das die bisherigen Maßnahmen weiterführt und intensiviert.

Darüber hinaus haben die vorhergehenden Maßnahmen klar gezeigt, daß sich die Aktion auf mehrere Jahre erstrecken muß, wenn konkrete strukturelle Ergebnisse erzielt werden sollen. Eine Laufzeit von fünf Jahren (von 1989 bis 1993) wird also nötig sein, um dieses Aktionsprogramm optimal zu gestalten.

ARTIKEL 2

Die vorgeschlagene Definition wurde vom Rat in seinem Beschluß vom 19. Dezember 1984 über die gezielten Maßnahmen (1985-1988) festgelegt. Somit kommt zum Ausdruck, daß die Armut mehrdimensional und relativ ist.

Diese Definition erfaßt sowohl die traditionellen als auch die neuen Formen der Armut.

¹ Als arm gelten Personen, deren Einkommen weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens des jeweiligen Landes beträgt.

ARTIKEL 3

Das Programm verfolgt mehrere Ziele:

Absatz a)

Mit den beiden Aktionsschwerpunkten kann verschiedenen Bedürfnissen entsprochen werden. Die große Armut, für die Abhilfemaßnahmen vorgesehen sind, kann bereits vor der Krise entstanden sein. Die gefährdeten Risikogruppen befinden sich hauptsächlich in den vom Niedergang betroffenen Gebieten oder in Regionen mit Entwicklungsrückstand.

Absatz b)

Das Programm will zu einer Neuausrichtung der Arbeitsweise der Organisationen beitragen, die zugunsten benachteiligter Gruppen tätig sind. Inwieweit ein Vorgehen "innovatorisch" ist, kann unter Bezugnahme auf ein gegebenes Land, die betreffenden Problemgruppen oder die Berufsgruppe, die es anwendet, ermittelt werden. Darüber hinaus muß die Mitwirkung und Koordinierung aller beteiligten Einrichtungen und Akteure eine umfassende Behandlung der Probleme der Personen in schwieriger Lage, unter Einbeziehung des gesamten Umfeldes, ermöglichen.

Absatz c)

Wird anerkannt, daß die Armut mehrdimensional und relativ ist, dann muß der rein finanzielle Ansatz, auf den sich die bisherigen Untersuchungen häufig beschränken, ergänzt werden.

Die Berücksichtigung quantitativer und qualitativer Daten, wie Isolation, Abhängigkeit von Behörden, kultureller und sozialer Ausschluß usw. ist unerläßlich. Außerdem wurden auf dem Seminar, das die Kommission im April 1988 zum Thema "Neue Armut" veranstaltet hat, schwerwiegende Wissenslücken über die Merkmale der sozialen Gruppen, die von der "neuen Armut" betroffen sind, und die dazu führende Entwicklungen offenkundig.

Absatz d)

Die gezielten Maßnahmen der Gemeinschaft haben deutlich gemacht, daß die Weitergabe innovatorischer Ansätze zwischen den verschiedenen Ländern nur möglich ist, wenn eine Koordinierung der Vorhaben mit denselben Schwerpunkten erfolgt.

Desgleichen zeigte sich, daß die Bewertung des Programms nur dann effektiv ist, wenn sie von Anfang an durchgeführt wird.

Absatz e)

Die Maßnahmen der Gemeinschaft zugunsten der benachteiligten Personengruppen beschränken sich nicht auf dieses Aktionsprogramm.

Neben den punktuellen Maßnahmen der Lebensmittelhilfe, die seit dem Winter 1986/87 durchgeführt werden, wirkt sich auch die allgemeine Politik der Gemeinschaft (in den Bereichen Industrie, Beschäftigung, Ausbildung usw.) oder zugunsten bestimmter Zielgruppen (Langzeitarbeitslose, Analphabeten usw.) auf die am stärksten benachteiligten Gruppen aus.

Daher muß darauf geachtet werden, daß alle Gemeinschaftsmaßnahmen auf das Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am stärksten benachteiligten Gruppen ausgerichtet sind.

ARTIKEL 4

Diesen Zielen wird die Kommission auf unterschiedliche Weise entsprechen.

Absatz a)

Die "Modellvorhaben" ermöglichen den Übergang von den "Aktionsforschungsvorhaben", welche die laufenden Maßnahmen kennzeichnen, zu Vorhaben, die in einem größeren Maßstab durchgeführt werden.

Die Modellvorhaben können sich auf ein ganzes Stadtviertel oder eine Region beziehen.

Da diese Vorhaben in die Entscheidungsbildung auf lokaler, regionaler, einzelstaatlicher und europäischer Ebene eingebunden sind, tragen sie den unterschiedlichen Dimensionen der Armut Rechnung.

Sie werden sich auf bestimmte Schwerpunkte konzentrieren, die sich aus dem zweiten Programm ergeben.

Dazu gehören:

- die Schaffung von Arbeitsplätzen und die berufliche Bildung;
- die Koordinierung der Dienste und Einrichtungen, die zugunsten der benachteiligten Gruppen tätig sind;
- die Unterstützung von Familien und lokalen Gemeinschaften, um eine Abhängigkeit gefährdeter Personen von Unterstützungseinrichtungen zu vermeiden;
- die Berücksichtigung der regionalen Entwicklung des Gebiets, in dem das Vorhaben durchgeführt wird.

Absatz b)

Innovatorische Initiativen mit Personen, die unter spezifischen Formen der Isolation leiden (z.B. Obdachlose), müssen zur Errichtung von Solidaritätsnetzen beitragen, um allen die Geltendmachung sozialer Rechte zu ermöglichen und ihre Isolation zu durchbrechen.

Ein weiterer Schwerpunkt ist der Zugang zu einer produktiven Tätigkeit, indem beispielsweise vom Gemeinwesen getragene Arbeitsstätten als Mittel zur sozialen Wiedereingliederung geschaffen werden.

Absatz c)

Wie wichtig die Koordinierungs- und Evaluierungstätigkeit sowie die Weitergabe von Methoden und Kenntnissen sind, haben die beiden vorangegangenen Aktionsprogramme gezeigt.

Der Verbund, der mit dieser Aufgabe betraut wird, setzt sich aus Forschungs- und Entwicklungsstellen zusammen (eine Stelle je Land oder Ländergruppe).

Jede Stelle wird mit drei Fachleuten (für Evaluierung, Kommunikation und Koordination) ausgestattet und kann sich bei besonderen Forschungs- und Analysetätigkeiten unterstützen lassen.

Absatz d)

Es sind zwei Arten von Untersuchungen vorgesehen:

- Forschungsarbeiten zur Vertiefung der Kenntnisse über die neuen Formen der Armut;
- die Entwicklung von diversifizierten und vergleichbaren Armutsindikatoren, um die Erfassung statistischer Daten zu verbessern. Hierbei wird die dem SAEG übertragene Koordinierungsaufgabe zum Tragen kommen.

ARTIKEL 5

Die Kommission wird die technischen Aufgaben (Verwaltung, laufende Abwicklung der Modellvorhaben usw.) an Dritte vergeben, aber gleichzeitig eine direktere Kontrolle über die allgemeine Durchführung ausüben.

Sie wird den Verbund der Forschungsstellen betreuen und dafür sorgen, daß die Ergebnisse an Entscheidungsträger, Fachleute und die breite Öffentlichkeit weitergegeben werden.

ARTIKEL 6

In diesem Artikel wird die Rolle der einzelstaatlichen Regierungen, der Behörden und der privaten Organisation des Gebiets festgelegt, in der das Modellvorhaben durchgeführt wird.

ARTIKEL 7

In diesem Artikel wird die Rolle der lokalen oder regionalen Behörden bei der Durchführung innovatorischer Initiativen festgelegt.

ARTIKEL 8

Um die Kohärenz sowie die Wirksamkeit des Programms zu gewährleisten, wird die Kommission an der Auswahl der zu finanzierenden Maßnahmen von Anfang an beteiligt.

ARTIKEL 9

Dieser Artikel regelt die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Beratenden Ausschusses der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten und legt seine Arbeitsbeziehungen zur Kommission fest.

Der Ausschuß wird von der Kommission zu allen wichtigen Fragen der Durchführung dieses Programms angehört.

ARTIKEL 10

In diesem Artikel wird die Rolle der Kommission bei der Verbreitung und dem Austausch der Kenntnisse festgelegt.

ARTIKEL 11

Die Gemeinschaft soll sich bis zu 75 % an innovatorischen Initiativen (gegenüber 50 % ausnahmsweise sogar 55 %, an Modellvorhaben) beteiligen können, sofern eine einzelstaatliche Finanzierung bestimmter Maßnahmen dieser Art nicht möglich ist.

ARTIKEL 12 und 13

Herkömmliche Schlußbestimmungen.