

Bundesrat

Drucksache 137/93

12.02.93

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

EG - AS - FJ - FS

55 Seiten

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Auf dem Weg zur europäischen Solidargemeinschaft - Verstärkte Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und Förderung der Eingliederung

KOM(92) 542 endg.; Ratsdok. 4052/93

1371 93

KEP-AE-Nr.: 930399

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 12. Februar 1993 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist vom Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 28. Januar 1993 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Diese Mitteilung wird auch an das Europäische Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß übermittelt.

I N H A L T

EINLEITUNG	1
I. DIE SOZIALE AUSGRENZUNG, EINE HERAUSFORDERUNG	5
I.1 Eine Herausforderung mit veränderten Wesensmerkmalen	5
I.2 Gefahr der Verschlimmerung	9
I.3 Die Bedeutung des Handelns auf lokaler Ebene	12
I.4 Politiken zur gegenseitigen Verzahnung von Wirtschafts- und Sozialpolitik fördern	12
II. DER DURCH GEMEINSCHAFTLICHE UNTERSTÜTZUNG ERZIELTE MEHRWERT	14
III. PERSPEKTIVEN UND AUSRICHTUNGEN: DIE LEITPRINZIPIEN GEMEINSCHAFTLICHEN ÜBERLEGENS UND GEMEINSCHAFTLICHER UNTERSTÜTZUNG	18
III.1 Die ökonomischen Mechanismen	19
III.2 Möglicher Beitrag der Strukturpolitik	21
III.3 Für eine multidimensionale Behandlung der sozialen Ausgrenzung	23
III.4 Den Dialog zwischen der Akteuren strukturieren	25
III.5 Die förmliche Bekräftigung der Rechte	28
SCHLUSSFOLGERUNG	29
ANHANG: Bericht über die Durchführung der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 29. September 1989 über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (ABl. Nr. C 277 vom 31.10.1989)	31
STATISTISCHE TABELLEN	45

EINLEITUNG

1. Die soziale Ausgrenzung stellt ein Phänomen dar, das die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Akteure wie auch die öffentliche Meinung, die mehrfach auf diverse Art und Weise ihre Besorgnis zum Ausdruck gebracht hat, zunehmend beunruhigt.

Von dem Phänomen betroffen sind alle Mitgliedstaaten, auch wenn die Situation in den einzelnen Ländern unterschiedlich ist und der Schwerpunkt der Debatte je nach Land und Zeitpunkt auf den verschiedensten realen Situationen liegt: die manifestesten Formen der Armut wie Obdachlosigkeit oder Krawalle in städtischen Randgebiete aber auch Marginalisierung der Langzeitarbeitslosen, anhaltende Armut in bestimmten ländlichen Regionen oder plötzliches Abdriften Überschuldeter Haushalte in die Armut, Verschärfung der Konflikte zwischen ethnischen Gruppen und zunehmend ablehnende Haltung gegenüber Flüchtlingen oder Minderheiten.

Aus dieser Vielfalt der Erscheinungsformen ergibt sich die Schwierigkeit eines statistischen Ansatzes. Allerdings machen die verfügbaren Daten deutlich, daß die soziale Ausgrenzung ein Phänomen von bedeutender Tragweite ist. So gab es beispielsweise nach den jüngsten vergleichbaren Daten über Einkommensschwache in den 12 Mitgliedstaaten der Gemeinschaft im Jahr 1985 EG-weit 50 Millionen Arme¹. Erinnert sei ferner daran, daß es heute rund 14 Millionen Arbeitslose gibt, von den über 50 % seit mindestens einem Jahr und rund ein Drittel seit mindestens zwei Jahren beschäftigungslos sind; von den Langzeitarbeitslosen hat mehr als ein Dritte (35%) nie gearbeitet. Außerdem sind 35 % der Arbeitslosen jünger als 25 - was insgesamt bedeutet, daß 18 % der Bevölkerung unter 25 arbeitslos ist². Und nach Schätzungen der Nichtregierungsorganisationen beläuft sich die Zahl der Obdachlosen in der Gemeinschaft auf 3 Millionen³.

2. Die manifeste Erscheinungsform der Situationen, die rapide Zunahme bestimmter Entwicklungen und die extremen Formen, die die soziale Ausgrenzung annimmt, haben zu einer zunehmenden Bewußtwerung geführt. Es sind signifikante Initiativen ergriffen worden. Die diesbezüglichen Maßnahmen und Politiken fallen in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten und je nach Fall ihrer regionalen und lokalen Behörden. Die Implizierung der öffentlichen wie privaten Akteure ist für die Umsetzung derartiger Maßnahmen von fundamentaler Bedeutung.

1 EUROSTAT, Schnellberichte "Bevölkerung und soziale Bedingungen, Nr. 7, 1990. Als arm im Sinne dieser statistischen Schätzung gilt, wer in einem Haushalt lebt, dessen verfügbares Einkommen pro Erwachsenen - Äquivalent weniger als 50 % des verfügbaren Durchschnittseinkommens pro Erwachsenenäquivalent in dem Mitgliedstaat, in dem die betroffene Person lebt, beträgt. Die verwendeten Daten stammen aus den Erhebungen über die Wirtschaftsrechnungen der privaten Haushalte, während für die Einkünfte die Daten über die Ausgaben der Haushalte herangezogen worden sind.

2 Beschäftigungsbericht 1992.

3 Quelle: FEANTSA, Europäischer Verband der nationalen Vereinigungen für die Betreuung Nichtsesshafter, 1991.

3. Die Gemeinschaft hat mehrfach zum Ausdruck gebracht, welche Bedeutung sie der Solidarität und dem sozialen Zusammenhalt beimißt, und ihren Willen bekundet, im bescheidenen Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Mittel und ihrer Zuständigkeiten einen Beitrag zu den unternommenen Bemühungen zu leisten.

Die Gemeinschaft kann sich nämlich im Rahmen der Perspektiven, die sich aus der schrittweisen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion und der politischen Union eröffnen, nicht über Situationen hinwegsetzen, die aufgrund ihrer Existenz und ihrer Tragweite von der Notwendigkeit eines ausgewogenen europäischen Aufbauwerks zeugen, d. h. von einem Gefüge, innerhalb dessen neben wirtschaftlichen Anliegen auch dem Bestreben nach interner Kohäsion und der sozialen Dimension Rechnung getragen wird.

Der Plan zur europäischen Integration kann keine maximale mobilisierende Wirkung entfalten, wenn dabei die sogenannte soziale Dimension, an der nicht nur den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftseinrichtungen, sondern ebenso den Berufsverbänden, den Nichtregierungsorganisationen und dem Großteil der öffentlichen Meinung in den Mitgliedstaaten viel gelegen ist und die in jüngster Zeit auf unterschiedlicher Weise ihre diesbezügliche Besorgnis zum Ausdruck gebracht haben, nicht weiterentwickelt wird. Diese Besorgnisse verdienen besondere Beachtung zu einem Zeitpunkt an dem in den Mitgliedstaaten getroffenen Haushaltsanpassungsmaßnahmenbeschlüsse als in enger Verbindung mit dem europäischen Integrationsprozeß stehend vorgestellt werden.

Der Rat hat mehrfach zu erkennen gegeben, daß er der sozialen Ausgrenzungsproblematik seine ganze Aufmerksamkeit schenkt. So hat er am 18. Juli 1989 ein Programm zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung Benachteiligter, gemeinhin "Programm Armut 3" genannt⁴, und am 21. September 1989 eine Entschließung zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung⁵ angenommen. Des weiteren hat er am 24. Juni 1992 eine Empfehlung über ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung angenommen⁶ und erst kürzlich, d. h. am 3. Dezember 1992, in seiner Entschließung zur Beschäftigung, erneut bekräftigt, welche Bedeutung er der Ausgrenzungsproblematik beimißt.

4 Beschluß des Rates vom 18. Juli 1989 über ein mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht benachteiligten Personengruppen, ABl. Nr. L 224 vom 02.08.1989.

5 ABl. Nr. C 277 vom 31.10.1989

6 ABl. Nr. L 245 vom 26.08.1992.

4. Was die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips betrifft, kann sich die Gemeinschaft in diesem Bereich nicht an die Stelle der Mitgliedstaaten setzen⁷. Angesichts der Verantwortung der Mitgliedstaaten und ihrer nationalen, regionalen und lokalen Behörden, kann der Mehrwert der Gemeinschaftsaktion auf vier Ebenen festgestellt werden:

- Die Gemeinschaft kann zur Entwicklung und zum gegenseitigen Austausch von auf die heutigen Formen der Ausgrenzung abgestimmten Methoden und von Know-how, zur Identifizierung der guten Praktiken, zum Zustandekommen und zur Unterstützung von Netzen der Akteure, die ihre Erfahrungen untereinander austauschen und auf europäischer Ebene konzertierte Initiativen entwickeln können, und zur Belebung der öffentlichen Debatte beitragen.
- Ebenso muß die Gemeinschaft in der Perspektive der Kohärenz an die positiven Entwicklungen ihrer Politiken erinnern und deren Auswirkungen auf den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung analysieren.
- Die Gemeinschaft kann zur Behandlung verschiedener Probleme beitragen, die aufgrund ihrer Eigenart die nationale Ebene überragen, wie zum Beispiel die bestimmter Gruppen oder Minderheiten wie reisende Menschen (gens de voyage).
- Die Gemeinschaft kann einen Beitrag zur Bekräftigung der gemeinsamen Werte der Mitgliedstaaten leisten - dies betrifft insbesondere die Achtung der menschlichen Würde.

5. In der vorliegenden Mitteilung trägt die Kommission folgenden zwei wesentlichen Elementen der gegenwärtigen Lage Rechnung:

- der Verschlechterung des Weltwirtschaftsklimas und dem daraus resultierenden Rezessionsprozeß;
- den unterschiedlichen Erwartungshaltungen der öffentlichen Meinung in der Ausgrenzungsproblematik: ein großer Teil der öffentlichen Meinung ist für die Erfordernisse in Sachen Solidarität sensibel; aber die Einstellungen und Ideologien der Ablehnung, ja sogar Rassismus und Ausländerfeindlichkeit, die die Zukunftsangst heraufbeschwört, spiegeln sich auch in der öffentlichen Meinung wider; außerdem kritisiert sie die Zugangsbedingungen zu öffentlichen Diensten.

6. In diesem Sinne wird die vorliegenden Mitteilung folgenden zwei Anliegen gerecht:

Erstens ist sie Ausdruck des Wunsches der Kommission, die Debatte über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in der Gemeinschaft auf breiter Ebene zu fördern und entsprechende Perspektiven für ein im Vergleich zu bisher stärkeres Handeln der Gemeinschaft aufzuzeigen. Ferner verdeutlicht die Mitteilung, welchen Beitrag die Gemeinschaft unter Berücksichtigung der ihr zur Verfügung stehenden begrenzten Ressourcen und Handlungsmittel zu den gemeinsamen Bemühungen als Reaktion auf eine der großen Herausforderungen unserer Zeit leisten könnte.

⁷ Mitteilung Dok. SEK(92) 1990 vom 27.10.1992.

Zweitens ist sie eine Bilanz der von der Kommission in den letzten Jahren ergriffenen Initiativen zur Förderung der Analyse und vergleichenden Gegenüberstellung der Erfahrungen und Politiken der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung. Diese Initiativen sind in erster Linie Teil des Follow-up zur EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 29. September 1989 über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung. In dieser EntschlieÙung, die die Notwendigkeit globaler und multidimensionaler Politiken zum Kampf gegen die soziale Ausgrenzung unterstreicht, ist die Kommission ersucht worden, drei Jahre nach Annahme der EntschlieÙung über die Durchführung der mit der EntschlieÙung vorgeschlagenen Maßnahmen Bericht zu erstatten. Dieser Bericht, der auf der Basis der Arbeitsergebnisse einer als "Beobachtungsstelle für die Politiken der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung" bezeichneten Gruppe unabhängiger Sachverständiger erstellt worden ist, liegt dieser Mitteilung als Anhang bei.

7. Bei der Erstellung dieser Mitteilung hat die Kommission die Mitgliedstaaten sowohl über mögliche Ausrichtungen des künftigen gemeinschaftlichen Vorgehens als auch über die Tätigkeiten der Beobachtungsstelle, auf deren Grundlage der Bericht über die praktische Umsetzung der EntschlieÙung erstellt worden ist, konsultiert. Des weiteren hat sie Vertreter der Nicht-Regierungsorganisationen, der lokalen Gebietskörperschaften und der Sozialpartner konsultiert. In die im folgenden dargelegten Vorschläge sind auch die Ergebnisse der Diskussionen eingeflossen, die mit einem breiten Kreis von Sachverständigen und Praktikern in mehreren europäischen Seminaren 1991 und 1992 u. a. in Lille, Rotterdam, Brüssel und Porto geführt wurden.

Mit der nunmehr vorliegenden Mitteilung wird eine Verpflichtung in die Tat umgesetzt, die der Präsident anlässlich einer wichtigen Konferenz eingegangen ist, die zu diesem Thema am 2. und 3. April 1992 in Brüssel mit Vertretern der Mitgliedstaaten, der regionalen und lokalen Behörden, der Nichtregierungsorganisationen und der Sozialpartner stattfand.

I. DIE SOZIALE AUSGRENZUNG, EINE HERAUSFORDERUNG

8. Armut und Marginalität sind keine neuen Erscheinungen. Schon seit langem sind sie Gegenstand unterschiedlichster wissenschaftlicher und politischer Untersuchungen und Betrachtungen und das Ziel zahlreicher öffentlicher wie privater Initiativen. Doch die öffentliche Debatte und das Bewußtsein der öffentlichen Meinung haben sich in den letzten 15 Jahren in sämtlichen Mitgliedstaaten grundlegend geändert, auch wenn dabei nicht immer der gesamten Tragweite des Phänomens Rechnung getragen wird.

Über die Vielfalt der unterschiedlichen Situationen in den einzelnen Ländern hinaus haben die Auseinandersetzungen auf nationaler Ebene eines gemeinsam: sie unterstreichen den strukturellen Charakter des Phänomens, das daraus hinausläuft, in das soziale Gefüge einen Mechanismus einzubringen, der bewirkt, daß ein Teil der Bevölkerung vom wirtschaftlichen und sozialen Leben ausgeschlossen wird und nicht am Wohlstand teilhaben kann. Aus diesen Debatten läßt sich insbesondere schlußfolgern, daß sich hinsichtlich der gestellten Herausforderung in den letzten 15 Jahren ein grundlegender Wandlungsprozeß vollzogen hat: problematisch ist nicht nur die Disparität zwischen dem oberen und dem unteren Ende der sozialen Skala (up/down), sondern vor allem die Distanz innerhalb des Sozialgefüges, zwischen denen in der Mitte und denen, die an den Rand gedrängt sind (in/out).

I.1. Eine Herausforderung mit veränderten Wesensmerkmalen

9. In den meisten Mitgliedstaaten sind die Behörden lange Zeit davon ausgegangen, daß Armut eine "Altlast" sei, die im Zuge des Fortschritts und des Wachstums verschwinden würde. Diese Vorstellung ist zweifelsohne von verschiedenen Experten und Nichtregierungsorganisationen in Frage gestellt worden. Bekräftigt worden ist sie allerdings durch die Verbesserungen, die die Sozialpolitik tatsächlich dem allgemeinen Wohlergehen der Bevölkerung und der Lage der benachteiligten Bevölkerungsgruppen wie Ältere oder Behinderte zuführen konnte.

Dieses Konzept hat sich Ende der 70er Jahre mit dem Erscheinen neuer Formen der Armut und der Marginalität geändert: zunächst Armut und Marginalität als Folge der Wirtschaftskrise - insbesondere im Zuge der zunehmenden Arbeitslosigkeit und Gefährdung der Stellung der abhängig beschäftigten Lohn- oder Gehaltsempfänger, dann die vielfältigen Formen, die sich im Rahmen der tiefgreifenden ökonomischen, technologischen und sozialen Wandlungsprozesse, die die Entwicklung unserer Industriegesellschaften kennzeichnen. Die Kontroversen, zu denen Begriffe wie "neue Armut" geführt haben, verdeutlichen, welche Wende sich im Überlegungsprozeß vollzogen hat, die ihrerseits schrittweise dazu geführt hat, daß die strukturelle Natur der gegebenen Situationen und vor allem der Mechanismen, die diese hervorbringen, in den Vordergrund geschoben

worden ist. Bezogen auf soziale Ausgrenzung bedeutet dies, daß zunächst die diesbezüglichen Auswirkungen der gesellschaftlichen Entwicklung herausgestellt werden, die ihrerseits im gleichen Zuge Reichtum und Disparitäten, Wohlstand und Mangel an Absicherung hervorbringt.

Ein strukturelles Phänomen

10. Die strukturelle Natur des Prozesses der sozialen Ausgrenzung unterstreicht die EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 29. September 1989, die erstmals den Begriff der sozialen Ausgrenzung in einen Gemeinschaftstext aufnimmt. Sicher ist dieser Begriff nicht in allen Mitgliedstaaten geläufig. Doch eine Betrachtung über die damit bezeichneten Prozesse und Gegebenheiten betrifft alle gleichermaßen, weil die in Frage stehenden strukturellen Veränderungen ganz Europa berühren. Im übrigen hat diese Frage in den 80er Jahren eine gemeinschaftliche Dimension erreicht: die aufeinanderfolgenden Gemeinschaftsprogramme zur Bekämpfung der Armut, die verschiedenen EntschlieÙungen des Europäischen Parlaments, die bereits genannte EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Soziales sowie verschiedene Initiativen der Kommission sind wegweisend für die vergleichende Gegenüberstellung der Situationen in den einzelnen Ländern gewesen und haben, ausgehend von gemeinsamen Situationsanalysen, die Debatte über zu fördernde und umzusetzende Maßnahmen eröffnet.

11. Der Begriff "soziale Ausgrenzung" ist ein dynamischer Begriff. Mit ihm können sowohl der ProzeÙ und als auch die Situationen, die Resultate dieses Prozesses sind, bezeichnet werden. Er eignet sich also besonders gut zur Bezeichnung solcher struktureller Veränderungen, denn im Vergleich zum Begriff der Armut, der zu oft im Sinne einer ausschließlich einkommensbezogenen Armut verstanden wird, betont er konkreter den vielschichtigen Charakter der Mechanismen, durch die Personen und Gruppen, ja sogar Gebiete von der Teilnahme an den zur sozialen Eingliederung wesentlichen Austauschaktivitäten, sozialen Verhaltensweisen und Rechten, die eine gesellschaftliche Integration und damit Identität begründen, ausgeschlossen werden. Soziale Ausgrenzung bezieht sich nicht nur auf ungenügendes Einkommen, sondern geht über die alleinige Teilnahme an der Beschäftigungssphäre hinaus: sie zeigt und äußert sich in den in der bereits genannten EntschlieÙung aus dem Jahr 1989 nachdrücklich hervorgehobenen Bereichen Wohnungspolitik, Bildung, Gesundheit und Zugang zum Sozialleistungsangebot. Die soziale Ausgrenzung ist also ein vielschichtiges Phänomen, das sich auch aus den Unzulänglichkeiten und Schwächen der gebotenen Leistungen und politischen Maßnahmen im Erziehungs-, Ausbildungs-, Sozialschutz-, Gesundheits- und Wohnungsbereich erklärt: diese Unzulänglichkeiten und Schwächen haben oft die Tendenz, sich sowohl im individuellen Bereich als auch auf Gebietsebene in kumulativen und interdependenten Prozessen miteinander zu verknüpfen, sodaÙ Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, die nur eine dieser Dimensionen berücksichtigen, fruchtlos bleiben. Auch darf z.B. nicht die wichtige Rolle übersehen werden, die der Wohnungsbau oder der Gesundheitsbereich de jure und de facto im Eingliederungsprozess spielen.

Die soziale Ausgrenzung betrifft nicht nur gescheiterte Einzelpersonen, sondern auch und speziell Gruppen in städtischen oder ländlichen Gebieten, die der Diskriminierung und Absonderung ausgesetzt oder Opfer der Abschwächung des traditionellen sozialen Gefüges sind. Ganz allgemein weist sie, indem sie die Auflösung der gesellschaftlichen Bindung hervorhebt, auf ein "Jenseits von sozialen Ungleichgewichten" hin und korrelativ dazu auf die Risiken einer Entwicklung hin zur sozialen Zweigleisigkeit bzw. Fragmentierung.

12. Die im Rahmen des Programms "Armut 3" durchgeführten Projekte zeugen von dieser multidimensionalen Charakteristik der sozialen Ausgrenzung. Bei diesen Vorhaben werden zum Überwiegenden Teil Beschäftigungsmaßnahmen verwirklicht (u. a. in Antwerpen, Perama, Argyroupolis, Limerick, Girona, Alto Belice, Utrecht und Almeida). Gleichzeitig berühren diese Maßnahmen aber auch die Bereiche Gesundheitswesen (wie in der Region Doubs oder in Charleroi), Wohnraum (z. B. Huelva, Porto, Perama, München, Weimar, Calais) bzw. die allgemeine und berufliche Bildung (z. B. Saloniki, Limerick, u.a.m.).

Bei diesen Projekten wird aber auch deutlich, wie vielschichtig die betroffenen Gruppen und Gebiete sind: einige Projekte arbeiten eng zusammen mit ethnischen Minderheiten (Liverpool), mit ehemaligen Strafgefangenen (Bautzen), mit Flüchtlingen (Saloniki, Berlin), Alleinerziehenden (Bristol, Hamburg), mit Straßenkindern (Lissabon) oder mit Suchtkranken (Kallithea); andere wiederum befassen sich mit den ländlichen Gebieten (Almeida, Burgos, Covilha, Connemara) bzw. dem städtischen Wohnumfeld (Calais, Mantois ...).

13. Beeinflusst wird die Entwicklung der sozialen Ausgrenzung von mehreren Faktoren, insbesondere von

- der anhaltenden Arbeitslosigkeit, speziell der Langzeitarbeitslosigkeit;
- den industriellen Wandlungsprozessen und ihren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, vor allem für die weniger qualifizierten Arbeitnehmer;
- den Wandlungsprozessen der Gesellschafts- und Familienstrukturen und der Fragilisierung dieser Strukturen;
- der Entwicklung der Werte-Ordnung, die sowohl Fortschritte bei der kollektiven Solidarität aber auch den Zerfall der traditionellen Werte des Zusammenhalts und der Solidarität mit sich bringt;
- den Trends zur sozialen Fragmentierung mit ihren Auswirkungen auf die Teilnahme an herkömmlichen repräsentativen Einrichtungen;
- der Zunahme der Wanderungsphänomene.

Hinzu kommt noch das Weiterbestehen bzw. Wiederauftreten traditioneller Armutsformen, vielfach in konzentrierter Form in vom Rückgang betroffenen städtischen Gebieten oder in ländlichen Gebieten mit Entwicklungsrückstand.

Das - sich ungleich vollziehende - Zusammentreffen der verschiedenen Faktoren hat ein wachsendes Ressentiment derer hervorgerufen, die tatsächlich von der Verteilung der Reichtümer ausgeschlossen sind, mit dem Risiko, sie dadurch zu Verzweiflungstaten oder zum Bruch mit der Gesellschaft durch Gewalttaten oder Drogen zu treiben. Die Verunsicherung hat eine Zukunftsangst hervorgebracht und damit vielfach Korporativismus, Fixierung auf die eigene Identität und mitunter Empfänglichkeit für rassistisches Gedankengut, zunehmend fremdenfeindliches Verhalten und Extremismus in seinen unterschiedlichen Formen.

Situationen in vielfältiger Form

14. Der Begriff "soziale Ausgrenzung" bezeichnet also Prozesse und Situationen, die in den letzten 15 Jahren zahlreicher und vor allem sichtbarer geworden sind. Das Wiederauftreten des Phänomens der Obdachlosen, vor allem in den städtischen Ballungsräumen, die urbanen Krisensituationen, die Spannungen zwischen ethnischen Gruppen und der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit, all dies sind Formen der sozialen Ausgrenzung, die in den Medien und in der öffentlichen Meinung am häufigsten die Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben. Dennoch darf aber nicht außer acht gelassen werden, daß auch andere Langzeit-Notsituationen fortbestehen. Nicht zu unterschätzen ist auch die zwar diffuse, aber massiv zunehmende Anfälligkeit eines großen Bevölkerungsteils, der von immer wiederkehrender Arbeitslosigkeit und unsicheren und atypischen Beschäftigungsverhältnissen betroffen oder von den industriellen Umstrukturierungen bedroht ist.

15. Dieses Zusammentreffen von verschiedenen Phänomenen erklärt die Vielschichtigkeit und Komplexität der Situationen, die in ihrem Ausmaß und ihrer Ausformung in den einzelnen Ländern und Regionen stark voneinander abweichen können. Im Übrigen sind die "Ausgeschlossenen" keine homogene Bevölkerungsgruppe, die von einer vermeintlich homogenen Gesellschaft an den Rand gedrängt wird. Daraus ergibt sich naturgemäß das Problem der Zielgerichtetheit der Maßnahmen zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen (siehe hierzu die Debatte über das "targeting" der Fürsorgeregelungen im Vereinigten Königreich) bzw. bestimmter integrierter Politiken (Debatten über Stadtpolitik in Frankreich bzw. zum Wohnraumproblem in Belgien).

Dies erklärt auch, warum eine einfache Definition der sozialen Ausgrenzung so schwierig ist: die Erkenntnisse erfahrener Akteure haben zu der Ansicht geführt, daß sich Ausgrenzung vor allem in der Unmöglichkeit manifestiert, soziale Rechte ohne Hilfe in Anspruch zu nehmen, in gemindertem Selbstwertgefühl und Schwächung des Eigenvermögens, seinen Verpflichtungen nachzukommen, in der Gefahr eines dauerhaften Zurückgestelltseins in eine Position des Hilfeempfängers und der Stigmatisierung der Menschen und, vor allem in urbanem Milieu, der Viertel, in denen sie wohnen.

16. Es gibt keine zufriedenstellenden statistischen Daten über die Tragweite und Entwicklung der sozialen Ausgrenzung. Die Arbeiten über die finanzielle Armut lassen vermuten, daß sich diese gegen Ende der 70er Jahre verstärkt und dann auf einem hohen Niveau stabilisiert habe. Sie belegen auch die gestiegene Anfälligkeit einer Reihe von individuellen Lebenssituationen, die sich in der Existenz einer sehr unbeständigen Bevölkerungsgruppe in der Grauzone an der Schwelle zur Armut ausdrückt. Es gibt nur einen begrenzten Kern von Langzeitarmen (bezogen auf finanzielle Armut). Demgegenüber aber gibt es Menschen, die punktuell oder wiederholt finanzielle Armut erleiden, vor allem infolge unsicherer Beschäftigung oder familiärer Situationen, die instabil geworden sind bzw. wenig Schutz bieten. In solchen Fällen bedarf es nur einiger Fragilisierungsfaktoren wie die Höhe und das Ausmaß der Verschuldung, Gesundheits- oder Wohnprobleme, damit solche Personen in Dauerarmut geraten.
17. Diese Feststellung läßt sich anhand eines konkreten Beispiels verdeutlichen, das einem Bericht der Universität Tilburg entnommen ist: diese Universität hat für den Zeitraum 1986 bis 1988 die lineare Entwicklung der finanziellen Armut der Niederlande auf der Grundlage der Ergebnisse des nationalen "Panels" der Haushalte untersucht, das das Statistische Amt der Niederlande (CS) zusammengesetzt hat. Bei dieser Studie wurde unter anderem die Armut unter dem Aspekt der "gesetzlichen" Armutsschwelle, d. h. des in den Niederlanden garantierten Mindesteinkommens (ABW) für die drei Bezugsjahre im einzelnen (1986, 1987 und 1988) analysiert. Ergebnis: 6 bis 7 % der Haushalte gelten als arm; bezogen auf den Gesamtzeitraum befanden sich lediglich 1 % in ständiger Armut gegenüber 3 %, die zwei Jahre lang in Armut lebten; allerdings lebten insgesamt 13,5 % der Haushalte mindestens ein Jahr lang in Armut.
18. Betrachtet man die Arbeitsmarkt-Entwicklungen (Langzeitarbeitslosigkeit, atypische Beschäftigungsverhältnisse) einerseits und die der Familienstrukturen (Vereinsamung) andererseits in den einzelnen Ländern, erkennt man, daß die daraus resultierende Anfälligkeit großer Bevölkerungsteile beträchtlich ist, woraus sich die Bedeutung von Maßnahmen, um darauf reagieren zu können, ergibt.

Deutlich wird dies an den umfangreichen Programmen und Maßnahmen auf nationaler Ebene im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit (z. B. PESP in Irland, Beschäftigungsprogramm in den neuen Bundesländern, Programme zugunsten der Langzeitarbeitslosen in Frankreich, aktive Beschäftigungspolitik in Dänemark) und der in den verschiedenen Ländern gesetzten Schwerpunkt zugunsten bestimmter Familienformen (z. B. in Luxemburg bzw. Maßnahmen zugunsten der Einelternfamilien im Vereinigten Königreich).

1.2 Gefahr der Verschlimmerung

19. Das internationale Umfeld bietet wichtige Vorteile für die Entwicklung der Gemeinschaft, aber auch Zwänge die mit der Überkommenen Produktions- und Arbeitsmarktorganisation zusammenhängen (niedriges Ausbildungsniveau zahlreicher Arbeitsplätze, wenig beschäftigungsintensives Wachstum).

Es steht zu befürchten, daß sich die Auswirkungen der sozialen Ausgrenzungsmechanismen in den nächsten Jahren noch verschlimmern: die Entwicklung der Beschäftigungslage verläuft ungünstig bzw. ist ungewiß, die öffentlichen Finanzen sind starken Sachzwängen unterworfen, die soziale Ausgrenzungsgeographie ist diversifizierter, und die Familienstrukturen bieten heute weniger Schutz als früher.

Die Entwicklung der Beschäftigungslage

20. Die Perspektiven der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung geben keinerlei Anlaß zur Hoffnung auf eine baldige Besserung der Situation.
21. Die Wiederbelebung des Arbeitsmarktes Mitte der 80er Jahre war von einer gleichbleibend hohen Arbeitslosenrate und vor allem von einem weiterhin hohen Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit begleitet. Dies ist ein Beleg dafür, daß sich die dauerhaft ausgegrenzte Bevölkerung nicht durch die bloße Tatsache einer Konjunkturverbesserung wirtschaftlich und sozial (wieder)eingliedern kann. Seit Beginn der 90er Jahre hat sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt im übrigen verschlechtert, die Gefahr der Zuspitzung in einem von Wachstumsrückgang und verschlechtertem weltwirtschaftlichen Klima geprägten Kontext wächst. Und die Erfahrung lehrt, daß sich die Disparitäten innerhalb der Gemeinschaft und die Ungleichheiten zwischen sozialen Gruppen in Zeiten geringen Wachstums eher verschärfen⁸.
22. Außerdem führen Ausmaß und Geschwindigkeit der technologischen Veränderungen auf den verschiedenen Wirtschaftssektoren zu einer verstärkten Selektivität auf dem Arbeitsmarkt und damit zu größeren sozialen Ausgrenzungsrisiken der anfälligsten Arbeitnehmer und jener, die aufgrund ihres Alters oder ihrer Qualifikation (Automatisierung, Robotisierung, industrielle Umstrukturierung usw.) am wenigsten fähig sind, sich an diese Veränderungen anzupassen. Diese Risiken sind besonders stark in den Regionen, in denen die Beschäftigungspalette nicht sehr vielseitig ist und die Umstrukturierung ein massives Ausmaß annimmt.
23. Des weiteren wird die Entwicklung der Beschäftigungsformen, insbesondere die Zunahme atypischer Beschäftigung, sich gegenteilig auf die Ausgrenzung auswirken. Die atypischen Beschäftigung, entsprechen zwar den Erwartungen bestimmter Arbeitnehmer-Kategorien und können sogar eine positive Phase im Verlauf der Eingliederung benachteiligter Populationen in das Erwerbsleben darstellen; aber der zunehmende Mangel an gesicherter Beschäftigung ist gleichzeitig ein Verunsicherungsfaktor bzw. Ausgangspunkt für ein vermindertes Schutzniveau und damit Ursache für Ausgrenzung. Voraussetzung für die Überwindung dieses Dilemmas wäre, daß das Gewicht der

⁸ Siehe Beschäftigungsbericht 1992.

Flexibilität stärker bei denen läge, die über ein größeres Anpassungspotential verfügen, als bei den anfälligsten Arbeitnehmern, und daß selbstverständlich der Schutz der betroffenen Arbeitnehmer verbessert würde. In jüngster Zeit haben verschiedene Länder (Spanien beispielsweise) den Schwerpunkt auf diesen Aspekt gelegt.

Sachzwänge für die öffentlichen Finanzen

24. Im Übrigen führt in dem Maße, wie die Integration der europäischen Wirtschaft voranschreitet, die Forderung nach Wettbewerbsfähigkeit und Haushaltsdisziplin die Staaten dazu, die öffentlichen Ausgaben und die auf den Unternehmen lastenden Abgaben zu stabilisieren oder sogar zu verringern. Damit stehen sie vor schwierigen Entscheidungen über haushaltspolitische Prioritäten.

Soziale Ausgrenzung und geographische Unterschiedlichkeit

25. Die soziale Ausgrenzung manifestiert sich unterschiedlich zwischen den nördlichen und den südlichen Ländern, zwischen wohlhabenden Regionen und Regionen mit wirtschaftlichem Rückgang, zwischen Städten und ländlichen Gebieten⁹. Das Ausmaß der ländlichen Armut, das umso besorgniserregender ist, als sich die ländlichen Gebiete voll im Umbruch befinden, darf nicht außer acht gelassen werden: angesichts der unzulänglichen Ausstattung mit Ausrüstungsgütern und der unzulänglichen Infrastrukturen in den ländlichen Gebieten sind die benachteiligten Bewohner dort in doppelter Hinsicht marginalisiert. Dies wird beispielsweise anhand der Programme deutlich, die innerhalb des Programms "Armut 3" durchgeführt werden (z. B.: Almeida, Connemara, Burgos). Hinzu kommt ferner, daß die Zerstörung des ländlichen Raums vielfach zur Landflucht und damit zur Verarmung der städtischen Gebiete führt.
26. Disparitäten bestehen auch innerhalb des urbanen Milieus selbst: die festgestellten Entwicklungen tendieren nämlich dazu, die Diskrepanz zwischen den städtischen Ballungsräumen zu akzentuieren, und werden innerhalb dieser Zentren von wachsenden Differenzierungen und Absonderungen begleitet: auch hier werden einige Städte und Stadtviertel ihre Situation verbessern; andere werden jedoch einen folgenschweren Konjunkturrückgang oder eine Stagnation erleben, und zwar besonders jene Städte, die von einem Wirtschaftsrückgang gezeichnet sind, sowie ganz allgemein die benachteiligten Viertel der städtischen Ballungsräume, die als Zufluchtsort für die ausgrenzten und gebrandmarkten Bevölkerungsteile Opfer des Zerfalls des sozialen Gefüges sind. Auch hier sind die im Rahmen des Programms "Armut 3" durchgeführten Vorhaben ein anschauliches Beispiel (Mantons, München, Saloniki, Calais, Porto, usw.).

⁹ Siehe "Europa 2000, Ausblick auf die Entwicklung des Gemeinschaftsraums", Dok. (KOM(91)452 endg.

Die "Fragilisierung" der Familienstrukturen

27. Die Entwicklungen in bezug auf die Demographie und die immer fragiler werdenden Familienstrukturen dürften sich kaum umkehren. Die sich ändernden Lebensweisen und die Instabilität der Lebensgemeinschaften werden unweigerlich zu einer Zunahme der Isolations-Situationen führen. Beobachten läßt sich dieses Phänomen bei den im Rahmen des Programms "Armut 3" durchgeführten Vorhaben zugunsten der Alleinerziehenden (z. B. Hamburg, Bristol, Perama).

Schon heute ist festzustellen, daß die Leistungsempfänger bei den Systemen zur Sicherung von Zuwendungen zu einem wesentlichen Teil aus Alleinstehenden besteht. Bekannt ist ebenso, daß die Marginalisierung ein größeres Risiko für Alleinstehende bedeutet (im Gegensatz dazu ist ein Arbeitsloser, der in einem Haushalt lebt, in dem ein anderes Mitglied einer Berufstätigkeit nachgeht, diesem Risiko der Marginalisierung weniger stark ausgesetzt und bei einem solchen Arbeitslosen die Wahrscheinlichkeit des Wiedereinstiegs in die Arbeitswelt größer). Des weiteren sei hier nochmals auf das wiederauftretende Phänomen der Obdachlosen verwiesen, das im Gegensatz zum Phänomen der Einelternfamilie insbesondere Männer betrifft und zum Teil im Zusammenhang mit der Entwicklung der Isolations-Situationen und der Destabilisierung der Familienstrukturen gesehen werden muß¹⁰.

I.3 Die Bedeutung des Handelns auf lokaler Ebene

28. Konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und zur Förderung der Eingliederung oder Wiedereingliederung in das Wirtschafts- und Sozialleben setzen sehr oft auf lokaler oder regionaler Ebene an.

Dies wird besonders deutlich in Programmen wie dem Programm "Social Renewal" in den Niederlanden, "City Challenge" im Vereinigten Königreich und den nationalen Programmen zur Bekämpfung der Armut in Portugal bzw. in Irland.

I.4 Politiken zur gegenseitigen Verzahnung von Wirtschafts- und Sozialpolitik fördern

29. Die Größenordnung des Phänomens der Ausgrenzungssituationen und die Gefahr, daß sich diese noch verschlimmern, machen eine Fortführung und Intensivierung der bisher unternommenen Anstrengungen unerlässlich. Diese Anstrengungen gelten nicht nur für die sozialpolitischen Maßnahmen; vielmehr geht es darum, Wirtschafts- und Sozialpolitik miteinander zu verzahnen.

Mit den Sozialpolitiken ist versucht worden, Lösungen für die sich ihnen stellenden neuen Probleme zu finden; insbesondere im Bereich des sozialen Schutzes sind diese Politiken darauf abgestellt worden, die Folgewirkungen der sozialen Ausgrenzungsprozesse zu zügeln oder zumindest zu dämpfen.

¹⁰ Siehe Bericht der Feantsa-Beobachtungsstelle.

30. Bedingt durch die zunehmende Arbeitslosigkeit sind sämtliche Mitgliedstaaten zu Anpassungen oder gar zu einer grundlegenden Überarbeitung der Regelungen zur Unterstützungsleistung veranlaßt worden. Ferner hat diese Zunahme zur Entwicklung von Instrumenten der öffentlichen Hand in den Bereichen Bildung und Beschäftigungsförderung geführt; derartige Instrumente haben insbesondere in den Ländern, für die sich speziell die Notwendigkeit einer "Aktivierung" der beschäftigungspolitischen Maßnahmen stellt, zunehmend an Bedeutung gewonnen (z. B. Dänemark). Darüber hinaus sind in mehreren Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften betreffend Einkommensgarantien neu eingeführt bzw. bestehende gesetzliche Regelungen reformiert worden (siehe Frankreich, Belgien, Luxemburg sowie Spanien auf regionaler Ebene). Ebenso haben mehrere Mitgliedstaaten neue Maßnahmen in den Bereichen Wohnungspolitik, Gesundheitswesen und Überschuldung eingeführt (z. B. Belgien und Frankreich), die insbesondere darauf abzielen, die Rechtsansprüche der anfälligsten Bevölkerungsgruppen auszuweiten¹¹.

Die Feststellung, daß ein "multidimensionaler" Ansatz für die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung unerlässlich ist, hat dazu geführt, daß diverse Initiativen, vornehmlich in städtischem Milieu, aber auch in ländlichen Gebieten, ergriffen worden sind. Die Sozialpolitiken zur städtischen Entwicklung (vgl. "City Challenge" im Vereinigten Königreich, "Politique de la ville" in Frankreich) oder "gemeinschaftlichen Entwicklung" (siehe z. B. Irland), die Integrations- und Eingliederungsprogramme im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Einkommensgarantie, sozialwirtschaftliche Unternehmen (z. B. in Italien) oder die Eingliederungserfahrungen der Wirtschaft sind allesamt Beispiele für die von nationalen Behörden, Gebietskörperschaften, Vereinen auf Gegenseitigkeit und Genossenschaften, nichtstaatlichen Organisationen, gelegentlich sogar Unternehmen und Gewerkschaften gemeinsam initiierten Lösungsversuche. Sie sind ein Kapital an Erfahrungen und bewährter Praktiken. (Ein Beispiel aus jüngerer Zeit ist die Einsetzung des "Armut-Forums" in Spanien).

31. Daraus ergeben sich Leitgedanken wie die Effizienz partnerschaftlicher Praktiken und die Aufhebung der Trennung zwischen den Institutionen, die Notwendigkeit der Verknüpfung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, die Bedeutung qualifizierter Sozialakteure, die Bedeutung einer aktiven Beteiligung der betroffenen Bevölkerungsgruppen und die Übernahme der Verantwortung durch diese Bevölkerungsgruppe bei der Durchführung von Eingliederungsansätzen, der Nutzen ausgearbeiteter Strategien für genau bestimmte Gebiete anstelle von vorab erstellten Maßnahmenkatalogen, die sich an Verwaltungskategorien orientieren. Auf einem solchen Ansatz beruht beispielsweise das Programm "Social Renewal" in den Niederlanden.

Zudem haben die Maßnahmen zugunsten der Langzeitarbeitslosen und die aktive Arbeitsmarktpolitik im allgemeinen (in dieser Hinsicht ist das dänische Beispiel aufschlußreich) die Notwendigkeit einer breiten Mobilisierung der öffentlichen und privaten Akteure, einer

¹¹ Siehe Bericht der Beobachtungsstelle für die Politiken zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, 1992.

Flankierung der Ausbildungsmaßnahmen und von Zugangserleichterungen zum Arbeitsmarkt durch einzelfallbezogene Hilfeleistungen deutlich gemacht. Ganz allgemein sollten die Maßnahmen zum Ausgleich dieser Existenzlagen in den weiteren Kontext einer Politik gestellt werden, die auf eine Prävention der Langzeitarbeitslosigkeit und einen umfassenden Abbau der Integrationshemmnisse angelegt ist.

32. Die diesbezüglichen Bemühungen zeigen aber auch, daß sozialpolitische Maßnahmen allein keine zufriedenstellende Antwort auf den Prozeß der sozialen Ausgrenzung und Ausgrenzungssituationen sein kann. Die Vielschichtigkeit der sozialen Ausgrenzung erfordert den Einsatz globaler entwicklungs- und integrationspolitischer Strategien. Ein struktureller Ansatz setzt voraus, daß die Präventions- und Integrationsperspektiven von allen Akteuren (u. a. auch von den Unternehmen, die allzuoft dazu neigen, die Kosten für die erforderliche Anpassung nach außen abzuwälzen) getragen werden und daß diese Perspektiven in alle Politikbereiche und speziell die Wirtschaftspolitik mit einbezogen werden.
33. Es erweist sich von daher als geboten, auf allen Interventionsebenen eine globale Politik zu fördern und umzusetzen. In dieser Perspektive ist es notwendig, bestimmte Elemente zu identifizieren, die für die Definierung kohärenter, systematischer Vorgehensweisen von essentieller Bedeutung sind. Aus diesen Erfahrungen, die Behörden, Nichtregierungsorganisationen und freiwilligen Verbände vor Ort gesammelt haben, ergeben sich daraus mehrerer Arbeitsfelder, die hinsichtlich Entstehung und sich wiederholenden sozialen Ausgrenzungssituationen besonders sensibel und damit auch in Fragen der Betreuung und Präventivmaßnahmen besonders anfällig sind: der Arbeitsmarkt im weitesten Sinne, die Entwicklung der Kapitalmärkte, der wissenschaftliche und technologische Fortschritt, die Inanspruchnahme der sozialen Rechte, die Struktur und Verfügbarkeit des bestehenden Wohnraums, die Grundausbildung und der Erwerb von Grundkenntnissen.

II. DER DURCH GEMEINSCHAFTLICHE UNTERSTÜTZUNG ERZIELTE MEHRWERT

34. Zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung handelt die Gemeinschaft in zwei Richtungen:
- Angesichts der Vielfalt von Faktoren, die die soziale Ausgrenzung beeinflussen greift die Gemeinschaft durch ihre allgemeine Wirtschafts- und Sozialpolitik und durch den Beitrag ihrer Strukturfonds zur Entwicklung und Verbesserung der Beschäftigung ein; dieses Eingreifen ist zwar keineswegs unbedeutend, erfolgte aber nicht spezifisch im Hinblick auf den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung und leistet einen vorwiegend indirekten Beitrag;

- Die Gemeinschaft unterstützt spezifisch die durch und in den Mitgliedstaaten durchgeführten Aktionen, und zwar durch eine Vielzahl von Aktionen (Lebensmittelhilfe, besondere Programme zur Förderung der Innovation und des Erfahrungsaustauschs, Stimulierung von Netzen zwischen Akteuren, Unterstützung von Nicht-Regierungsorganisationen usw.). Diese Intervention ist lange Zeit bescheiden gewesen und - zumindest teilweise - punktuell, wenn nicht sogar außerhalb jedes Gesamtzusammenhangs, erfolgt. Allerdings sind im Laufe der letzten Jahre bedeutende Anstrengungen unternommen worden, um die Ambitionen zu vergrößern und die Gesamtkohärenz zu fördern.

Allgemeine und Strukturpolitik

35. Die Strukturpolitiken stellen eine bedeutende Anstrengung im Hinblick auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft dar. Sie sind zwar nicht spezifisch auf die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ausgerichtet; dennoch können sie durch Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und Förderung der regionalen Entwicklung dazu einen entscheidenden Beitrag leisten.

Die Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds haben zu einer Verbesserung der Lage der im Hinblick auf Ausbildung und Beschäftigung benachteiligten Bevölkerungsgruppen (Langzeitarbeitslose, Jugendliche und innerhalb dieser Gruppen bestimmte besonders betroffene Gruppen wie Frauen und Migranten) beigetragen. Darüberhinaus hat die vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft geleistete Unterstützung den Regionen mit Schwierigkeiten geholfen, ihre Infrastrukturen und generell die Voraussetzungen für ihre Entwicklung bzw. wirtschaftliche Umstellung zu verbessern.

36. Um den Schwierigkeiten der bedürftigsten Bevölkerungsgruppen oder besonders benachteiligten städtischen Gebiete besser entsprechen zu können, sind spezifische Programme aufgelegt worden, die genau auf diese Bevölkerungsschichten oder Gebiete abgestimmt sind.

So hat beispielsweise der ESF ein Programmpaket für Gemeinschaftsinitiativen zur Förderung der Humanressourcen aufgelegt (EUROFORM, NOW, HORIZON), deren Besonderheit ihr transnationaler, innovatorischer Charakter ist. Die Initiative HORIZON umfaßt einen speziell für bedürftige Bevölkerungsschichten bestimmten Teil, in dessen Rahmen Maßnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung von Personengruppen geplant sind, die von sozialer Ausgrenzung betroffen sind.

Der FEDER hat 21 Pilotprojekte unterstützt, um neue Ideen zur Umsetzung einer Städtepolitik in der Gemeinschaft zu testen. Hilfe für die Eingliederung sozial ausgegrenzter Gruppen war einer der wichtigsten Gesichtspunkte. Unterstützt wurde auch das Netzwerk "Viertel in der Krise", das 25 Städte und urbanisierte Regionen in Europa umfaßt, die schwerwiegende Probleme des städtischen Verfalls haben. Darüber hinaus untersucht "Europa 2000" spezifische Problemfaktoren der sozialen Ausgrenzung in städtischen und ländlichen Gebieten.¹²

37. Die allgemeine Politik der Gemeinschaft kann ihrerseits ebenfalls indirekt zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung beitragen. Hier sei darauf verwiesen, daß die schrittweise Verwirklichung des Binnenmarkts das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen entscheidend begünstigt hat. Ebenso sind die Gemeinschaftsaktionen in den Bereichen Beschäftigung, Arbeitsbedingungen, Sozialschutz, Freizügigkeit und Migration sowie Sozialwirtschaft und die Maßnahmen zugunsten von Frauen und zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern, obwohl nur indirekt, wichtige Beiträge zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung.

Spezifische Initiativen

38. Mit dem Problem der Ausgrenzung befaßt sich die Gemeinschaft gezielt seit Mitte der 70er Jahre. Strenggenommen handelte es sich dabei natürlich nicht um eine Politik im eigentlichen Sinne, sondern eher um einen begrenzten Beitrag mit Signalwirkung. Bevorzugtes, lange Zeit einziges Handlungsinstrument waren dabei spezifische Programme.

Diese Programme waren mit begrenzten Mitteln ausgestattet. Da es sich dabei aber um Programme und nicht um Fonds handelte, darf deren Bedeutung nicht ausschließlich an den ihnen zugewiesenen Haushaltsmitteln gemessen werden. Zweck dieser Programme ist zunächst die Unterstützung von Innovation und Austausch.

Konkret hat die Gemeinschaft bereits 1975 ein erstes Programm zur Bekämpfung der Armut (1975-80) aufgelegt, mit dem Pilotprojekte in sämtlichen Mitgliedstaaten unterstützt wurden. Dieses 1980 abgeschlossene Programm hat dazu beigetragen, daß in den meisten Mitgliedstaaten auf administrativer wie auch politischer Ebene der Überlegungsprozeß hinsichtlich der Veränderung der Problematik der Armut und der daraus resultierenden allgemeinen Krisensituation Ende der 70er Jahre sich weiterentwickelt hat. Auf das erste Programm folgte ein zweites (1984-89), bei dem der besondere Schwerpunkt auf transnationalem Erfahrungsaustausch zwischen Projekten auf lokaler Ebene lag. Das dritte Programm, das unter dem Namen "Armut 3" bekannt (1989-94) ist und gegenwärtig durchgeführt wird, verfolgt höher gesteckte Ziele: mit ihm sollen Versuche mit lokalen Strategien zur wirtschaftlichen und sozialen Integration auf der Grundlage von Partnerschaft, Multidimensionalität und wechselseitiger Beteiligung gefördert werden.

¹² "Europa 2000 - Ausblick auf die Entwicklung des Gemeinschaftsraums", Dok. KOM(91)452 endg.

39. Im Rahmen der in bestimmten Mitgliedstaaten durchgeführten Winterprogramme zugunsten der Mindestbemittelten hat die Kommission seit 1987 den Nichtregierungsorganisationen Nahrungsmittelüberschüsse überlassen. Das Budget für das letzte Programm belief sich auf 150 MECU.
40. Die Gemeinschaftsaktion ist insbesondere gegen Ende der 80er Jahre, u. a. bedingt durch die fortschreitende öffentliche Bewußtwerdung der Bedeutung des Problems, zunehmend diversifiziert worden. Deutlich wird dies an der Bewußtwerdung auf seiten der Mitgliedstaaten, wie beispielsweise die Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 29. September 1989 zeigt. Deutlich wird dies aber auch an der Bewußtseinsbildung auf seiten einer Vielzahl von Akteuren in den Mitgliedstaaten, von der insbesondere die Konzertierungs- und Kooperationsbemühungen der Netze von Nichtregierungsorganisationen, Städten und Einrichtungen des Wohnungswesens auf europäischer Ebene zeugen.

Die Kommission hat sich bemüht, diesbezüglich ein Gesamtbündel von Initiativen mit noch höher gestecktem Ziel und mehr Kohärenz zu entwickeln. Parallel zur Durchführung des Programms "Armut 3" hat sie ihre Unterstützung zugunsten der Nichtregierungsorganisationen intensiviert, insbesondere für deren Zusammenführung im Rahmen eines europäischen Netzverbundes (EAPN, European Anti-Poverty Network, Europäisches Netz der in der Bekämpfung der Armut aktiven Nichtregierungs- und Freiwilligenorganisationen).

Im Übrigen hat die Kommission im Rahmen der Durchführung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer eine Empfehlung über die Anerkennung des Anspruchs auf eine Zuwendungs- und Leistungsgarantie in Vorschlag gebracht; diese Empfehlung hat der Rat am 24. Juni 1992 angenommen. In ihr wird nicht nur der Rechtsanspruch auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen bekräftigt, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können. Unterstrichen wird darin vielmehr auch die Notwendigkeit, diesen Anspruch durch Maßnahmen zur Eingliederung in den Bereichen Gesundheit, Wohnungswesen, Beschäftigung, Berufsbildung usw. zu stützen.

Des Weiteren hat die Kommission, insbesondere durch Veranstaltung einer Reihe von Brainstorming-Sitzungen und Workshops zur Erarbeitung von Vorschlägen, das Zustandekommen von Synergieeffekten zwischen den Initiativen der einzelnen Netze der an der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung beteiligten Akteure begünstigt. Ferner hat sie die Durchführung von Untersuchungen und Evaluierungen, beispielsweise durch die errichtete Beobachtungsstelle für die Politiken zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, angeregt. Und schließlich hat sie in ihren Vorschlägen zur Novellierung des Vertragswerks nachdrücklich die Notwendigkeit bekräftigt, den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung zu intensivieren.

41. Beispiele für den von der Gemeinschaft geleisteten Beitrag zum gegenseitigen Austausch und Transfer von Erfahrungen sind die Unterstützung von Pilotprojekten und die Anregung zu Erfahrungsaustausch-Programmen, die Kooperation mit Nicht-Regierungsorganisationen, lokalen Behörden und den Sozialpartnern, die Veröffentlichungen der Beobachtungsstelle für die Politiken zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und die Vorschläge betreffend die Zuwendungs- und Leistungsgarantie.

Dieser Beitrag hat unlängst seine Bestätigung von seiten der für den Wohnungsbau zuständigen Minister der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft erfahren, und zwar in den Schlußfolgerungen der Präsidentschaft zu der jüngsten Tagung von London am 24. und 25. November 1992; darin wird die Kommission u.a. ersucht, den Informationsaustausch, beispielsweise in Fragen der Neubelebung der Stadtviertel in Krisensituationen, zu erleichtern.

Die Anerkennung dieses Beitrags gehört zweifellos zu den Errungenschaften bisherigen gemeinschaftlichen Vorgehens. Mit ihren Bemühungen um größere Kohärenz der Interventionen und stärkere Synergie zwischen den Initiativen der verschiedenen Akteure kommt der Kommission nun eine Rolle als Katalysator für Erfahrungen und Austausch zu - eine Funktion, die eine Verstärkung der europäischen Dimension im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung ermöglicht. Damit sind eine Dynamik und eine Mobilisierung in Gang gesetzt, die bei vielen Akteuren die Hoffnung auf ein weitergehendes Engagement von seiten der Gemeinschaft geweckt haben.

Bei dieser Hoffnung auf ein weitergehendes Engagement geht es nicht nur um eine Verstärkung der bisherigen spezifischen Gemeinschaftsinitiative. Betroffen ist auch die Fähigkeit der Gemeinschaft, Überlegungen zu den Auswirkungen ihrer Politik anzustellen und die Prävention der Ausgrenzung zu fördern, u. a. durch Stimulierung zu größerem Beschäftigungswachstum und durch Begleitmaßnahmen zu den ökonomischen und sozialen Wandlungsprozessen.

III. PERSPEKTIVEN UND AUSRICHTUNGEN: DIE LEITPRINZIPIEN GEMEINSCHAFTLICHEN ÜBERLEGENS UND UNTERSTÜTZENS

42. Die Handlungsperspektiven müssen nicht nur den begrenzten Zuständigkeiten der Gemeinschaft Rechnung tragen, sondern gleichsam auch dem Gebot und den Sachzwängen hinsichtlich der Gemeinschaftsressourcen.

Vorbeugen und Abhilfe schaffen : ein integrierter Ansatz

43. Die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen heißt, ihre Entstehung zu verhüten und gleichzeitig ihrer Ausweitung entgegenzuwirken suchen. Prävention setzt voraus, daß auf die einzelnen, nicht

zusammenhängenden Kumulationsmechanismen eingewirkt wird, die ihr zugrunde liegen und die ihren Ursprung zum großen Teil in den strukturellen Veränderungen der europäischen Wirtschaften und Gesellschaften haben. Um die bestehenden Situationen zu beseitigen, müssen zielgerichtete Maßnahmen zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der betroffenen Personen, Gruppen oder Gebiete ergriffen werden.

Die Gemeinschaft kann, soweit ihre Zuständigkeiten und Mittel es erlauben, im Rahmen dieser beiden sich gegenseitig ergänzenden "Register", die eine umfassende und integrierte Strategie erfordern, am Kampf gegen die Ausgrenzung mitwirken. Eine solche Strategie muß die Vielfalt der nationalen und regionalen Situationen berücksichtigen und so konzipiert werden, daß die Politik der jeweiligen Behörden und privaten Organisationen optimal ergänzt und angeregt wird.

Dies beinhaltet nicht nur eine eventuelle Verstärkung der spezifischen Initiativen, die bisher das wesentliche des gemeinschaftlichen Besitzstandes in diesem Bereich darstellen. Vielmehr muß gleichfalls untersucht werden, wie die Gesamtheit der Gemeinschaftspolitiken zur Bekämpfung der Ausgrenzung beitragen könnte.

Es muß hier erneut darauf hingewiesen werden, daß der Vertrag von Maastricht in dem von elf Mitgliedstaaten unterzeichneten Protokoll über die Sozialpolitik bekräftigt, daß "der Kampf gegen die Ausgrenzung" eines der Ziele der Sozialpolitik darstellt (Artikel 1), und verfügt, daß die "Eingliederung der vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen" zu den Bereichen gehört, in denen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden können.

III.1 Die ökonomischen Mechanismen

44. Die gerade vom Europäischen Rat in Edinburgh angenommene Initiative zur wirtschaftlichen Wiederbelebung bildet das wirtschaftliche Umfeld dieses integrierten Ansatzes.

Haushaltsbezogene Aspekte

45. Die Mitgliedstaaten befinden sich in einem Prozeß der Umstrukturierung ihrer öffentlichen Haushalte. Es obliegt ihnen dabei, die ihrer spezifischen nationalen Situation angemessenen Maßnahmen zu treffen. Angesichts des politischen Erfordernisses, die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen, sollten die betroffenen Maßnahmen allerdings dergestalt sein, daß damit bereits unternommene Bemühungen zur Bekämpfung und zur Prävention der sozialen Ausgrenzung so weit wie möglich weitergeführt werden können.

In dieser Perspektive erweist es sich als geboten, auf Gemeinschaftsebene den Informationsaustausch und die vergleichende Gegenüberstellung von Erfahrungen über die Verwendung öffentlicher Mittel zur Bekämpfung und Verhütung der sozialen Ausgrenzung zu fördern.

Beschäftigung und Arbeit

46. Ein zweiter wichtiger Punkt betrifft den Arbeitsmarkt und die Bedingungen für eine allgemeine Anhebung des Qualifikationsniveaus zur Besetzung der Arbeitsstellen in den Betrieben in den kommenden Jahren. Hier ist angesichts einer verstärkten Öffnung besonders gegenüber den Ländern des Ostens und des Südens mit einem beschleunigten Wandel zu rechnen. Darauf wird in dem Vertragsentwurf für eine Europäische Union ausdrücklich hingewiesen. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, was dann aus den Erwerbstätigen mit geringer Berufsqualifikation wird. Können die Unternehmen die Qualifizierung dieser Arbeitnehmer und die Modernisierung ihrer Anlagen übernehmen, ohne daß ihnen übermäßige Kosten entstehen? Hier muß unter Berücksichtigung der Vielschichtigkeit der Situationen und Traditionen in den Mitgliedstaaten ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen den Lasten, die die Unternehmen vorübergehend übernehmen, und den von der Gemeinschaft zu tragenden Lasten, die leicht zu definitiven Kosten werden und sich schließlich in Form von Steuern und Sozialbeiträgen wieder auf die Wettbewerbsfähigkeit niederschlagen können. Denkbar wäre, daß sich dieses Gleichgewicht auf europäischer Ebene, sprich auf Ebene des Europäischen Wirtschaftsraumes, leichter herstellen läßt als auf nationaler Ebene, da sich der Wettbewerb größtenteils innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes vollzieht. Mit dieser Frage könnte sich die Gemeinschaft im Rahmen des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene befassen.
47. Diesbezüglich ist auch zu bemerken, daß die Sozialpartner am 3. Juli 1992 eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben haben, in der sie ihre ernsthafte Besorgnis hinsichtlich der stark zunehmenden Arbeitslosigkeit bzw. der praktisch stagnierenden Beschäftigung zum Ausdruck gebracht haben und für eine Wiederankurbelung¹³ der internen Dynamik der Gemeinschaft und für eine neue Kooperationsstrategie zum Beschäftigungswachstum plädieren.
48. Die Gemeinschaft könnte ferner ihre Initiativen fortführen und intensivieren, damit in den Unternehmen verstärkt eine Personalpolitik praktiziert wird, die keine neuen Ausgrenzungprozesse generiert.

Unterstützt werden müßten insbesondere die in bestimmten Unternehmen zu beobachtenden Entwicklungen im Zusammenhang mit der Einführung von "anthropozentrischen Produktionssystemen", mit denen speziell die Ausgrenzung zurückgedrängt werden soll.

Hier sei im Übrigen auch auf die Überlegungen und Vorschläge zur Arbeitszeitgestaltung und zum Schutz der Arbeitnehmer in unsicheren Arbeitsverhältnissen verwiesen.

Weitergeführt werden müßten auch die Überlegungen und Vorschläge im Bereich der Sozialwirtschaft, insbesondere was die Rechtsform - auf europäischer Ebene - der Verbände, der Vereine auf Gegenseitigkeit und den Genossenschaften und die neuen Formen der von benachteiligten Personen gegründeten bzw. für diese bestimmten Unternehmen betrifft.

¹³ Wiederankurbelung zwischenzeitlich vom Europäischen Rat in Edinburgh beschlossen (s.o., Punkt 45)

Konvergenz der Wirtschafts- und der Sozialschutzpolitik

49. Die Empfehlung des Rates vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und politischen Maßnahmen im Bereich des sozialen Schutzes stellt den Zusammenhang zwischen Wirtschaftspolitik und der Politik im Bereich des Sozialschutzes her. Die Kommission hat in ihrem Vorschlag für die Empfehlung den unverzichtbaren Zusammenhang zwischen Annäherung der Wirtschaftspolitiken und Annäherung der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes hervorgehoben. Das bedeutet insbesondere, daß sich die Annäherung der Wirtschaftspolitiken für die Entwicklung eines fortschrittlichen Sozialschutzes, den die Europäer wünschen, auf den in Artikel 2 des Vertrags von Maastricht ausdrücklich verwiesen wird, und der ein wichtiger produktivitätsfördernder Faktor ist, als nützlich erweisen kann. Die Strategie der Konvergenz der Ziele und Politiken im Bereich des sozialen Schutzes, wie sie von der Kommission vorgeschlagen und vom Rat gebilligt worden ist, zeigt, wie ein solcher Ansatz unter Wahrung der Vielgestaltigkeit der Traditionen und der entsprechenden einzelstaatlichen Systeme durchgeführt werden kann.

III.2 Möglicher Beitrag der Strukturpolitik

50. Die Gemeinschaft verfügt bereits im Rahmen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts über umfassende Erfahrungen in der Strukturpolitik, die sie in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durchführt. Seit der Reform der Politik im Jahr 1988 sind Partnerschaft, Integration der Aktionen und Kontinuität in der Programmplanung zentrale Punkte, die auch im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung nutzbringend eingesetzt werden können.
51. In ihrem Dokument "Von der Einheitlichen Europäischen Akte zu der Zeit nach Maastricht - Ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele"¹⁴ hat die Kommission nachdrücklich betont, daß die Eingliederung der vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen zu den Zielen gehört, in deren Rahmen sie strukturpolitische Maßnahmen zu entwickeln beabsichtigt.

Die Strukturpolitik der Gemeinschaft kann eine Hilfe zur Prävention der sozialen Ausgrenzung sein; ebenso kann sie - und dies gilt speziell für die Strukturpolitik - zur Eingliederung der Ausgeschlossenen beitragen. Die Weiterentwicklung dieser Politik, insbesondere bezüglich der Ziele Nr. 3 und Nr. 4, dürfte demzufolge ein bedeutender Beitrag zur Verwirklichung des vorgeschlagenen integrierten Ansatzes sein.

¹⁴ Dok. KOM(92) endg. vom 11.02.1992.

Zur Prävention der Ausgrenzung beitragen

52. Bisher haben die Strukturfonds einen überwiegend indirekten präventiven Beitrag zum Kampf gegen die soziale Ausgrenzung geleistet. Allerdings haben sie in mancherlei Hinsicht eine Rolle in der Prävention der sozialen Ausgrenzung gespielt.

Von großer Bedeutung ist diese Rolle besonders unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungsdisparitäten in der Gemeinschaft; deshalb müßte der Beitrag der Strukturfonds insbesondere zugunsten der am stärksten benachteiligten Regionen fortgesetzt und verstärkt werden.

Ferner müssen die strukturpolitischen Maßnahmen dazu beitragen, den sektoralen industriellen Wandlungsprozessen vorzugreifen und diese entsprechend zu begleiten; insofern können sie eine essentielle präventive Rolle spielen. Konkret würde es darum gehen, ein vorausschauendes Beschäftigungspolitik zu fördern, die sich in die Maßnahmen zur Prävention der Arbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung einfügt und sich also nicht auf eine "Ausbesserung" gegebener Situationen beschränkt.

Zur Integration beitragen

53. Mit dem jüngsten Programmpaket für Gemeinschaftsinitiativen "Humanressourcen", insbesondere den Programmen HORIZON und NOW, sind zielgerichtete Maßnahmen zugunsten der benachteiligten Bevölkerungsschichten (Programm "HORIZON") und der Frauen, die sich in einer unsicheren Situation auf dem Arbeitsmarkt befinden (Programm "NOW"), eingeleitet worden. Die Initiativen umfassen nicht nur Aktionen zur Berufsbildung und Beschäftigungsförderung, sondern auch eine Reihe von Begleit- und individuellen oder kollektiven Unterstützungsmaßnahmen, die erfahrungsgemäß ein wichtiges Element für den Zugang zu einer wirklichen wirtschaftlichen und sozialen Integration sind.

54. In der Perspektive einer eventuellen Intensivierung der Gemeinschaftsbemühungen könnte die strukturpolitische Intervention noch nachhaltiger sein, insbesondere die des Europäischen Sozialfonds, zugunsten von Maßnahmen zur berufsvorbereitenden Ausbildung und zur Eingliederung sowie von beruflicher Fortbildung, die eine Schlüsselposition für die Eingliederung der betroffenen Bevölkerungsgruppen einnimmt. Des Weiteren müßten im Rahmen künftiger strukturpolitischer Entwicklungen auch die Aktionen, die dem multidimensionalen Charakter der sozialen Ausgrenzung und ihrer Konzentration auf rückständige Zonen gerecht werden und dem Prinzip der Partnerschaft im Zusammenhang mit der Mobilisierung der Akteure entsprechen, stärker förderungswürdig gemacht werden.

Die Kommission wird diese Gesichtspunkte bei ihren Vorschlägen zur Überarbeitung der Interventionsregeln der Strukturfonds berücksichtigen.

III.3 Für eine multidimensionale Behandlung der sozialen Ausgrenzung

Alle Aspekte der sozialen Ausgrenzung angehen

55. Eine durchgreifende Strategie gegen die soziale Ausgrenzung setzt voraus, daß die allgemeine Politik und die Strukturpolitik von spezifischen Maßnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Integration begleitet werden.

Dieser Grundsatz wird nicht nur in der EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 29. September 1989 bekräftigt. Konkret umgesetzt wurde er auf Gemeinschaftsebene in der Empfehlung des Rates vom 24. Juni 1992 über die Einkommens- und Leistungsgarantie in den Sozialsystemen, die im Rahmen der Umsetzung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer angenommen wurde.

56. Wichtig ist, daß die jeweilige spezifische Politik alle Bereiche erfaßt, in denen soziale Ausgrenzung sichtbar ist oder entsteht: Erziehung, Ausbildung, Beschäftigung, Gesundheit und Wohnungswesen wie auch Zugang zu den sozialen Leistungen (siehe hierzu die EntschlieÙung vom 29. September 1989).

In der Empfehlung des Rates vom 24. Juni 1992 über die Einkommens- und Leistungsgarantie ist in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit hervorgehoben worden, daß die finanzielle Unterstützung der Bedürftigsten mit allen für die wirtschaftliche und soziale Eingliederung erforderlichen Maßnahmen zu flankieren ist.

Ein Gemeinschaftsprogramm zur Unterstützung und Stimulierung von Innovationen

57. Was die praktische Verwirklichung dieser Maßnahmen betrifft, so ist die gemeinschaftliche Aktion zwangsläufig begrenzt, obwohl die Strukturfonds hinsichtlich der Durchführung einiger der erwähnten Maßnahmen einen größeren Beitrag leisten können. Die Gemeinschaft kann jedoch nutzbringend zur Konfrontation der Erfahrungen und der jeweiligen politischen Maßnahmen und zur Förderung des Austausches zwischen den örtlichen Akteuren und den politischen Entscheidungsträgern beitragen.
58. Genau dies war eine der Aufgaben der bereits durchgeführten spezifischen Programme zur Bekämpfung der Armut. Sie haben die Mobilisierung der Akteure, die Förderung von Neuerungen, den Transfer von Erfahrungen und die Anregung der öffentlichen politischen Debatte ermöglicht.
59. Das zur Zeit laufende Programm "Armut 3" wird im Juni 1994 abgeschlossen sein. 1993 wird ein Zwischenbericht über die Durchführung des Programms erstellt. Anhand der Schlußfolgerungen des Berichts wird die Kommission, aufbauend auf den Ergebnissen und Erfahrungen des gegenwärtigen Programms (insbesondere hinsichtlich der gebietsmäßigen Konzentration und der Grundsätze der Partnerschaft, der Multidimensionalität und der Beteiligung) eventuell ein neues Programm vorschlagen.

Dieses neue Programm könnte insbesondere offener sein für koordinierte Aktionen auf nationaler und regionaler Ebene, für direkt von den privaten Partnern (Nichtregierungsorganisationen, Sozialpartner, Genossenschaften usw.) durchgeführte innovative Aktionen, aber auch für Aktionen über rein lokale Projekte hinaus (im Bereich der Forschung, Evaluierung und Animation zwecks Stimulierung der Debatte und der Innovation).

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der sozialen Ausgrenzungsphänomene in urbanem Milieu und den spezifischen Problemen in den benachteiligten Stadtvierteln könnte das neue Programm in Abstimmung mit den im Rahmen der Strukturfonds zu entwickelnden Interventionen eine neuartige Sonderaktion zur Förderung der Beschäftigung und der Eingliederung in die städtische Umwelt beinhalten.

60. Dieses Programm müßte es erlauben einen bedeutsameren Beitrag zu leisten: Es müßte ein Programm zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, zur Förderung der Eingliederung und zur Stimulierung der Solidarität sein, das natürlich auf die anderen Gemeinschaftspolitiken und -programme, z. B. in den Bereichen der Wirtschaftspolitik, der Erziehung, der Beschäftigung und der Strukturpolitiken, abgestimmt ist.

Bei der Festlegung des Programms werden die betreffenden Akteure in einer breit angelegten Anhörung zu Rate gezogen.

Die nötige Verbesserung der Kenntnisse

61. Die Vielschichtigkeit und Vielfalt der sozialen Ausgrenzungssituationen und -prozesse, die Schwierigkeiten bei ihrer Definition, Quantifizierung und Erklärung, sowie hinsichtlich der Bewertung der durchgeführten Politiken erfordern intensivere Bemühungen um eine Verbesserung und Verbreitung der Kenntnisse.

Eine Intensivierung der Bemühungen in diesem Bereich kann einen nützlichen Beitrag zur Festlegung der politischen Orientierungen leisten, in denen der multidimensionale Ansatz der sozialen Ausgrenzung seinen konkreten Ausdruck finden soll.

Dies erfordert eine Verbesserung der statistischen Analyse und die Durchführung von Arbeiten, die eine Erfassung der Vielschichtigkeit der sozialen Ausgrenzung (die nicht nur auf ungenügende Finanzmittel oder mangelnden Konsum beschränkt bleibt) anhand quantitativer und qualitativer Indikatoren erlauben. Dies wiederum erfordert Arbeiten, mit denen sich die Effizienz der jeweiligen Politik und der durchgeführten Aktionen einschätzen läßt und angemessene Methoden und Praktiken besser ermittelt werden können.

62. Die Förderung dieser Forschungsbemühungen müßte deshalb Bestandteil des vorgeschlagenen Programms sein. Sie fällt aber auch in die allgemeine Politik auf dem Gebiet der Statistik und der wissenschaftlichen Forschung. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, daß das Arbeitspapier der Kommission betreffend das 4. gemeinschaftliche Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung (1994-98) ebenfalls Themen von unmittelbarer Relevanz für die Problematik der Ausgrenzung umfaßt.¹⁵
63. Die 1989 von der Kommission geschaffene Beobachtungsstelle für die Politiken zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung hat zum Ziel, anhand einer Analyse und Evaluierung der jeweiligen durchgeführten Politik die Diskussion und Konfrontation der Erfahrungen anzuregen. Angesichts der Unterschiedlichkeit der an der Durchführung dieser Politiken beteiligten Institutionen müßte sie das Verhältnis zwischen den Politiken und den jeweiligen Akteuren stärker berücksichtigen; auch müßte sie, eingedenk ihrer Funktion als treibende Kraft bei der Stimulierung der Debatte, ihre jährlichen Arbeiten auf die spezifischen Bereiche konzentrieren, für die eine Intensivierung der Gegenüberstellung der nationalen Erfahrungen angebracht erscheint. Ganz allgemein müßten ihre Arbeiten in Zusammenhang stehen mit anderen Arbeiten zur Verbesserung der Kenntnisse und im besonderen mit den Forschungsarbeiten über quantitative und qualitative Indikatoren¹⁶ sowie mit einigen Vorhaben, die als örtliche Beobachtungsstelle dienen können.
64. Untersuchen wird die Kommission im Anschluß an die beiden Empfehlungen des Rates über die Annäherung der Ziele und Politiken im Bereich des sozialen Schutzes und über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen die Entwicklung der Politiken im Bereich des Sozialschutzes und der Einkommensgarantie in Europa. Sie wird regelmäßig einen Bericht über die soziale Sicherheit in Europa vorlegen, der u.a. auch der Analyse des Beitrags des Sozialschutzes zum Kampf gegen die sozialen Ausgrenzung und zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung dienen soll.

III.4. Den Dialog zwischen den Akteuren strukturieren

Die Akteure einbeziehen und mobilisieren

65. Als ein gesellschaftliches Phänomen, das in engem Zusammenhang mit der Wirtschaft, öffentlichen Maßnahmen und dem Recht steht, - und von daher mit den Hauptfaktoren der sozialen Entwicklung - kann die soziale Ausgrenzung nicht ohne die aktive Beteiligung all jener, die kraft ihrer politischen, institutionellen, berufs- und verbandsmäßigen sowie bürgerlichen Verantwortlichkeit an der sozialen Entwicklung mitwirken, und auf möglichst breiter Ebene die Teilnahme der betroffenen Bevölkerungsschichten selbst

¹⁵ Dok. KOM (92) 406 endg. vom 09.10.92.

¹⁶ Ein auf Initiative der britischen Regierung anberaumtes europäisches Seminar wird sich demnächst mit dieser Thematik befassen.

bekämpft werden. Vor allem kann die soziale Ausgrenzung aber nicht bekämpft werden ohne eine möglichst weitgehende Beteiligung der Betroffenen selbst, die in jeder Integrationsstrategie zu vollwertigen Akteuren werden müssen.

Die öffentliche Hand ist direkt betroffen: die Mitgliedstaaten als Hauptverantwortliche der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Gemeinschaft durch ihre Wirtschafts- und Strukturpolitik und ihre Verantwortung im sozialen Bereich, die Gebietskörperschaften in ihrer direkten Verantwortung für die Umsetzung der konkreten Maßnahmen und teilweise ihrer Ausrichtungen.

Die privaten Akteure sind in gleichem Maße betroffen. Sie sind oft diejenigen, die vor Ort die notwendigen Aktionen entwickeln oder neue Wege erforschen: die Verbände, die freiwilligen Organisationen, Einrichtungen auf Gegenseitigkeit, aber auch die Sozialpartner sind bereits, wenn auch auf unterschiedliche Art und Weise, sowohl auf Ebene der Vorbeugungsbemühungen als auch der Integrationsanstrengungen am Kampf gegen die Ausgrenzung beteiligt. Die privaten Akteure tragen auch auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene Verantwortung: Wird beim Dialog zwischen den Sozialpartnern etwa das Problem der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung, das den Prozeß der sozialen Ausgrenzung berührt, überhaupt nicht angeschnitten, oder müßte es nicht in verstärktem Maße angeschnitten werden?

Konzertierung und Partnerschaft

66. Die Herausforderung besteht also in der gegenseitigen Verzahnung der einzelnen Verantwortungsebenen sowie der jeweiligen Akteure: den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung zu intensivieren heißt auch, die beste Synergie zwischen den Politiken, den Institutionen und den Akteuren zu definieren und umzusetzen. Dies ist der ideale Bereich für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, die auch eine Strukturierung des Dialogs auf allen Ebenen erfordert: der Grundsatz der Partnerschaft, der immer häufiger in der öffentlichen, lokalen, nationalen und gemeinschaftlichen Intervention bestätigt wird und der im Übrigen einer der Schlüsselprinzipien des Programms "Armut 3" ist, muß für alle Akteure ein Anliegen und ein Muß sein.
67. Hier ist eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Behörden notwendig. Die Kommission hat sich vor der Erstellung der vorliegenden Mitteilung mit den Regierungsvertretern ausgetauscht. Sie möchte die nationalen Behörden in allen erwähnten Punkten zu Rate ziehen, sowohl was die förmliche Anerkennung der Rechte und das künftige spezielle Programm zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung betrifft, als auch bezüglich der Strategien in Verbindung mit den Wirtschafts- und Strukturpolitiken.

Die Konzertierung mit den nationalen Behörden darf nicht nur eine einfache Reaktion auf die Arbeiten der bestehenden Gruppen wie des beratenden Ausschusses zum Programm "Armut 3" und der Gruppe der Generaldirektoren des Sozialschutzes sein; diese Gremien haben eine spezifische Aufgabenstellung. Sie müßte ein Engagement der Mitgliedstaaten auf hohem Niveau anstreben und eine Erörterung

der Politik zum Kampf gegen die soziale Ausgrenzung in der gebotenen Multidimensionalität ermöglichen. In dieser Hinsicht, die insbesondere eine Verbindung der wirtschaftlichen und der sozialen Komponente der öffentlichen Aktion beinhaltet, könnte die Konzertierung in der Einsetzung einer hochrangigen Gruppe Gestalt annehmen.

68. Die Kommission hat ferner die Absicht, ihre Zusammenarbeit mit den Solidaritätsvereinigungen, den Freiwilligengruppen und den Nichtregierungsorganisationen zu verstärken, indem sie den ständigen Dialog und Austausch und die Konzertierung mit dem europäischen Netz der im Kampf gegen die Armut engagierten Verbände (EAPN) fortführt.
69. Auch ist hervorzuheben, welche wichtige Rolle den Sozialpartnern aufgrund ihrer direkten Mitwirkung an der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, aber auch aufgrund ihrer neuen Verantwortung, die ihr im Vertrag von Maastricht zuerkannt wurde, in dieser Sache zukommt. Im Übrigen muß festgestellt werden, daß insbesondere in einigen Mitgliedstaaten Unternehmen und Gewerkschaftsverbände beteiligt sind oder die Initiative für konkrete Aktionen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ergriffen haben.
70. Nicht zuletzt haben natürlich die regionalen und lokalen Behörden, mit denen die Kommission einen fruchtbaren Dialog unterhält, einen wichtigen Beitrag zu leisten, wo es sich um Maßnahmen und Aktionen handelt, die weitgehend auf lokaler Ebene entwickelt werden.
71. Im Rahmen der Partnerschaft, die eine der Voraussetzungen für die Durchführung der Strategien zur wirkungsvollen Inangriffnahme der sozialen Ausgrenzung in all ihren Dimensionen darstellt, ist eine Diskussion zwischen allen diesen Akteuren von besonderer Notwendigkeit.
Die Kommission beabsichtigt aus diesem Grund, den Dialog, den sie mit den Akteuren eingeleitet hat, dergestalt systematisch fortzuführen, daß sich eine Form von spezifischer Sozialkonsultation entwickelt; dies könnte im Übrigen auch ein nützlicher Beitrag zu den Diskussionen der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene sein.
72. Das politische Engagement und die Stärkung der Partnerschaft möchte die Kommission durch Stärkung der internen Kohärenz ihrer Initiativen gewährleisten, ohne daß dadurch jedoch schwerfälligem Bürokratismus unnötig Vorschub geleistet wird.
73. Schließlich erfordert eine Mobilisierung der Gesellschaft gegen das unannehmbare Phänomen der sozialen Ausgrenzung die Mitwirkung der Medien und die Sensibilisierung der öffentlichen Meinung für die Werte der Solidarität. Die Kommission hat die Bildung einer Gruppe europäischer Journalisten unterstützt, die sich an dieser Mobilisierung beteiligen wollen, so daß neben spezifischen, noch zu entwickelnden Sensibilisierungsaktionen die Information und Aufklärung mit Hilfe dieser Gruppe europäischer Journalisten erfolgen soll.

III.5 Die förmliche Bekräftigung der Rechte

74. Die vorgeschlagene integrierte Strategie sowie die multidimensionale Vorgehensweise können durch die Anerkennung einer Reihe von Rechten konsolidiert werden.

Die Gemeinschaft ist auch eine Rechtsgemeinschaft. Ihren Werten und ihrer Bestimmung nach sowie in ihrem positiven Recht beruft sie sich auf Grundrechte wie die Würde des Menschen, die in gewissem Sinne in der sozialen Ausgrenzung ihre Negation findet.

Der Grundsatz der Achtung der menschlichen Würde ist in einigen nationalen Verfassungen oder Gesetzen verbrieft. Er ist von realer Bedeutung für die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und ist in der Empfehlung des Rates vom 24. Juni 1992 anerkannt worden, in der der allgemeine Anspruch des einzelnen auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen als Voraussetzung für ein menschenwürdiges Leben bekräftigt wird.

In der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer werden Rechte bekräftigt, deren Verwirklichung auf signifikante Art und Weise zur Prävention der sozialen Ausgrenzung beitragen kann. (Dies gilt zum Beispiel hinsichtlich der Bestimmungen über ein gerechtes Arbeitsentgelt). Da jedoch ihr Schwerpunkt in den Arbeitnehmerrechten liegt, werden die zur Integration der vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen notwendigen Rechte (soziale Sicherheit, ältere Menschen) nur indirekt oder partiell berücksichtigt.

Durch die förmliche, jedoch nicht zwingende Anerkennung der Rechte in Verbindung mit der Achtung der Menschenwürde würde die Gemeinschaft ihre politische Entschlossenheit im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung deutlich bekunden. Damit würde eine wichtige Grundlage für die im Bereich Sozialpolitik des Vertrages von Maastricht vorgesehenen Maßnahmen zur Eingliederung der vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen geschaffen werden.

75. Die Kommission möchte deshalb einen Überlegungsprozeß über die Rechte als Ausdruck der Integrationsmöglichkeiten und -bedingungen in Gang setzen. Diese Überlegungen dürften sich nicht nur auf Grundgarantien für den Einzelnen beschränken. Sie müßten auch und vielleicht vor allem Integrationsmöglichkeiten eröffnen und somit die Bedingungen einer echten Bürgerschaft angehen.

Teil dieser Überlegungen müßte auch eine Analyse der in den Mitgliedstaaten erprobten, "bewährten Praktiken" zur faktischen Umsetzung der entsprechenden Rechte sein.

SCHLUSSFOLGERUNG

76. Für die Kommission ist die vorliegende Mitteilung ein weiterer Schritt im Rahmen der Überlegungen und der Intensivierung der Bemühungen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Ausgrenzung. Die Thematik, insbesondere die vorgeschlagenen Perspektiven und Orientierungen, werden in einem von der Kommission und der Ratspräsidentschaft gemeinsam organisierten Seminar im Juni 1993 eingehend erörtert werden.
- Damit möchte die Kommission ihren Beitrag zur Entwicklung der von den geeignetsten Akteuren durchzuführenden Politiken und Aktionen im Hinblick auf ein solidarischeres Europa leisten, das den Fatalismus der Ausgrenzung ablehnt und allen seinen Bürgern das Recht auf Achtung der Menschenwürde zuerkennt.

A N H A N G

B E R I C H T
über die Durchführung
der EntschlieÙung
des Rates
und der im Rat vereinigten
Minister für Sozialfragen
vom 29. September 1989
über
die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung

(ABl. Nr. C 277 vom 31.10.1989)

EINLEITUNG

1. Der Rat und die im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen haben am 29. September 1989 eine EntschlieÙung über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung angenommen; mit dieser EntschlieÙung verpflichten sie sich, sowohl die gemeinsam als auch die von jedem einzelnen Mitgliedstaat unternommenen Anstrengungen fortzusetzen und soweit erforderlich zu intensivieren und ihre Kenntnisse und ihre Untersuchungen über die Phänomene der Ausgrenzung gemeinsam zu nutzen (EntschlieÙung, Ziffer 9).

In der EntschlieÙung wird die Kommission ersucht, die Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zu prüfen und drei Jahre nach Annahme der EntschlieÙung über die Maßnahmen Bericht zu erstatten, die von den Mitgliedstaaten und auf Gemeinschaftsebene in den unter diese EntschlieÙung fallenden Bereichen getroffen worden sind (Ziffer 10).

2. Der vorliegende Bericht wurde im wesentlichen auf der Grundlage der Arbeiten unabhängiger Sachverständiger erstellt. Diese Sachverständigen sind in einem Anfang 1990 von der Kommission geschaffenen Netz unter der Bezeichnung "Beobachtungsstelle für die nationalen Politiken zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung" zusammengeschlossen. Das Netz hat 1990 und 1992 nationale Berichte und einen europäischen Synthesebericht ausgearbeitet, die veröffentlicht worden sind und einen Gesamtüberblick zum Kenntnisstand eines Problembereichs geben, in dem aufgrund der spärlichen oder sehr verstreuten Informationsquellen Untersuchungen zugegebenermaßen recht schwierig sind.

Auf Anregung der Kommission sind die 1992 erstellten Berichte den Mitgliedstaaten vorgelegt und daraufhin geändert und ergänzt worden. Verschiedene Mitgliedstaaten haben sich bereit erklärt, für eine Verbreitung der Berichte auf breitere Ebene Sorge zu tragen.

Das vorliegende Dokument stützt sich zum größten Teil auf diese Berichte. Es handelt sich um einen zusammenfassenden Bericht, in dem die sich abzeichnenden großen Linien aufgezeigt und die Entwicklungen während des Bezugszeitraums (September 1989 bis Juni 1992) anhand einiger Beispiele veranschaulicht werden sollen. Der Bericht enthält weder eingehende Analysen der einzelnen Maßnahmen, wie sie insbesondere die Länderberichte der Beobachtungsstelle enthalten, noch den Versuch einer vergleichenden Gegenüberstellung der Maßnahmen, da letztere dem Synthesebericht der Beobachtungsstelle zu entnehmen ist.

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, daß aufgrund der Lücken des verfügbaren Datenmaterials der sachliche Umfang einiger vorgeschlagenen Analysen eingeschränkt ist, so daß diese eher beispielgebend sind und nicht erschöpfend. Diese Tatsache begründet die Notwendigkeit verstärkter Anstrengungen zur Durchführung einer systematischen Bewertung der angewandten Politiken als Voraussetzung für den Austausch über Erfahrungen und bewährte Praktiken.

3. Dieser Bericht ist Bestandteil einer Mitteilung der Kommission über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung. Die Mitteilung enthält eine ausführliche Analyse der in den letzten Jahren durchgeführten einschlägigen Gemeinschaftsinitiativen. Diese Analyse ist nicht erneut in diesem Anhang aufgenommen worden; er konzentriert sich vielmehr auf die von den Mitgliedstaaten seit Annahme der EntschlieÙung durchgeführten Maßnahmen.

4. Das vorliegende Dokument ist in drei Teile gegliedert:
- Im ersten Teil wird kurz auf die Leitgedanken der EntschlieÙung für die Maßnahmen auf nationaler und auf gemeinschaftlicher Ebene verwiesen;
 - der zweite Teil beschreibt den Gesamtkontext der Durchführung der EntschlieÙung;
 - im dritten Teil wird die Entwicklung der jeweiligen Politik der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung seit der Annahme der EntschlieÙung dargelegt.

I. DIE ENTSCHLIESSUNG VOM 29. SEPTEMBER 1989

5. Die EntschlieÙung vom 29. September enthält als erster gemeinschaftlicher legislativer Text den Begriff "soziale Ausgrenzung". Sie weist mit der Formulierung, daß "der ProzeÙ der sozialen Ausgrenzung in verschiedenen Bereichen erfolgt und daß sich daraus vielfältig über hinaus wird festgestellt, da dieser ProzeÙ auf strukturellen Entwicklungen unserer Gesellschaft beruht, von denen die Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt besonders entscheidend sind" (Ziffer 3).
6. In diesem Zusammenhang wird in der EntschlieÙung bekräftigt, daß umfassende Schritte zur Bekämpfung der Ausgrenzung einzuleiten sind. Zum einen müssen angesichts der oben erwähnten strukturellen gesellschaftlichen Entwicklungen mit der Politik der wirtschaftlichen Eingliederung spezifische Eingliederungsmaßnahmen einhergehen (Ziffer 4); des weiteren sind im Zusammenhang mit der vorgenannten Vielschichtigkeit Maßnahmen durchzuführen, mit denen den betreffenden Personen die Bereitstellung von ausreichenden Leistungen und Mitteln (Ziffer 5), garantiert und der Zugang zu angemessenen Lebensbedingungen durch Maßnahmen zur sozialen und beruflichen Integration vor allem durch Zugang zu Erziehung, Ausbildung, Beschäftigung, Wohnraum, öffentlichen Dienstleistungen und medizinischer Versorgung (Ziffer 6 und Ziffer 7) erleichtert wird.

In diesem Zusammenhang wird in der EntschlieÙung auf die Wirksamkeit einer koordinierten, auf der aktiven Teilnahme der Partner beruhenden Politik verwiesen (Ziffer 8).

II. DIE ENTWICKLUNG DES UMFELDES

7. Die Politik der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung erfordert eine Situierung in den jeweiligen Gesamtkontext; deshalb erscheint eine kurze Beschreibung der Kontext-Entwicklung hier angebracht. In diesem Zusammenhang verdienen zwei Aspekte besondere Aufmerksamkeit. Erstens ist die seit 1989 verfolgte Politik der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im wesentlichen abhängig von einer Reihe von Entwicklungen, die ursprünglich im weiteren Umfeld der Sozialpolitik eingeleitet wurden. Zweitens wird diese Politik entscheidend von den Veränderungen der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Lage der Gemeinschaft in den letzten Jahren beeinflusst.

8. Sozialpolitische Maßnahmen erfahren selten einschneidende Umwälzungen. In der Regel entwickeln sie sich langsam: durch Hinzufügen neuer Maßnahmen als Ergänzung zu Bestehendem, durch neue Interventionsmechanismen oder durch die fortwährende schrittweise Anpassung der Ausrichtung der bereits vorhandener Maßnahmen und bestehender Mechanismen nach Maßgabe eines Prozesses der fortschreitenden "Sedimentation", Ausweitung und Neuzusammensetzung, in dessen Rahmen es nur äußerst selten zu einer tiefgreifenden Neugestaltung kommt. Daher ist es keineswegs verwunderlich, daß nach Verabschiedung der EntschlieÙung in den Mitgliedstaaten kein nennenswerter Bruch mit der bisherigen Politik zu beobachten war. Die Kontinuität hat sich durchgesetzt; drei große Trends halten weiterhin an:

Erstens ist ein allgemeines Bestreben in Richtung Dezentralisierung der Sozialpolitik zu verzeichnen, wobei die Geschwindigkeit und die Modalitäten je nach Mitgliedstaat und den jeweiligen institutionellen Strukturen variieren, von der aber dennoch ausnahmslos alle Länder betroffen sind. Dieses Dezentralisierungs-Bestreben äußert sich in der Regel in einem wachsenden Engagement der Volksvertreter in der Förderung der Wirtschaft und der Durchführung von Sozialprogrammen auf lokaler Ebene, insbesondere in städtischen Bereichen. Hier stellt sich jedoch in bezug auf die praktische Verwirklichung der Maßnahmen das Problem der Finanzierungsmöglichkeiten der regionalen und lokalen Behörden sowie der Unterstützung von seiten des Staates.

Zweitens ist - und auch in diesem Bereich gibt es (aufgrund ihrer Geschichte, der wirtschaftlichen Lage und der politischen Prioritäten der jeweiligen Regierungen) große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten - eine ständige Weiterentwicklung der Sozialschutzsysteme festzustellen, um sowohl den jeweiligen finanziellen Sachzwängen als auch den Anforderungen, die sich aus der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen, der Alterung der Bevölkerung und den Aufwendungen im Gesundheitswesen ergeben, gerecht werden zu können. Diese Entwicklung schlägt sich unter anderem darin nieder, daß der Zugang zu bestimmten sozialen Leistungen immer stärker an das Einkommen gebunden wird und daß das Problem der Abhängigkeit vom sozialen Schutz zunehmend an Bedeutung gewinnt; daraus ergibt sich korrelativ, daß auch die Diskussion über konkrete, impulsgebende beschäftigungspolitischen Maßnahmen einen immer größeren Raum einnimmt.

Und drittens ist festzustellen, daß die nichtstaatlichen Organisationen - die ihrerseits nicht nur von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, sondern auch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten stark unterschiedlich sind - an Bedeutung zunehmen und ihre Position ausbauen. Diese Entwicklung geht in bestimmten Fällen mit einer Umverteilung der Aufgaben von der öffentlichen Hand auf die gemeinnützige Ebene (gelegentlich auch die Kirche und sogar die Privatwirtschaft) einher, was mitunter erfordert, daß ein rechtlicher Rahmen für die Zusammenarbeit mit diesen Organisationen festgelegt werden muß.

Diese allgemeinen Tendenzen, die sich bereits vor der Annahme der EntschlieÙung abzeichneten und denen die EntschlieÙung inhaltlich zum Teil Rechnung trägt, haben sich insgesamt fortgesetzt.

9. Der Gesamtkontext, in dem die jeweilige Politik der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung angesiedelt ist, hat jedoch im Laufe der letzten Jahre insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht eine Entwicklung durchlaufen.

Die Jahre vor der Annahme der EntschlieÙung waren von einem starken Wirtschaftswachstum gekennzeichnet; mehrere Millionen Arbeitsplätze waren geschaffen worden, und die Situation auf dem Arbeitsmarkt hatte sich deutlich verbessert, auch wenn die Arbeitslosigkeit und vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit nicht in zufriedenstellendem Umfang hatten reduziert werden können.

Dieses günstige Umfeld ist seit Anfang der 90er Jahre nicht mehr gegeben. Die weltweite Konjunktur ist abgeflaut, das Wachstum hat sich verlangsamt, die Arbeitslosenzahlen steigen wieder, und die kurzfristigen Entwicklungsaussichten sind unsicher und wenig ermutigend. Diese Situation wirkt sich auf den öffentlichen Haushalt aus sowie auf das AusmaÙ der Schwierigkeiten, die im Rahmen der Sozialpolitik zu bewältigen sind. Sie erschwert die Suche nach angemessenen Lösungen der durch die regionalen und sozialen Ungleichheiten aufgeworfenen Probleme. Laut jüngstem Bericht über die Beschäftigung in Europa (1992) nehmen diese Probleme in Zeiten schwachen Wachstums erfahrungsgemÙ eher zu, als daÙ sie nachlieÙen.

Der Gesamtkontext ist auch durch die Entwicklungen in der Peripherie der Gemeinschaft beeinflusst worden. Hier haben sich insbesondere zwei Aspekte direkt auf die soziale Ausgrenzung ausgewirkt: die Wiedervereinigung Deutschlands und der sich verstärkt abzeichnende Wanderungsdruck.

III. DIE POLITIK DER MITGLIEDSTAATEN ZUR BEKÄMPFUNG DER SOZIALEN AUSGRENZUNG

10. Der Begriff "soziale Ausgrenzung" ist nicht in allen Mitgliedstaaten geläufig. Einige bevorzugen den Begriff "Armut" oder auch "Situation von (kumulativen) Benachteiligungen". Welcher Ausdruck auch immer gewählt wurde, die so bezeichneten Gegebenheiten innerhalb eines Mitgliedstaats und von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sind ohnehin heterogener Natur. Es besteht jedoch kein Zweifel, daÙ seit der Annahme der EntschlieÙung in allen Mitgliedstaaten die öffentliche Debatte zum Thema "Ausgrenzung" zugenommen hat und daÙ sowohl die öffentliche Hand als auch nichtstaatliche Organisationen und die öffentliche Meinung wachsende Besorgnis in dieser Hinsicht zeigen.

Die Diskussionen sind unterschiedlicher Natur. Einmal liegt der Schwerpunkt auf dem Thema Migranten und Flüchtlinge (z.B. in B, D und GR), dann auf Langzeitarbeitslosigkeit und der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt (z.B. in DK, F und den NL) oder auch auf dem Problem des niedrigen Einkommens (P). Mitunter wird der direkte Zusammenhang mit spezifischen politischen MaÙnahmen wie der Festsetzung eines Mindesteinkommens (F, E) in die Debatte eingebracht, oder es werden allgemeine Erwägungen über die Aufgaben des Wohlfahrtsstaats (UK: Charta der Bürger) oder über einen völligen Verzicht auf jene Passivität ins Feld geführt, die bestimmte Sozialschutzsysteme offensichtlich geradezu heraufbeschworen haben (DK, NL, UK). Zum Teil wird die Diskussion auch durch Kampagnen gemeinnütziger Einrichtungen oder der Medien im Zusammenhang mit besonders manifesten oder zumindest öffentlich auffälligen Gegebenheiten angeregt. Beispiele sind Obdachlose (UK, F), Drogen (IT), Kinderarbeit (P) und die Krisensituation der GroÙstadtviertel (F).

Abgesehen von ihrer Vielschichtigkeit zeugen sie von der wachsenden Bedeutung, die dem Problem der sozialen Ausgrenzung beigemessen wird.

Es sei im Übrigen darauf hingewiesen, daß mehrere Mitgliedstaaten (z. B. B, DK, F, P und IT) im Laufe der letzten Jahre Strukturen zur Untersuchung und Koordinierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung geschaffen bzw. reaktiviert oder Vorkehrungen zur Finanzierung getroffen haben.

Garantie ausreichender Mittel

11. In der EntschlieÙung von 1989 wird hervorgehoben, daß die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung auch eine bessere Anpassung des sozialen Schutzes erfordert, mit dem Ziel, dem Einzelnen ausreichende Mittel zu garantieren.

Vor 1989 gab es, nachdem Frankreich - wo vorher nach Berufsgruppen getrennte Mindestbestimmungen galten, schließlich ein derartiges System des sozialen Mindestschutzes eingeführt hatte - in acht Ländern der Gemeinschaft (B, DK, D, IRL, L, NL, UK, F) allgemeine einzelstaatliche Bestimmungen, die ausreichende Mittel (bzw. ein "Mindesteinkommen") garantierten. In anderen Ländern wurden Maßnahmen auf regionaler bzw. lokaler Ebene (IT) oder zugunsten einzelner Berufsgruppen durchgeführt (insbesondere in IT sowie in P, wobei die jeweiligen Leistungen jedoch sehr gering waren). Seit 1989 haben mehrere Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, in deren Rahmen eine Lockerung bzw. Erweiterung der Zugangsbestimmungen (B) oder die Einführung neuer Systeme vorgesehen sind (ES: beitragsunabhängige Renten und Mindesteinkommenssysteme nach den Regelungen der autonomen Regionen).

Um die Effektivität dieser Vorkehrungen bestimmen zu können, müssen zunächst die tatsächlichen Zugangsbedingungen für die Populationen mit geringem Einkommen sowie die Höhe der dafür bereitgestellten Mittel im Vergleich zu Lebensstandard und Preisniveau in den einzelnen Mitgliedstaaten untersucht werden. Zu beiden Aspekten liegen allerdings nur wenig Informationen vor. Sie lassen jedoch vermuten, daß ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung mit geringem Einkommen de jure oder de facto nicht in den Genuß der Maßnahmen zur Garantie ausreichender Mittel kommt. (Ausschlußgründe sind z. B. Alter, Staatsangehörigkeit, Wohnland (F und L), komplizierte Verfahren oder Befürchtungen, als Sozialhilfeempfänger stigmatisiert zu werden (z. B. in D) oder - infolge eines Antrags auf Unterstützung ständigen Kontrollen ausgesetzt zu sein.) Außerdem kann den Informationen entnommen werden, daß die garantierten Mittel, die von Land zu Land beträchtlich variieren, relativ niedrig sind und keineswegs regelmäßig an die allgemeine Preisentwicklung angepaßt werden, wenngleich die Kaufkraft langfristig mehr oder weniger aufrechterhalten bleiben soll.

Von der Warte der Garantie der Mittel aus betrachtet, ist die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung insgesamt seit 1989 durchaus vorangeschritten; so ist sie u. a. Gegenstand einer Empfehlung des Rates¹, die am 24. Juni 1992 angenommen wurde.

Darüber hinaus sei angemerkt, daß die Bedeutung der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in der 1989 verabschiedeten Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer herausgestrichen wurde.

¹ ABl. Nr. L 245 vom 26.08.1992. S.46

Gemäß der in der Empfehlung angeführten Perspektiven bleibt jedoch noch einiges zu tun, und zwar nicht nur in den Mitgliedstaaten, die selbst noch keine allgemeinen Bestimmungen erlassen haben, sondern auch in den Ländern, in denen die bestehenden Regelungen teilweise restriktiver Natur sind.

Ferner sind systematische Bewertungen erforderlich, um die Wirksamkeit der geltenden Regelungen näher beleuchten zu können und über eine Diskussionsgrundlage für anzustellende Überlegungen über die Situationen dauernder Abhängigkeit, die aufgrund der getroffenen Maßnahmen entsteht, ihre Auswirkung auf den Zugang bzw. den Wiedereinstieg ins Berufsleben und auf die soziale Eingliederung der betroffenen Personen und ihr Stellenwert in der allgemeinen Entwicklung des sozialen Schutzes zu verfügen. Solche Bewertungen gibt es zwar bereits (vor allem in F), aber sie sind nach wie vor nicht die Regel.

Die allgemeine Politik

12. Die Bekämpfung der Ausgrenzung umfaßt Maßnahmen auf verschiedenen Gebieten. Das gilt für die Verhütung der Ausgrenzung, die eine allgemeine Verbesserung der Politik in den Bereichen Beschäftigung, allgemeine und berufliche Bildung, Wohnraum, Gesundheit usw. und insbesondere eine Verbesserung der Bestimmungen zur Korrektur der durch die Politik selbst bedingten Diskriminierung und Segregation erfordert. Das gilt auch für die erneute Wiedereingliederung an den Rand gedrängter und ausgegrenzter Populationen, die eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen insgesamt und folglich eine Lösung der Schwierigkeiten, denen sie in allen Dimensionen ihrer Existenz begegnen, erfordern.

Die Beobachtungsstelle für die nationalen Politiken der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung hat anhand der verfügbaren Informationen eine systematische Analyse der wichtigsten sektoralen Politiken vorgenommen. Diese Analyse wurde anhand eines Verfahrens durchgeführt, das darin besteht, die im Rahmen der einzelnen Politiken ausdrücklich oder implizit zuerkannten sozialen Rechte (z.B. das Recht auf Allgemeinbildung oder auf Wohnraum) zu ermitteln und die Voraussetzungen, unter denen diese Rechte im Rahmen der Politiken effektiv gewährleistet werden, zu prüfen (gegebenenfalls durch die Einführung von Entschädigungsmaßnahmen zugunsten der Bedürftigsten). In diesem Zusammenhang hat die Beobachtungsstelle ebenfalls die zur Bewältigung der vorrangigen bzw. spezifischen Probleme bestimmter Bevölkerungsgruppen ergriffenen personengruppenspezifischen Maßnahmen untersucht.

Die Darlegung der gesamten Analyse würde hier zu weit führen; statt dessen seien im folgenden einige allgemeine Ergebnisse kurz zusammengefaßt.

Allgemeine und berufliche Bildung

13. Das Recht auf Bildung wird von den Mitgliedstaaten fast ausnahmslos, jedoch in sehr vager Form bzw. lediglich implizit zuerkannt. Eine große Anzahl der Arbeiten zeigt, daß in dem von Natur aus selektiven Bildungssystem auch die sozialen Ungleichheiten ihren Niederschlag finden.

Schulisches Versagen und das Verlassen der Schule ohne Abschluß sind ebenfalls Faktoren des Prozesses der sich stets wiederholenden Ausgrenzung. Bestimmte Mitgliedstaaten haben Vorkehrungen getroffen, die gezielt den schulischen Problemen sozial benachteiligter Kinder und vor allem der Kinder aus Einwandererfamilien (z.B. L und B) entgegenwirken oder denen, die auf dem Weg des Scheiterns sind, eine "zweite Chance" bieten sollen (z.B. IRL).

Diese Maßnahme reiht sich ein in die bereits seit rund zwölf Jahren durchgeführten Aktionen, vor allem im Bereich der ergänzenden Schulbildung nach der Regelgrundschule für Jugendliche mit schwachem Leistungsniveau. Sie kann auch im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Bekämpfung des Analphabetismus, über den jedoch sehr wenig bekannt ist und dessen Bedeutung zweifellos unterschätzt wird, angesiedelt werden.

Die Bewertungen dieser Politiken haben ergeben, daß die Maßnahmen positiv sind, daß sie aber an Grenzen stoßen, die durch mangelnde Flexibilität des Schulsystems und die Qualifikation des Lehrpersonals sowie durch finanzielle Engpässe bedingt sind, und daß ein nicht unerheblicher Teil der Betroffenen trotz Teilnahme an diesen Initiativen wenig oder keinen Nutzen daraus zieht.

Beschäftigung

14. Beschäftigungspolitik kann als Versuch der Verwirklichung des Rechts auf Arbeit im Rahmen der Gegebenheiten des Arbeitsmarktes gesehen werden. Es sei jedoch von vornherein auf die Unterschiede zwischen den Beschäftigungsverhältnissen hingewiesen. Neben dem lange Zeit vorherrschenden festen Beschäftigungsverhältnis gibt es inzwischen die sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnisse wie Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse und Leiharbeit; auch hat die selbständige Beschäftigung wieder zugenommen. Bei den in den letzten Jahren geschaffenen Arbeitsplätzen handelt es sich mehrheitlich um solche atypischen Beschäftigungsformen (vor allem in ES), die den Schutz der Arbeitnehmer vor drohender Arbeitslosigkeit erschweren und zumindest in einigen Ländern zu härteren und gefährlicheren Arbeitsbedingungen führen (ES). Eine Untersuchung der Prüfung der Beschäftigungspolitiken erfordert auch eine Untersuchung der Löhne und Gehälter, der Maßnahmen in den Bereichen Arbeitslosigkeit und Ruhestand bzw. Vorruhestand usw.

Der von der Kommission seit 1989 jährlich veröffentlichte Bericht über die Beschäftigung enthält detaillierte Analysen dieser Aspekte, die an dieser Stelle nicht wiederholt werden sollen. Bezüglich der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung gilt es in erster Linie, allgemeine Anmerkungen zu formulieren, da Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten hier noch problematisch sind.

Einen ersten Schwerpunkt stellen die Entschädigungsleistungen bei Arbeitslosigkeit dar. Diese Leistungen beeinflussen die Lebensbedingungen der zeitweise und der auf Dauer vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen sowie der tatsächlich oder potentiell vom Ausschluß bedrohten Personen. Die nationalen Systeme, vor allem die Art der Kombination von Versicherung und Unterstützung sind kompliziert, und in einigen Ländern gelten zusätzlich noch Sonderregelungen für Vorruhestand, Invalidisierung,

Entlassung und Kurzarbeit, die de facto Alternativen zur eigentlichen Arbeitslosenunterstützung darstellen. Deren Untersuchung hat grundlegende Ungleichheiten aufgezeigt hinsichtlich der Zahl der Arbeitslosengeldempfänger, hinsichtlich der Höhe dieser Leistung im Vergleich zum vorherigen Arbeitsentgelt, hinsichtlich der Anpassungen des Betrags entsprechend der Dauer der Arbeitslosigkeit und hinsichtlich der am unzureichendsten geschützten Arbeitnehmer. In den meisten Mitgliedstaaten, in denen es aufgrund fehlender oder ungenügender Entschädigungsleistungen zu einer Ausgrenzung kommt, geht die Tendenz vor allem im Versicherungswesen aus Kostengründen in Richtung restriktiver Maßnahmen.

Zweitens sollten die sogenannten aktiven Beschäftigungspolitiken näher betrachtet werden. Dabei handelt es sich um die Politiken, die eher auf den Zugang zum oder den Wiedereinstieg ins Berufsleben abzielen, als auf Entschädigungsleistungen für Arbeitslose. Auf derartige Politiken ist in den 80er Jahren in der Gemeinschaft verstärkt zurückgegriffen worden, und in mehreren Ländern (z.B. in den NL und B) haben sich die Sozialpartner nachhaltig dazu bekannt. Es handelt sich insofern tatsächlich um Politiken zur Bekämpfung der Ausgrenzung, als ihr vorrangiges Ziel die Einführung der aktiven Partizipation an der Beschäftigung ist. In ihrem Rahmen wurden zahlreiche einschlägige, insbesondere auf Jugendliche und Langzeitarbeitslose abzielende Programme geschaffen. Sie können ebenfalls in Verbindung mit Maßnahmen zur umfassenderen Beteiligung der lokalen Behörden an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (NL, DK) und zur Einbringung einer spezifischen Komponente der beruflichen Eingliederung in die Politiken zur Sicherung eines Mindesteinkommens (F, L) durchgeführt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es praktisch noch nicht möglich, eine detaillierte Beurteilung der Auswirkungen derartiger politischer Maßnahmen auf die soziale Ausgrenzung vorzunehmen. Allenfalls lassen sie einstweilen den Schluß zu, daß der dauerhafte Ausschluß vom Arbeitsmarkt eines der großen Anliegen bleibt, da es sich um ein Problem handelt, das durch die ergriffenen Maßnahmen wenig beeinflussbar ist. Die Untersuchung der Hemmnisse und Barrieren für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zeigt im Übrigen, daß eine Reihe der anstehenden Probleme nicht allein über den Arbeitsmarkt gelöst werden können und daß Maßnahmen auf anderen Gebieten erforderlich sind.

Wohnraum

15. In den letzten Jahren ist die Wohnraumfrage aufgrund der wachsenden Anzahl Obdachloser und der Krisensituationen in den Vororten der Großstädte in den Mittelpunkt besonderen Interesses gerückt. Die Erfahrungen der in diesem Bereich Tätigen haben im Übrigen bestätigt, daß eine zufriedenstellende soziale Eingliederung ohne akzeptable Wohnverhältnisse kaum möglich ist.

In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten war die Wohnungspolitik in den 80er Jahren (wenn nicht schon seit den 70er Jahren) vom Nachlassen der Bemühungen der öffentlichen Hand um den Bau von Wohnungen im allgemeinen und von Sozialwohnungen im besonderen gekennzeichnet. Dieser Tendenz wurden zwar kürzlich einige Aktionen entgegengesetzt (z.B. in D und IRL), die aber insgesamt die allgemeine Tendenz zur Abwälzung einer wichtigen Rolle auf dem Privatsektor nicht aufhalten. Diese Entwicklung beruht auf den Sparmaßnahmen der nationalen und regionalen Behörden, in einigen Fällen jedoch auch auf dem Phänomen des allgemeinen gesellschaftlichen Umbruchs, in dessen Folge Angehörige der Mittelschicht in den Genuß der Leistungen gekommen sind, die eigentlich den Bedürftigsten zugedacht waren. Nach Einkommen gestaffelte finanzielle Beihilfen für Haushalte

stellen in der Tat eine Alternative zum sozialen Wohnungsbau dar, da sie gezielter für Einkommensschwache genutzt werden kann, so daß sich mehrere Länder in diese Richtung orientiert haben.

Die Frage des Wohnraums für die Bedürftigsten bietet jedenfalls Anlaß zu äußerster Besorgnis. Das Wachstum der Großstädte und die allgemeine Entwicklung der Lebens- und Wohnbedingungen haben zu einem Anstieg der Preise und der Nachfrage geführt, die in den Ländern und Regionen mit einem Ansturm von Migranten und Flüchtlingen (GR, D) übersteigerte Ausmaße annimmt. Das Alter und der Zustand eines Teils des Gebäudebestands und insbesondere großer Sozialsiedlungen haben in einigen Großstädten zu besonders zugespitzten Krisensituationen geführt (F, UK). Die zunehmende Isolation - in Verbindung mit einem geringen Einkommen insbesondere der Einelternfamilien oder mit der wirtschaftlichen und sozialen Marginalisierung insbesondere der Obdachlosen - haben die Wartelisten anwachsen lassen und sind ein Beweis dafür, daß die bisher praktizierten Maßnahmen nicht ausreichen bzw. nicht angemessen sind. Schließlich haben die Ermutigungen zum Erwerb von eigenem Wohnraum vor dem Hintergrund der Hochzinspolitik zu einer ausweglosen Verschuldung insbesondere der von Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalte geführt (UK, F).

Einige Länder erkennen zumindest Familien mit Kindern das Recht auf Wohnung zu, und die dortigen lokalen Behörden spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle (DK, UK). Bestimmte Länder haben ferner Maßnahmen ergriffen, die darauf abzielen, die Leistungen im Bereich Wohnungsbeihilfen zu erweitern (F), die Verschuldung in den Griff zu bekommen (F) sowie im allgemeinen ein breiteres Spektrum an Interventionsformen auf dem Gebiet Wohnraum für die Bedürftigsten anzubieten (F und seit kurzem - mittels Preiskontrolle - auch E). Aber auch diese Maßnahmen, die zum Teil noch zu jungen Datums sind, um bewertet werden zu können und in einigen Ländern nur in begrenztem Umfang durchgeführt werden, scheinen nur ein Tropfen auf den heißen Stein zu sein.

Gesundheit

16. Das Recht auf Gesundheit, oder genauer: auf medizinische Versorgung, ist fester Bestandteil des Sozialschutzsystems nach europäischem Modell. Es kann durch die Schaffung eines öffentlichen Versorgungs- oder eines Krankenversicherungssystems (bzw. einer Kombination beider Möglichkeiten) gewährleistet werden. Im ersten Fall kann es durch eventuelle Hindernisse beim Zugang zum System oder aufgrund organisatorischer Schwierigkeiten (Krankenhausorganisation, Regelung der Aufnahme von Notfällen usw.) zu einer Ausgrenzung kommen. Im zweiten Fall können insbesondere dadurch Probleme entstehen, daß Versorgungsempfänger entweder nicht krankenversichert sind oder entstehende Kosten für medizinische Leistungen nur teilweise erstattet werden.

Sofern es Untersuchungen über die allgemeine Effektivität der Gesundheitssysteme überhaupt gibt, haben sie sich nur am Rande mit der Frage der Zugangsmöglichkeiten Bedürftiger befaßt. Bestimmte Mitgliedstaaten haben den Zugang zum Gesundheitsschutz generell mit ihren Bestimmungen zur Garantie der Mittel verknüpft (F, L). Andere haben bei

der qualitativen Verbesserung der Basisgesundheitsdienste (ES) und der Konsolidierung der Ansprüche der Versorgungsempfänger (UK) angesetzt. Einige dieser Maßnahmen stehen übrigens in Verbindung mit kollektiven Leistungen auf dem Gebiet der Kinderbetreuung (GR, UK). Der Bereich Gesundheit ist zweifelsohne einer der relevantesten Ausgrenzungsindikatoren (und es wäre angebracht, Probleme wie Drogen, AIDS, psychische Erkrankungen usw. zu berücksichtigen). Die Aussagen der einschlägigen nichtstaatlichen Organisationen für medizinische Versorgung der in ärmsten Verhältnissen lebenden Bevölkerung bestätigen das Ausmaß und den spezifischen Charakter der vorherrschenden Probleme (F). Es fehlt jedoch an Bewertungen, anhand derer ein Gesamtbild der Gegebenheiten der Zuerkennung und Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit gezeichnet werden kann.

Dieses Recht ist im Übrigen inzwischen in der Empfehlung des Rates vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes² formell bekräftigt, und infolge dieser Empfehlung wird die Kommission Untersuchungen in diesem Bereich durchführen.

Maßnahmen zugunsten spezifischer Personengruppen

17. Die vorhin beschriebenen sektoralen Politiken beinhalten in der Regel keine spezifischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausgrenzung. Da sie in den meisten Fällen in von einander völlig abgegrenzte Bereiche gegliedert sind und sich an den Bedürfnissen der gesamten Bevölkerung oder der Mittelschicht orientieren, können sie lediglich in unzureichendem Maße auf die Probleme der Bevölkerungsgruppen eingehen, die nicht zu dieser Mittelschicht gehören, bzw. zu deren Bewältigung Maßnahmen in mehreren Bereichen erforderlich sind. Zudem erlauben derartige Politiken nicht, auf die Erfordernisse einzugehen, die sich auf territorialer Ebene ergeben.
18. Aufgrund dieser Beschränkungen sowie auch des Einflusses bestimmter Lobbys, denen es gelungen ist, ihre Interessen und Sorgen an die Öffentlichkeit zu bringen und ihnen dort Vorrang zu verschaffen, werden in allen Mitgliedstaaten Politiken durchgeführt, die darauf abzielen, den vielfältigen Bedürfnissen einzelner Bevölkerungsgruppen, z.B. der älteren Menschen, Frauen oder Migranten, nachzukommen.

Diese Politiken zugunsten spezifischer Bevölkerungskategorien weisen zum Teil einen stigmatisierenden Charakter auf, vor allem, wenn sie dazu tendieren, die Zielgruppe aus der Gesamtbevölkerung herauszuheben. Sie betreffen vielfach nur einen Teil der relevanten Dimensionen (z.B. die Einkommen in dem Maße, wie die Staffelung der Löhne und Gehälter mühelos differenziert werden kann und Zusatzleistungen für eine ganze Reihe von administrativen bzw. demographischen Bevölkerungsgruppen leicht erbracht werden können). Dabei werden zum Teil personengruppenspezifische Komponenten in die sektoralen Politiken eingebracht. Außerdem ist jegliche Einteilung in Kategorien relativ willkürlich bzw. abstrakt, und es kommt konkret unweigerlich zu Überschneidungen (man kann gleichzeitig jung, weiblichen Geschlechts, arbeitslos und Migrant sein).

Schließlich sind einige Politiken nur dem Anschein nach kategorienspezifischer Natur. Die Eingliederung von Migranten und ethnischen Minderheiten ist zweifellos eine Maßnahme im Rahmen der Bekämpfung des Rassismus; genau genommen handelt es sich aber um etwas anderes als um eine rein gruppenspezifische Politik.

19. Der Stellenwert der kategorienspezifischen Maßnahmen variiert also von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und deren Gepflogenheiten, vor allem angesichts der Art, wie die Probleme mehrerer Bevölkerungsgruppen zusammengefaßt werden. Ist von kategorienspezifischen Maßnahmen die Rede, bedeutet dies in einer ganzen Reihe von Fällen entweder die Anwendung allgemeiner Politiken auf personengruppenspezifischer Ebene oder einfach auch Durchführung eines auf spezifische Bevölkerungsgruppen ausgerichteten Maßnahmenbündels.

Im Anschluß an diesen Vorbehalt sei darauf hingewiesen, daß die Spezifität bestimmter Bevölkerungsgruppen einen globalen Ansatz zumindest im Hinblick auf bestimmte Rechte rechtfertigt. Ein Beispiel sind die Älteren Menschen, die eine sehr heterogene Gruppe darstellen und deren materielle Situation sich übrigens in allen Mitgliedstaaten erheblich verbessert hat. Dies ist auch der Fall bei Migranten und ethnischen Minderheiten. Hier sind spezifische Maßnahmen erforderlich, und zwar nicht nur eine Regelung der rechtlichen Aufenthaltsbestimmungen sondern auch der allgemeinen Aufnahmebedingungen. Allgemeine Politiken wie die Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen können bis zu einem gewissen Grad damit verknüpft werden, da diese hauptsächlich in positive Maßnahmen zugunsten von Frauen münden.

Die Koexistenz sektoraler und kategorienspezifischer Politiken führt oft zu einer Koexistenz von Ministerialabteilungen und sozialen Einrichtungen, deren Aufgaben und Befugnisse sich überschneiden und sogar miteinander konkurrieren. Folglich ist es um so notwendiger, die Politiken und Vorgehensweisen zu koordinieren, was bisher nur auf sehr unausgewogene Weise gewährleistet war.

Spezifische Politiken

20. Bei den vorhin beschriebenen Politiken handelt es sich um allgemeine Politiken, die auf die Gesamtbevölkerung oder auf nach demographischen Gesichtspunkten definierte Bevölkerungskategorien abzielen und nicht auf Einzelne oder Gruppen in dieser Bevölkerung oder diesen Kategorien, die am ehesten Gefahr laufen, ausgegrenzt zu werden oder bereits einer Randgruppe angehören. Zwar werden im Rahmen dieser Politiken freilich auch die Bedürftigsten berücksichtigt - z.B. bei der einkommensgebundenen finanziellen Unterstützung - aber weder Konzept noch Durchführung sind vorrangig darauf ausgerichtet. Sie haben also hauptsächlich eine vorbeugende Funktion, die übrigens nicht unterschätzt werden sollte. Gewiß ist, daß diese allgemeinen Politiken einen tatsächlichen Schutz vor dem Abrutschen in die dauerhafte Ausgrenzung bieten. Man kann davon ausgehen, daß die Aufrechterhaltung oder auch die Intensivierung der Ergebnisse dieser per Definition nicht bzw. wenig stigmatisierenden und von Natur aus vorbeugenden allgemeinen Politiken eine Voraussetzung für die Wirksamkeit der Bekämpfung der Ausgrenzung sind.

Es gibt hingegen Politiken, die ausdrücklich und uneingeschränkt der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung dienen und die auf Einzelne abzielen

oder auf territorialer Ebene durchgeführt werden. Solchen Politiken wird von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedliche Bedeutung beigemessen, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der Debatte über die Ausgrenzung und das Vermögen der Institutionen, ein untereinander abgestimmtes Vorgehen der einzelnen betroffenen Akteure und eine Öffnung des Maßnahmepotentials nach außen hin zu akzeptieren.

Die genannten Regelungen der Garantie der Mittel sind ein Beispiel für derartige spezifische Politiken, vor allem wenn sie in Verbindung mit Maßnahmen zur Gewährleistung einer umfangreicheren Unterstützung der betroffenen Personen z.B. in den Bereichen Wohnraum oder Gesundheit durchgeführt werden oder, allgemeiner noch, mit Maßnahmen zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung einhergehen. In Frankreich wurde dieser integrative Ansatz offiziell verwirklicht, indem die Leistungsgewähr im Bereich "Mindesteinkommen" an eine individuell abgestimmte "Eingliederungs"-Komponente geknüpft worden ist. (Eine derartige Verknüpfung wie bei dem persönlichen Mindesteinkommen ist im Falle der anderen personengruppenspezifischen "sozialen Mindestgrößen" des französischen Sozialschutzes nicht ausdrücklich vorgesehen.) Auch in anderen Mitgliedstaaten (z. B. NL, L, DK und B) ist man um die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der Anspruchsberechtigten auf garantierte Mittel bemüht, ohne jedoch die Eingliederung direkt mit diesen Leistungen zu assoziieren. Man sollte diese Politiken und die im Rahmen der aktiven Beschäftigungspolitik ergriffenen Maßnahmen kombinieren, um die berufliche Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen zu fördern. Diese im Rahmen des Europäischen Sozialfonds förderungswürdigen Maßnahmen haben in mehreren Mitgliedstaaten zur Einsetzung spezieller nationaler oder regionaler Fonds oder auch zur Entwicklung spezifischer Aktionspläne geführt (z.B. B, DK und IRL).

Die fortschreitende urbane Krisensituation, speziell in den großen Sozialsiedlungen, sowie das Zusammentreffen verschiedenster Probleme bei den betroffenen Bewohnern haben mehrere Mitgliedstaaten veranlaßt, in den städtischen Gebieten integrierte Aktionsprogramme zu lancieren, in deren Rahmen gleichzeitig koordinierte Maßnahmen auf den Gebieten Wohnungsbau, Leistungen vor Ort, Beschäftigung und Sozialleben durchgeführt werden. Beispiele sind die Programme "Développement social Urbain" (F), "City Challenge" (UK) und "Social Renewal" (NL).

Diesen Programmen ist gemeinsam, daß sie auf der Mobilisierung der lokalen Behörden fußen und darauf daß zwischen den Trägern vor Ort (einschließlich der nichtstaatlichen Organisationen und zum Teil auch der Privatwirtschaft) ein Konsens gefunden wird und Modalitäten für die Zusammenarbeit ausgearbeitet werden. So können echte Partnerschaftsabkommen zur gleichzeitigen Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eines Gebietes geschlossen werden. Dabei besteht die Rolle des Staates besteht darin, die durchgeführten Aktionen finanziell zu unterstützen und eine nationale Dynamik zu fördern.

Es ist hervorzuheben, daß diese Prinzipien der Partnerschaft und des multidimensionalen Ansatzes zur Bekämpfung der Ausgrenzung zu den Schlüsselprinzipien des kurz vor der Entschließung angenommenen 3. Programms zur Bekämpfung der Armut (1989 - 1994) gehören und daß bestimmte, spezifisch auf die Bekämpfung der Armut abzielende nationale Programme, sich genau an den Leitlinien dieses 3. Programms zur Bekämpfung der Armut orientieren.

Die Hauptschwierigkeiten der integrierten Aktionsprogramme liegen in der Qualität der Partnerschaft vor Ort (die mitunter durch Rivalitäten bzw. Spannungen zwischen den Institutionen beeinträchtigt wird) und der Verknüpfung der durchgeführten Aktionen. (Sich nicht auf ein bloßes Nebeneinander zu beschränken, erfordert ein gewisses Bemühen der Träger um Zusammenarbeit sowie eine strategische und funktionelle Planung der Interventionen. Diese Bemühungen sind insbesondere angezeigt, wenn es gilt, wirtschaftliche Entwicklung einerseits und soziale Entwicklung andererseits eng miteinander zu verzahnen)

Die Bewertung dieser Politiken ist um so schwieriger, als sie hinsichtlich Zielsetzung und Durchführung voneinander abweichen. Weder ist sicher, daß die Maßnahmen zur lokalen Entwicklung, den Bedürftigsten überhaupt zugute kommen, noch, daß die Bemühungen ausreichen, um den fortschreitenden Verfall und die Zerstörung in den betroffenen Stadtvierteln aufzuhalten. Der Erfolg der Maßnahmen hängt offensichtlich nicht nur von der Mobilisierung der Institutionen ab, sondern auch davon, ob es ihnen gelingt, die Betroffenen aktiv einzubeziehen und sie am Entscheidungsprozeß und an der Durchführung der Veränderungen vor Ort zu beteiligen, sowie davon, inwiefern sie selbst diese Form der Beteiligung akzeptieren können. In dieser Hinsicht handelt es sich bei einigen der Programme um echte "Versuchsstätten" der sozialen Innovation.

21. Ebenso wie diese lokalen Programme eine Zusammenarbeit der Träger vor Ort voraussetzen, ist auch im Rahmen der nationalen Politiken die Koordinierung unter verschiedenen Ministerien von entscheidender Bedeutung. Wie bereits erwähnt, ist diese Koordinierung bei weitem noch nicht sichergestellt. Einige Mitgliedstaaten haben zwar spezielle Dienststellen geschaffen (F), - was allerdings die Gefahr birgt, daß weiteren Politiken ebenfalls neue Stellen geschaffen werden müssen. Andere haben den Versuch unternommen, allgemeine Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Trägern auf lokaler Ebene zu definieren (IT) oder politische Abkommen auf nationaler Ebene unter Einbeziehung der Sozialpartner zu treffen (Programme for Economic and Social Progress, IRL).

Ferner sind in mehreren Mitgliedstaaten nationale Ausschüsse eingesetzt bzw. reaktiviert worden, deren Aufgabe es ist, Verwaltungsreformen oder weitere Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der jeweiligen Politiken vorzuschlagen (B, IT, DK, L). Diese Ausschüsse sind zum Teil Bestandteil der angestrebten Sozialschutz- oder auch beschäftigungspolitischen Reformen.

Schlußfolgerungen

Der vorliegende Bericht soll keine erschöpfende Beschreibung oder Bewertung der nationalen Politiken darstellen. Er gibt lediglich einen Gesamtüberblick, da die detaillierte Analyse den 1992 von der Beobachtungsstelle für die nationalen Politiken zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung erstellten nationalen Berichten und dem europäischen Synthesebericht entnommen werden kann.

Dieser Gesamtüberblick stellt ausreichend dar, daß die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in den Mitgliedstaaten ein zunehmend wichtigeres Anliegen ist, daß die Bewertung der Politiken aber weiter verfolgt und intensiviert werden muß. Wichtig sind dabei insbesondere eine systematische Untersuchung der Voraussetzungen für die tatsächliche Gewährleistung der sozialen Rechte der Bedürftigsten sowie die Kohärenz und die Wirkung der

Politiken, die im einzelnen auf die wirtschaftliche und soziale Eingliederung der von Ausgrenzung betroffenen bzw. durch Ausgrenzung gefährdeten Bevölkerungsgruppen und Gebiete abzielen. Die künftige Tätigkeit der Beobachtungsstelle dürfte zur Vertiefung des Kenntnisstands und somit zum Austausch der bewährten Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten beitragen.

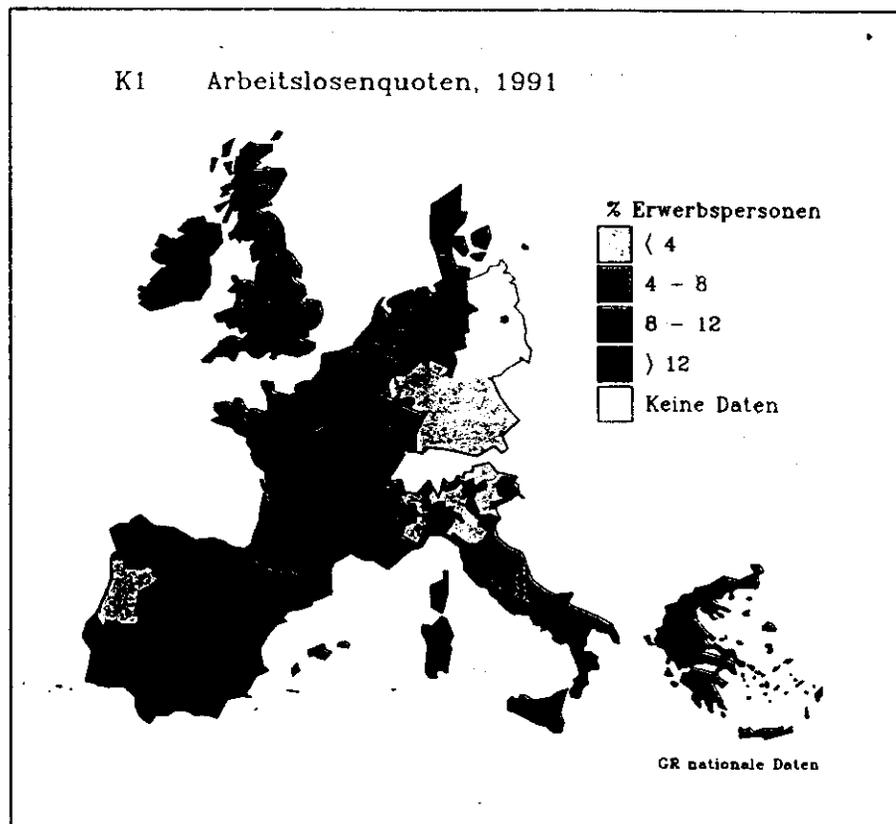
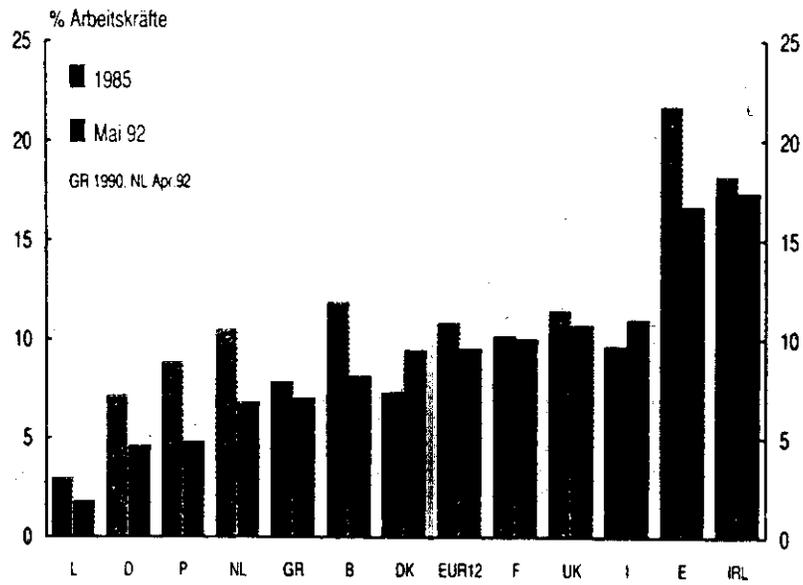
STATISTISCHE TABELLEN

Tabelle 1: Vergleich der Armutsfrequenz für die Jahre 1980 und 1985
(als Armutsgrenze gelten 50% der AEE im Landesdurchschnitt in den jeweiligen Jahren)

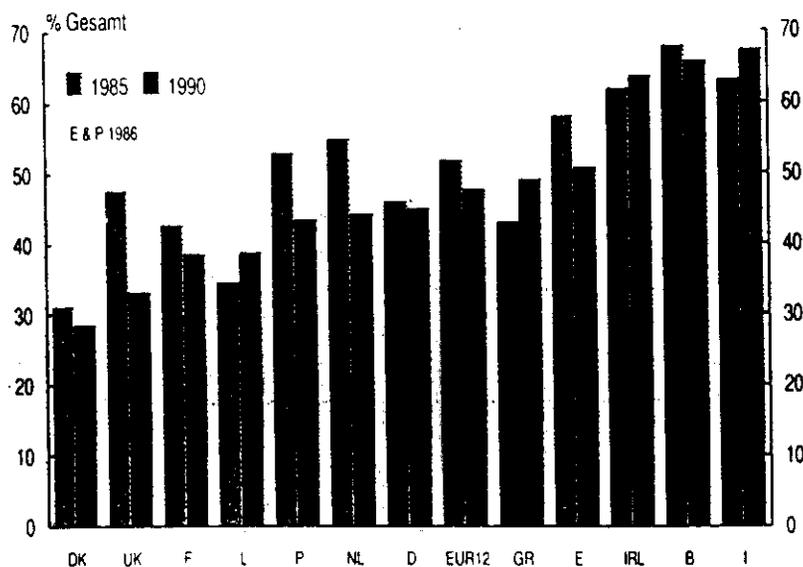
Land	HAUSHALTE		PERSONEN	
	1980 (1000)	1985 (1000)	1980 (1000)	1985 (1000)
Belgien	226	189	701	583
Dänemark	166	166	407	409
BR Deutschland	2 592	2 306	6 448	6 074
Griechenland	604	527	2 073	1 817
Spanien	2 129	1 924	7 829	7 257
Frankreich	3 503	2 947	10 313	8 681
Irland	167	162	625	684
Italien	2 237	2 760	7 941	8 880
Niederlande	345	403	1 363	1 661
Portugal	906	948	3 167	3 310
Vereinigtes Königreich	2 808	3 790	8 226	10 324
EUR 12 (*)	15 683	16 122	49 093	49 680
	6,3	5,2	7,1	5,9
	8,0	8,0	7,9	8,0
	10,3	9,2	10,5	9,9
	20,5	17,4	21,5	18,4
	20,3	17,8	20,9	18,9
	18,0	14,8	19,1	15,7
	18,5	17,4	18,4	19,5
	12,0	14,7	14,1	15,5
	6,9	7,9	9,6	11,4
	31,4	31,7	32,4	32,7
	14,1	18,9	14,6	18,2
	14,1	14,4	15,5	15,4

(*) Ohne Luxemburg, da keine Daten verfügbar

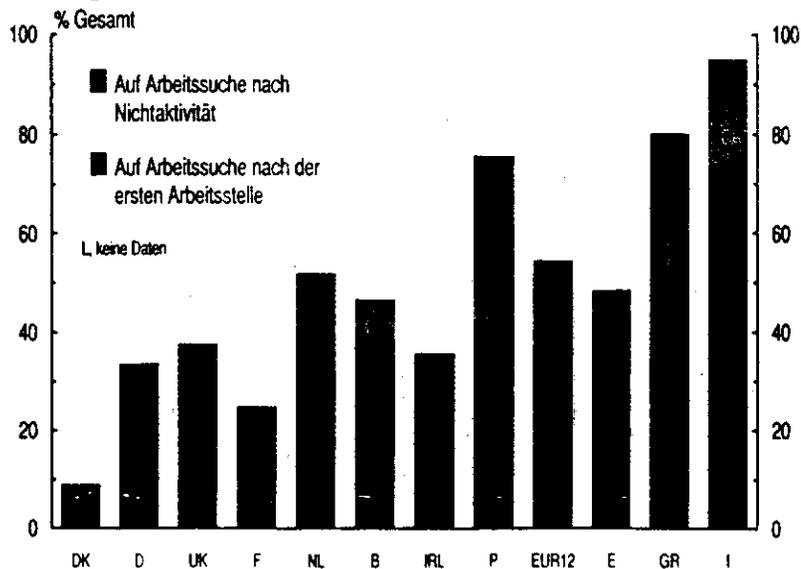
5 Arbeitslosenquoten in den Mitgliedstaaten, 1985 und Mai 1992



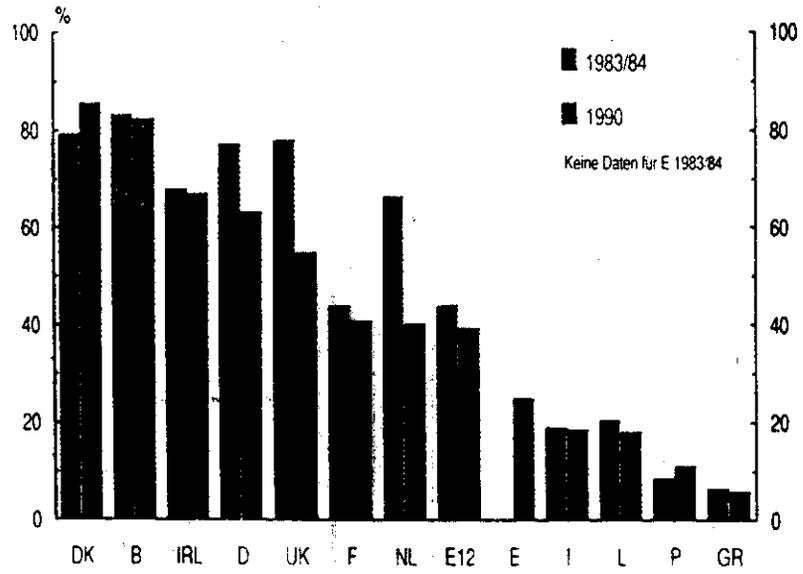
10 Anteil der länger als ein Jahr Arbeitslosen in den Mitgliedstaaten, 1985 und 1990



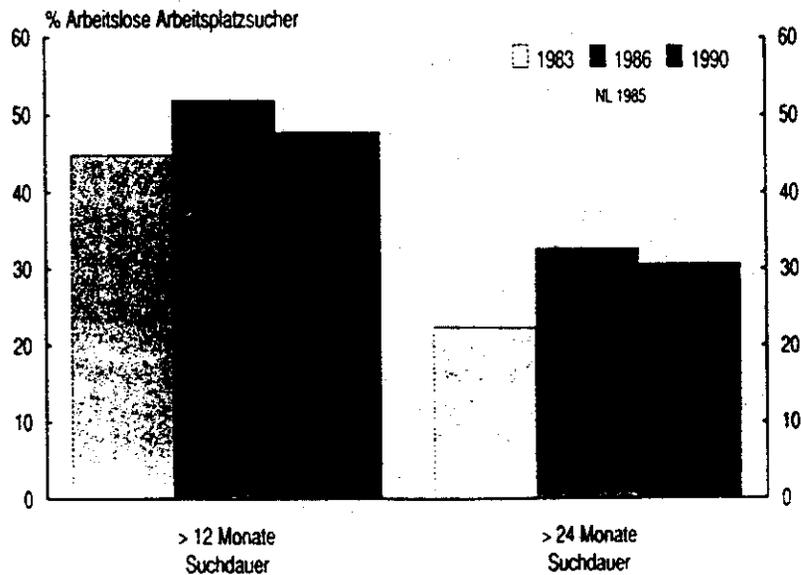
13 Anteil der Langzeitarbeitslosen auf der Suche nach der ersten Arbeitsstelle oder auf Arbeitssuche nach Nichtaktivität in den Mitgliedstaaten, 1990



122 Anteil der Empfänger von Arbeitslosenunterstützung an den Arbeitslosen in den Mitgliedstaaten, 1983/84 und 1990



142 Langzeitarbeitslose als Anteil der Gesamtarbeitslosigkeit in der Gemeinschaft, 1983, 1986 und 1990



ALLEINSTEHENDE ELTERNTEILE IN DE
IN DER GEMEINSCHAFTLICHEN ERHEBUNG ÜBER ISOLIERTE
FAMILIENMITGLIEDER ARBEITSKRÄFTE 1989

Prozentsatz von Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren, deren Haushaltsvorstand eine alleinstehende Mutter ist oder ein alleinstehendes Elternteil.

	<u>Alleinstehende Mütter</u>	<u>alleinstehendes Elternteil</u>
	%	%
Belgien	8	10
Dänemark	28	31
Deutschland	10	12
Griechenland	4	5
Spanien	5	6
Frankreich	10	11
Irland	8	8
Italien	5	7
Luxemburg	8	*
Niederlande	9	12
Portugal	8	10
Vereinigtes Königreich	14	15
EUR 12	9	11

Quelle: EUROSTAT: Untersuchung über die Arbeitskräfte 1989 -
Sonderauswertung durch EUROSTAT.

Anmerkung: Alleinstehende Elternteile, die in verschiedenen Haushalten leben, werden nicht hier eingeschlossen. Demnach unterschätzt die Tabelle die Anzahl alleinstehender Elternteile. Andererseits schließen die obigen Daten nicht gewisse Zusammenlebensfälle und gewisse Personen aus, deren Ehegatte zeitweilige abwesend, (allerdings dürften diese letzten Fälle wenig zahlreich sein, da das Feld der Untersuchung die gewohnheitsmäßig im Haushalt wohnhaften Personen umfaßt) sodaß sie insofern die Anzahl alleinstehender Elternteile überschätzen.

Der Stern (*) in der Tabelle zeigt an, daß das Muster zu klein ist, um verlässliche Informationen zu ergeben, (im Falle Luxemburgs hat man die Zahlen der alleinstehenden Mütter und der alleinstehenden Väter addiert, und deshalb gibt es keine Zahl in der Spalte "Total" für dieses Land).

ANMERKUNGEN

In einigen Ländern gibt es mehrere Mindestleistungssysteme. In unserer Tabelle haben wir uns auf die Systeme konzentriert, die (a) allgemeiner Natur und nicht auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet und (b) für den normalen Lebensunterhalt gedacht sind. Ausnahmen zu dieser Regel sind gekennzeichnet. In den länderspezifischen Anmerkungen finden sich gegebenenfalls weitere Erläuterungen.

B Die Zahlen beziehen sich auf die Empfänger des "Subsistenz-Einkommens" (Minimex), einer landesweit gewährten Sozialhilfeleistung. In den Zahlen nicht enthalten sind die Empfänger der gewährten Mindestaltersrente sowie die Empfänger von Sozialhilfeleistungen auf lokaler Ebene.

DK Die Zahlen beziehen sich auf Familien, die Sozialhilfe von der Kommune erhalten; diese wird üblicherweise nur denjenigen gewährt, die keinerlei Anspruch auf sonstige staatliche Leistungen haben. Sie beschränken sich auf Familien, die Beihilfe zum normalen Lebensunterhalt erhalten; die Empfänger von Unterstützungszahlungen für Bildung und Ausbildung sind nicht berücksichtigt (es sei denn, sie erhalten Hilfe zum Lebensunterhalt).

DE Sozialhilfe bedeutet hier die von den Gemeinden gewährte "Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt". Die Zahlen geben Auskunft über Bezieher zum jeweiligen Jahresende. Bezieher sind Personen, die in Sozialhilfe empfangenden Haushalten leben. Die Zahlen für 1991 betreffen die alten Bundesländer.

ES Empfänger von Rentenbeihilfe und Arbeitslosengeld.

IRL Unter Sozialhilfe sind hier zusätzliche Beihilfen gemeint, Beihilfe zum Familieneinkommen und Wohngeld, sowie eine ganze Reihe von gruppenspezifischen Leistungen einschließen; nicht-beitragspflichtige Witwen- und Waisenrenten; Beihilfe für Ehefrauen, ledige Mütter und Frauen von Gefängnisinsassen.

NL Die Zahlen beziehen sich auf ABW-Leistungen (Allgemeine Sozialversicherung) sowie auf RWW-Leistungen (Arbeitslosengeld). Sie schließen nicht ältere Menschen ein, die die Mindestrente beziehen.

P Hier beziehen sich die Zahlen auf die Empfänger verschiedener Mindestsozialleistungen: Alters- und Invaliditäts-Mindestrente (beitragspflichtig), Sozialrenten (einkommensabhängig, nicht-beitragspflichtig) für ältere Menschen und Invaliden, ferner die 1985 eingeführte einkommensabhängige Arbeitslosenhilfe.

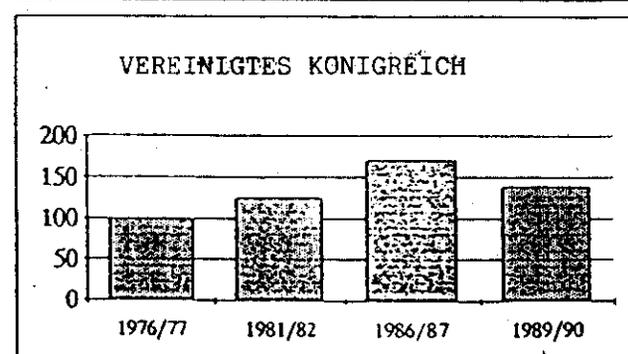
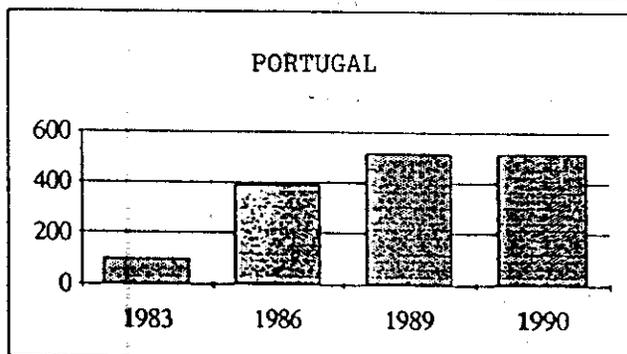
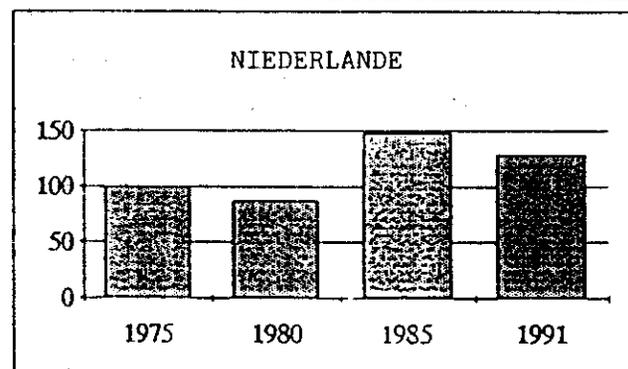
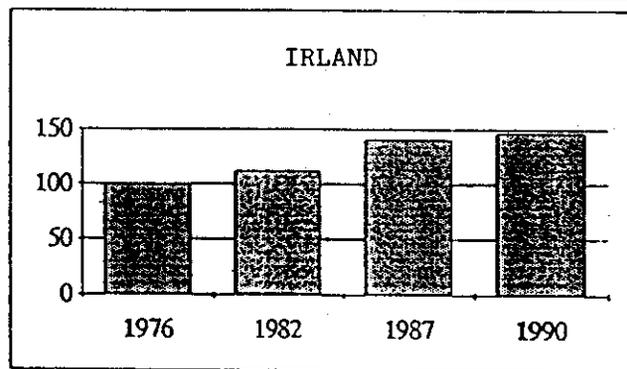
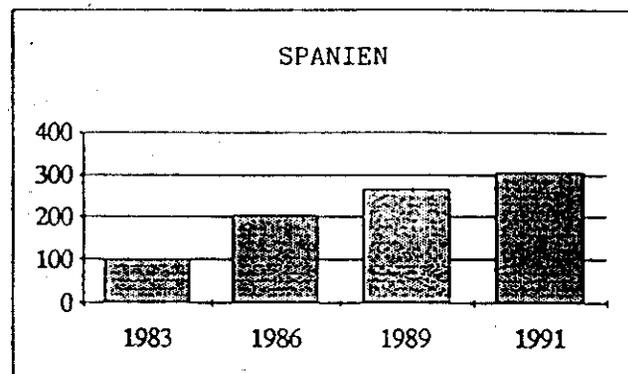
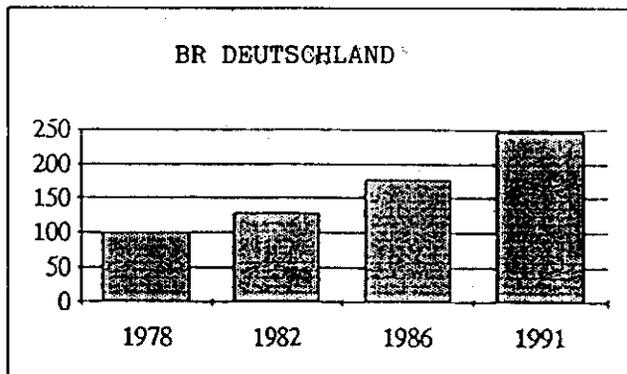
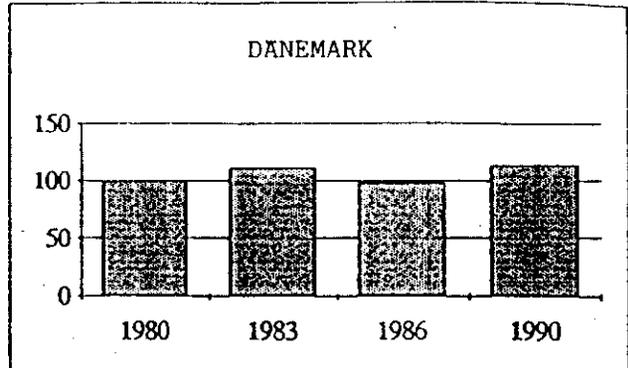
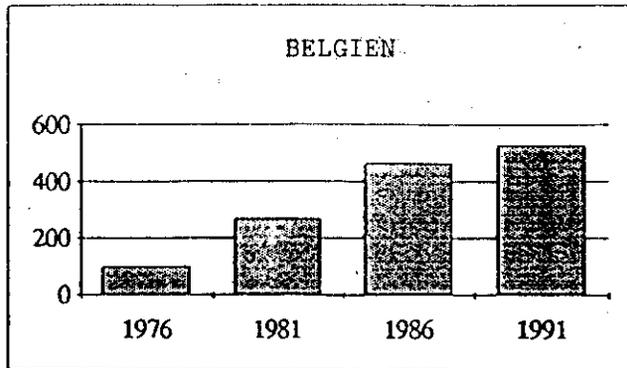
UK Bis 1988/89: Familien, die Zusatzbeihilfen oder Wohngeld bezogen.
1989/90: Familien mit Einkommensbeihilfe. Wegen der 1988 vorgenommenen Änderungen im Sozialversicherungssystem sind die Daten für die Zeit vor und nach diese Reform nicht unmittelbar vergleichbar. Die Daten betreffen nur das Vereinigte Königreich, (und schließen also das Nordirland aus).

IT Es gibt keine nationalen Daten, (außer für Mindestrenten bei Invalidität und für arme Ältere Personen) weil die Mindestsätze und Gewährungsbedingungen auf lokaler Ebene festgesetzt werden.

LUX Die Angaben über Unterstützungsempfänger des garantierten Mindesteinkommens sind seit 1987 verfügbar. Sie sind nicht in den vorliegenden Bericht aufgenommen worden, da es nicht möglich war, Tendenzen für den gleichen Zeitraum wie für andere Länder darzustellen.

F Das "Revenu minimum d'insertion" erlaubt noch keine Trendanalyse.

TENDENZEN DER JÄHRLICHEN ZAHL VON MINDESLEISTUNGSBEZICHERN



base : ... = 100 for the first year

Source: Observatory on National policies to combat social Exclusion
Synthesis Report

Source : Europäischen Beobachtungsstelle über Nationale Maßnahmen zur Sozialer
Ausgrenzung

Zusammenfassung des Jahresberichts

07.05.93**Beschluß
des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Auf dem Weg zur europäischen Solidargemeinschaft - Verstärkte Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und Förderung der Eingliederung

KOM(92) 542 endg.; Ratsdok. 4052/93

Der Bundesrat hat in seiner 656. Sitzung am 7. Mai 1993 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bundesrat stimmt hinsichtlich der Analyse von Ursachen, Ausmaß und zukünftiger Entwicklung der Ausgrenzungsproblematik mit der EG-Kommission überein. Der Bundesrat teilt die Besorgnis der EG-Kommission über diese Entwicklung. Die von der Kommission in Übereinstimmung mit der aktuellen Armutsforschung vertretende Konzeption, soziale Ausgrenzung nicht nur unter Einkommensaspekten, sondern im Hinblick auf die Lebenslage der Betroffenen zu betrachten, ermöglicht eine differenzierte Analyse der sich gegenseitig beeinflussenden Belastungsfaktoren. Sie bietet gleichzeitig die Grundlage für globale Handlungsstrategien in den verschiedensten Bereichen, (vor allem Bildung, Beschäftigung, Einkommen, Wohnen, Gesundheit, Zugang zum Sozialleistungsangebot, Familie, Alter).
2. Die Bundesregierung wird insbesondere aufgefordert, bei der Kommission darauf hinzuwirken, daß bei der nötigen Verbesserung der Kenntnisse die Analyse der geschlechtsspezifischen Dimension sozialer Ausgrenzung sowie der geschlechtsspezifischen Wirkung der entsprechenden Programme einbezogen wird.
3. Der Bundesrat weist im Hinblick auf den globalen Ansatz der EG-Kommission jedoch auf folgendes hin: Die Kommission hebt zu Recht hervor, daß die Kompetenz für die Präventionsstrategie bei den Mitgliedstaaten und in der Bundesrepublik Deutschland bei den Ländern, Gemeinden und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege liegt, weil konkrete Maßnahmen zur Förderung oder Stabilisierung der Eingliederung dort ergriffen werden müssen, wo die Lebenslage direkt berührt ist, Ausgrenzung entsteht oder Wirkung entfaltet, nämlich vor Ort. Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, mit einer aktiven Wirtschafts- und Sozialpolitik ein günstiges Umfeld zu schaffen und die institutio-

nellen Rahmenbedingungen für soziale Teilhabe und die tatsächliche Wahrnehmung sozialer Rechte zu verbessern.

4. Vor diesem Hintergrund der Prognose einer Zunahme der Isolationssituationen und der insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland äußerst bedeutsamen Wanderungsbewegungen in Europa sieht es der Bundesrat als Hauptaufgabe der Gemeinschaft an, weiterhin die Abstimmung der Sozialordnungen der Mitgliedstaaten zu fördern, wie es beispielsweise durch die Empfehlung des Rates vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und Politiken im Bereich des sozialen Schutzes geschehen ist (BR-Drs. 540/91).
5. Der Bundesrat sieht in dem Versuch, die aufgrund der begrenzten Einzelermächtigungen möglichen operationellen Handlungsinstrumente in einen gestuften Zusammenhang zu bringen, durchaus einen positiven Ansatz, der Multidimensionalität mit differenzierten Eingliederungsmechanismen gerecht zu werden. Dabei ist zu vergegenwärtigen, daß der Eingliederungsprozeß verschiedene Lebenssphären aus mehreren Politikbereichen kreuzt, die vertikal und horizontal äußerst unterschiedlich in kompetenzieller Hinsicht ausgestaltet sind. Um die Verantwortlichkeit der politischen Instanzen für ihre Entscheidungen zu beachten und zu wahren, will die Kommission bei ihren künftigen Vorschlägen Bürgernähe durch Partnerschaft, koordinierte Aktionen auf regionaler und nationaler Ebene und den Vorrang der Beteiligung der sozialen Akteure verdeutlichen. Der Bundesrat könnte dies akzeptieren, wenn die Verantwortung für die operationelle Umsetzung den zuständigen Instanzen der Mitgliedstaaten überlassen bleibt.
6. Der Bundesrat bittet in diesem Zusammenhang die Bundesregierung darauf hinzuwirken, daß eine gründliche Auswertung des dritten Armutsprogramms - vor allem unter dem Gesichtspunkt einer Verbesserung für die Betroffenen - erfolgt und der Zwischenbericht rechtzeitig zum 01. Juli 1993 (Artikel 10 Abs. 1 des Ratsbeschlusses vom 18. Juli 1989) vorgelegt wird, damit die Mitgliedstaaten und in der Bundesrepublik die Länder genügend Zeit haben, ihre Vorstellungen zu der Gestaltung des neuen Konzepts einzubringen. Hier wird u. a. der angekündigte Ausbau der Netzwerke auf Gemeinschaftsebene kritisch zu prüfen sein, insbesondere wenn dieser aus Gemeinschaftsmitteln finanziert wird und dies zu Lasten von Maßnahmen unmittelbar für die Betroffenen geht. Nicht erforderlich erscheint eine Ausweitung des personellen und finanziellen Rahmens der Gemeinschaftsebene. Ferner wird in den Verhandlungen über einen neuen Vorschlag zu prüfen sein, ob eine Verdoppelung der Verwaltung akzeptabel ist.