

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein mittelfristiges Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität: Ein neues Programm zur Unterstützung und Anregung der Innovation - PROGRESS - 1994-1999 (Armut IV)

Bericht über die Durchführung des Gemeinschaftsprogramms zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am meisten benachteiligten Gruppen 1989-1994 (Armut III)

KOM(93) 435 endg.; Ratsdok. 8838/93

834/93

KEP-AE-Nr. 933097

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 18. November 1993 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist vom Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 10. November 1993 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

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

Die Kommission strebt eine Beschlußfassung durch den Rat im März 1994 an.

Hinweis: Vgl. Drucksache 137/93 = AE-Nr. 930399.

INHALT

Vorwort

Zusammenfassung

TEIL I. Mittelfristiges Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität:
Ein neues Programm zur Unterstützung und Anregung der Innovation
1994-1999

1. Mitteilung der Kommission an den Rat
2. Begründung
3. Vorschlag für einen Beschluß des Rates

Anhang 1 Leitlinien für die Tätigkeitsbereiche sowie für Definition und Auswahl von Modellmaßnahmen und transnationalen Netzen

Anhang 2 Finanzbogen

TEIL II. Bericht über die Durchführung des Gemeinschaftsprogramms zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am meisten benachteiligten Gruppen ("Armut 3") 1989-1994

Einleitung

1. Die Anliegen des Programms "Armut 3"
2. Die Durchführung des Programms "Armut 3"
3. Die Projekte des Programms
4. Dynamik des Programms
5. Lehren des Programms und Auswirkungen

Anhang 1 Kurzstatistiken über die Maßnahmen im Rahmen des Programms "Armut 3" (Tabellen)

- Merkmale der Zielgebiete der
- Aspekte der sozialen Ausgrenzung in den Zielgebieten der Projekte und ihre Berücksichtigung in den Maßnahmen
- Art und Ursprung der Maßnahmen des Programms "Armut 3"
- Partner in den Lenkungsausschüssen der Maßnahmen

Anhang 2 Statistische Tätigkeit im Rahmen des Programms "Armut 3"

VORWORT

Die Kommission setzte sich in ihrem Dokument KOM(92) 542 "Auf dem Weg zur Europäischen Solidargemeinschaft - den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung intensivieren, die Eingliederung fördern" mit den vielfältigen Erscheinungsformen und der Tragweite der sozialen Ausgrenzung in der Gemeinschaft auseinander und unterbreitete Vorschläge, um unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips den Beitrag der Gemeinschaft zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zu intensivieren. Hierzu gehört auch ein Vorschlag für ein neues Aktionsprogramm. Diese Mitteilung wurde von den anderen Gemeinschaftsinstitutionen erörtert.

Diese Mitteilung enthält daher als Teil I des Dokuments einen Vorschlag für ein neues mittelfristiges Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität (1994-1999) sowie den Entwurf für einen Beschluß des Rates zur Verabschiedung des Programms. Unmittelbar anschließend folgt als Teil II in einem Bericht eine umfassende Bewertung der Durchführung des laufenden Gemeinschaftsprogramms zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht am meisten benachteiligten Gruppen ("Armut 3", 1989-1994).

Mittelfristiges Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur
Förderung der Solidarität
und
Bericht über die Durchführung des Programms ARMUT 3

ZUSAMMENFASSUNG

Teil eins

Die Prozesse der sozialen Ausgrenzung in der Europäischen Gemeinschaft verbreiten sich immer stärker und werden immer vielfältiger. Nach derzeitigen Schätzungen leben in der Gemeinschaft 52 Millionen Menschen, deren Einkommen nicht einmal die Hälfte des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens aller Mitgliedstaaten erreicht.

Der vorliegende Vorschlag bezieht sich auf ein mittelfristiges Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität (1994-1999). Beigefügt ist ein Bericht über die Durchführung des Gemeinschaftsprogramms zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am meisten benachteiligten Gruppen (ARMUT 3, 1989-1994). Mit dem vorgeschlagenen Programm wird eine der Empfehlungen in der Mitteilung der Europäischen Kommission "Auf dem Weg zur europäischen Solidargemeinschaft - den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung intensivieren, die Eingliederung fördern" (KOM(93)542) vom 23. Dezember 1992 umgesetzt. Damit wird die in der Entschließung des Rates über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung vom 29. September 1989 vereinbarte Vorgehensweise weiterverfolgt.

Bei der von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten angenommenen Betrachtungsweise geht man über die jeweils unterschiedlichen Situationen in den Einzelstaaten hinaus und hebt die strukturelle Natur des Phänomens der sozialen Ausgrenzung hervor. Art und Ausmaß der Ausgrenzung haben sich in den letzten 15 Jahren in erheblichem Maße verändert. Von dem Ausgrenzungsprozeß wird ein immer umfassenderes Spektrum von Einzelpersonen, Gruppen und geographischen Gebieten betroffen.

Die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten und den zuständigen Stellen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Die Gemeinschaft hat jedoch nachgewiesen, daß sie unter Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität in der Lage ist, bei der Entwicklung und Verbreitung von Innovationen, der Mobilisierung der Akteure und der Anregung des Diskurses einen Mehrwert zu erzielen. Beispiele für derartige positive Leistungen und ihre Auswirkungen in den Mitgliedstaaten werden in dem Bericht über die Durchführung des laufenden Programms ARMUT 3 angeführt.

In dem vorgeschlagenen neuen Programm wird die Notwendigkeit von Kontinuität und Fortschritt aufgezeigt. Die Kontinuität ist erforderlich, damit die Tauglichkeit des Ansatzes, der auf den Grundsätzen der Partnerschaft und Beteiligung sowie der Festlegung umfassender Strategien beruht, weiterhin erprobt werden kann. Der Fortschritt sollte sich aus den wichtigsten neuen Aspekten ergeben, bei denen es sich um ein stärkeres Schwergewicht auf integrierte Strategien mit Mehrfachzielsetzung, die Einführung von Modellmaßnahmen auf nationaler Ebene und transnationale Projektnetze handelt.

Der Vorbereitung und Umsetzung von integrierten Strategien mit Mehrfachzielsetzung soll höhere Priorität eingeräumt werden. Dadurch werden sich die Aktivitäten im Rahmen des Programms besser mit der bestehenden

Politik und Praxis ergänzen und Innovationen auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene werden stärker ins Bewußtsein gerückt.

Der partnerschaftliche Ansatz wird beibehalten, da er einen Kernpunkt des laufenden Programms darstellt. Er hat dazu geführt, daß ein umfassenderes Spektrum von Akteuren mobilisiert wurde; die entsprechende Politik soll mit besonderem Nachdruck verfolgt werden, wenn es darum geht, das Engagement der Sozialpartner zu stärken. Mit Hilfe dieses Ansatzes ist es durchaus möglich, die Diskussion anzuregen und langfristig die Praxis zu beeinflussen.

Der Bezug des neuen Programms zu den Strukturfonds soll verstärkt werden, wobei insbesondere dem Rang Rechnung zu tragen ist, der in der neuen Verordnung über den Sozialfonds der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt eingeräumt wird. Durch eine sinnvollere Planung der Zusammenarbeit müßte sich sicherstellen lassen, daß bestimmte gemeinsame Ziele in Aktivitäten umgesetzt werden, die sich gegenseitig ergänzen.

Schließlich wird noch eine Aufstockung der Mittel um 100 % vorgeschlagen, eingedenk der Tatsache, daß die Wirkung des Programms der Anzahl und Verschiedenartigkeit der experimentellen Maßnahmen entsprechen wird, mit denen man die vielschichtigen Fragestellungen in den Griff bekommen und einen neuen Anstoß vermitteln will. Zwar muß ein Programm, das auf eine Anregung von Innovationen, Experimenten und Diskussionen abhebt und dessen Aktivitäten im Rahmen der Subsidiarität ablaufen, wohl im Vergleich mit dem vorhandenen Ausmaß von Armut und sozialer Ausgrenzung eine bescheidene Dimension behalten, es stellt aber doch ein eindrucksvolles politisches Signal für das Engagement der Gemeinschaft bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung dar.

Teil zwei

Durch das Gemeinschaftsprogramm zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am meisten benachteiligten Gruppen ARMUT 3 (1989-1994) werden frühere, als Erstes und Zweites Europäisches Programm zur Bekämpfung der Armut (1975-1980 und 1984-1989) bekannte Gemeinschaftsaktionen erweitert und fortgeführt. Durch diese Programme hat die Gemeinschaft bewiesen, daß sie gewillt ist, im Rahmen ihrer Mittel und ihrer Zuständigkeit einen Beitrag zu dem in den Mitgliedstaaten geführten Kampf gegen die Armut zu leisten.

Mit dem Programm ARMUT 3 wurde hinsichtlich der Unterstützung von Innovationen auf der Ebene von Politik und Praxis qualitativ und quantitativ ein Schritt nach vorn getan. Dieses Programm fördert einen kohärenten, multidimensionalen Ansatz zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, der auf einer Partnerschaft mit öffentlichen und privaten Einrichtungen und der Beteiligung der am meisten benachteiligten Gruppen beruht. Die Aktivitäten konzentrieren sich auf 41 verhältnismäßig großangelegte Demonstrationsprojekte, an denen durchschnittlich 12 Partnerorganisationen beteiligt sind, um eine Aktionsstrategie für einen Fünfjahreszeitraum auf örtlicher Ebene festzulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der Projekte finden äußerst vielfältige innovatorische Aktivitäten statt, bei denen es darum geht, örtlichen Bedürfnissen zu entsprechen und/oder Versuche mit organisatorischen Umstellungen vorzunehmen. Dabei können in unterschiedlicher Rangfolge Maßnahmen kombiniert werden, und zwar in den Bereichen örtliche Entwicklung, Unternehmensgründung und Schaffung von Arbeitsplätzen, allgemeine und

berufliche Bildung sowie Berufserfahrung, Beratung, Gesundheitsförderung, Zugang zu Wohnraum, Zugang zum Sozialschutz, Aufbau von Selbsthilfegruppen, Vereinen oder sozialen Zentren usw.

In den ersten zweieinhalb Jahren der Programmaufzeit gab es auch eine Phase der Konstituierung, die länger dauerte als erwartet, in der aber eine durchaus tragfähige Grundlage für zukünftige Arbeiten gelegt wurde. In dieser Zeit wurden zwischenbehördliche Entscheidungsstrukturen aufgebaut und Strategien wurden in Aktionsprogramme umgesetzt, in denen Prioritäten häufig auf systematischen Erhebungen örtlicher Bedürfnisse beruhten. Es mußte jedoch eine Reihe von Schwierigkeiten bei der Kofinanzierung und hinsichtlich administrativer Prozesse in den zahlreichen betroffenen Organisationen überwunden werden. Es wurden Verfahren für die kontinuierliche Bewertung eingerichtet, und den nachfolgenden Berichten kommt eine wichtige Rolle bei der Planung der zukünftigen Entwicklung zu.

Die Bedeutung der drei Grundprinzipien Partnerschaft, Multidimensionalität und Beteiligung bei der Bekämpfung der Armut ist bestätigt worden. Insgesamt gesehen hat sich jetzt ein gutes Verständnis für die Möglichkeiten und Zwänge der partnerschaftlichen Arbeit entwickelt und das verbreitete Engagement für die Zusammenarbeit ist in dem gesamten Programm zu einem wesentlichen positiven Faktor geworden. Innerhalb der Projekte reicht das Spektrum des Inhalts multidimensionaler Strategien und Aktionsprogramme von in sich geschlossenen Bündeln aufeinander bezogener Aktionen zur Befriedigung spezifischer Bedürfnisse auf kreative Art und Weise bis zu Serien von Einzelaktivitäten, die einer weiteren Integration bedürfen. In der Mehrzahl der Projekte sind auch noch verstärkte Bemühungen um eine weitergehende Beteiligung der Menschen vor Ort erforderlich.

Die Programmverwaltung und -koordination wird von der Kommission übernommen, die dabei von eigens benannten Beratern auf europäischer und nationaler Ebene unterstützt wird. Daß die administrativen und finanziellen Prozesse komplex sind, spiegelt die Herausforderungen wider, die mit umfassenden Partnerschaften verbunden sind; diese funktionieren auf durchaus effiziente Weise, wie kürzlich vom Europäischen Rechnungshof bestätigt wurde. Der den Projekten angebotenen technischen Hilfe kommt eine Schlüsselrolle zu, wenn es darum geht, die Qualität einzelner Projekte zu fördern, den inneren Zusammenhalt des europäischen Programms herzustellen und seine Bekanntheit in den relevanten Netzen sicherzustellen. Erreicht wurde all dies mit Hilfe einer Reihe sorgfältig geplanter und dokumentierter Workshops, Seminare und Maßnahmen zum Meinungsaustausch auf lokaler, bilateraler, transnationaler und europäischer Ebene, mit Hilfe von periodischen Veröffentlichungen und Ad-hoc-Publikationen und durch die Unterstützung für neue Netze und Foren. Es wurde auch ein statistisches und sozio-ökonomisches Forschungsprogramm in die Wege geleitet, mit dem man einen Rahmen für die Auswertung von Ergebnissen innovatorischer Praktiken schaffen will.

Bei einer Halbzeltbewertung der Wirkung des Programms muß hervorgehoben werden, wie groß dessen offensichtlicher Erfolg war, wenn es darum ging, das Interesse öffentlicher und privater Stellen auf örtlicher Ebene, zu denen in einigen Fällen auch die Sozialpartner gehörten, wach zu rufen und deren Anerkennung zu gewinnen. Ein derartiges Interesse richtet sich manchmal konzentriert auf spezifische neue Methodiken, die sich auf andere Gebiete oder Tätigkeitsbereiche übertragen lassen. In anderen Fällen werden in der Anfangsphase neue Netze eingerichtet.

Hieran läßt sich das Potential des Programms ermessen, was eine längerfristige Wirkung auf lokaler Ebene betrifft.

Im Gegensatz dazu findet die Anregung der Diskussion auf nationaler Ebene weiterhin nur in beschränktem Umfang statt. Dies läßt sich teilweise dadurch erklären, daß in jedem Mitgliedstaat nur eine kleine Anzahl von Projekten läuft und daß sie schwerpunktmäßig auf örtliche Ausgrenzungsprozesse ausgerichtet sind. Bestimmte Projekte, die ursprünglich im Hinblick darauf ausgewählt wurden, daß sie einen Beitrag zu Bemühungen um Innovationen auf nationaler Ebene leisten sollten, eignen sich jedoch jetzt und in Zukunft besser für eine Verbreitung ihrer Ergebnisse auf nationaler Ebene. Der Beratende Ausschuß des Programms, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind, ist auch aktiv damit beschäftigt, die Grundsätze und Verfahren des Programms ARMUT 3 in die Diskussion auf nationaler Ebene einzubringen. Diese Grundsätze des Programms ARMUT 3 finden sich inzwischen in mehreren einzelstaatlichen Programmen zur Bekämpfung der Ausgrenzung wieder.

Es bestehen keine systematischen Beziehungen des Programms zu anderen Aktionen der Europäischen Gemeinschaft, die mit der Bekämpfung der Ausgrenzung zu tun haben; daher ist eine stärkere Förderung des Aufbaus entsprechender Synergiewirkungen auf operationeller Ebene erforderlich, insbesondere hinsichtlich der Strukturfonds. Es ist jedoch festzuhalten, daß die Kommission seit dem Anlaufen des Programms ARMUT 3 eine Reihe anderer spezifischer Initiativen im Bereich der sozialen Ausgrenzung ergriffen hat.

Die Schlußfolgerung des Bewertungsberichts lautet, daß trotz anfänglicher Verzögerungen sich der Nutzen eines derartigen bescheidenen Programms bereits ausmachen läßt und sich wahrscheinlich noch vergrößern wird. Die Anregung der Diskussion und die Förderung von Innovationen, die durch das Programm ermöglicht wurden, stellen eindeutig einen Mehrwert dar; es kommt darauf an, die Konsolidierung dieser ersten Leistungen zu ermöglichen.

Mitteilung der Kommission an den Rat betreffend ein
mittelfristiges Aktionsprogramm
zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität
Ein neues Programm zur Unterstützung und Anregung
der Innovation 1994-1999

Einleitung

Die Kommission schlägt die Durchführung eines mittelfristigen Aktionsprogramms (Juli 1994 - Dezember 1999) zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität vor.

Mit diesem Vorschlag, dem der Bericht über die Durchführung des Gemeinschaftsprogramms für die soziale und wirtschaftliche Eingliederung der am meisten benachteiligten Gruppen ("Armut 3", 1989-1994) beigelegt ist, will die Gemeinschaft einer Empfehlung nachkommen, die die Kommission in ihrer Mitteilung vom 23. Dezember 1992 mit dem Titel "Auf dem Weg zur Europäischen Solidargemeinschaft - den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung intensivieren, die Eingliederung fördern" (Kom(92)542) ausgesprochen hat. Die Mitteilung wurde bereits von den anderen Gemeinschaftsorganen, dem Ministerrat, dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß erörtert. Der Vorschlag liegt auf der gleichen Linie wie das von den Mitgliedstaaten und dem Rat in einer Entschließung der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 29. September 1989 über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung angenommene Konzept, in dem der Wille zur Intensivierung der sowohl gemeinsam als auch von jedem einzelnen Mitgliedstaat unternommenen Bemühungen zum Ausdruck gebracht wurde.

Für die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sind in erster Linie die Mitgliedstaaten und ihre nationalen, regionalen und kommunalen Behörden zuständig. Die Prozesse, die zur Ausgrenzung eines Teils der Bevölkerung vom wirtschaftlichen und sozialen Leben führen, stehen oft im Zusammenhang mit dem Ausmaß des wirtschaftlichen und sozialen Wandels. Die Strukturfonds, die auf eine stärkere wirtschaftliche und soziale Kohäsion abzielen, reichen allein nicht aus, die soziale Eingliederung zu fördern. Das intensiv auftretende Ausgrenzungsphänomen erfordert daher gemeinsame Konzepte für den Prozeß der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung.

Die Gemeinschaft hat wiederholte Male und mit zunehmendem Nachdruck ihre Besorgnis zum Ausdruck gebracht. Neben einer spezifischen Aktion zur Unterstützung und Optimierung der einzelstaatlichen Anstrengungen durch eine Förderung der Innovation und des Erfahrungsaustauschs wurden verschiedene Maßnahmen für bestimmte Gruppen durchgeführt, die mit eigenen Haushaltsansätzen und Finanzmitteln ausgestattet waren.

Die Gemeinschaft bewies bei gleichzeitiger Wahrung des Subsidiaritätsprinzips ihre Fähigkeit, der Entwicklung und Verbreitung von Innovation, der Mobilisierung von Beteiligten und der Anregung der Diskussion einen höheren Wert zu verleihen. Beispiele derart positiver Beiträge und ihrer Auswirkung in den Mitgliedstaaten sind dem Bericht über die Durchführung des laufenden Programms "Armut 3" zu entnehmen.

Mit diesem neuen Programm möchte die Gemeinschaft einen Beitrag zu den Bemühungen der Mitgliedstaaten leisten und Versuche mit innovativen Strategien zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung unterstützen. Hierdurch sollen Politiken und Programme auf kommunaler, regionaler oder nationaler Ebene ergänzt, Fachdiskussionen und öffentliche Diskussionen bereichert und wünschenswerte Verhaltensweisen gefördert

werden. Durch den europäischen Charakter des Programms können Austausche, Vergleiche und neue Formen der Zusammenarbeit stattfinden, die in einem rein nationalen Rahmen nicht ohne weiteres möglich wären.

1. Das Konzept der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Ausgrenzung

Das vorgeschlagene neue Programm ist Teil des Konzepts der Gemeinschaft zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung; daher muß es gleichzeitig eine Fortsetzung und eine Weiterentwicklung vorangegangener Programme darstellen.

In den vergangenen vier Jahren wurde die Gemeinschaftsaktion angesichts des wachsenden Bewußtseins der Öffentlichkeit für das Ausmaß der Phänomene der sozialen Ausgrenzung kohärenter und umfassender. Zu den spezifischen Initiativen gehörten eine Empfehlung des Rates über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme des sozialen Schutzes, ein drittes Programm zur Bekämpfung der Armut betreffend die wirtschaftliche und soziale Eingliederung der in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht am meisten benachteiligten Gruppen (1989-1994) sowie bestimmte Maßnahmen im Rahmen der Strukturfonds, die für Krisenkontexte oder auf dem Arbeitsmarkt besonders gefährdete Gruppen bestimmt waren.

Die Entschliebung des Rates vom 29. September 1989 über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung verdeutlichte die Entschlossenheit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, sowohl die gemeinsam als auch die in den einzelnen Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen zu intensivieren. Dies führte zur Mitteilung der Kommission an den Rat "Auf dem Weg zur europäischen Solidargemeinschaft: den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung intensivieren, die Eingliederung fördern" vom 23. Dezember 1992.

Der strategische Ansatz der Gemeinschaft stützt sich auf das gemeinsame Verständnis des Phänomens der sozialen Ausgrenzung. Dabei handelt es sich sowohl um die Prozesse der Ausgrenzung als auch um die sich daraus ergebenden Situationen, wobei Infolge des Zusammentreffens einer Vielzahl von Faktoren bestimmte Gruppen, Einzelpersonen oder Gebiete von der Beteiligung an den regulären sozialen Prozessen und der Inanspruchnahme von Rechten, ausgeschlossen werden. Die soziale Ausgrenzung ist sowohl struktureller als auch multidimensionaler Natur, wobei die Gefahr besteht, daß sie zunehmend größere Ausmaße annimmt.

Das laufende Programm "Armut 3" hat eine Laufzeit von fünf Jahren (1989-1994). Teil II dieser Mitteilung enthält einen Bericht über seine Durchführung. Durch dieses Programm wird die bisherige Aktion der Gemeinschaft im Rahmen des ersten und zweiten Europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut (1975-1980 und 1984-1989) erweitert. Mit diesen ersten beiden Programmen verdeutlichte die Gemeinschaft ihre Absicht, sich an der Bekämpfung der Armut in den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Zuständigkeit und ihrer Mittel zu beteiligen.

Aufgrund der in den ersten beiden Programmen gewonnenen Erfahrungen unterstützt das Programm "Armut 3" in stärkerem Maße Innovationen sowohl auf politischer als auch praktischer Ebene. Es fördert einen multidimensionalen Ansatz zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung auf der Grundlage einer Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Stellen und unter Beteiligung der am meisten benachteiligten Gruppen. Die eingesetzten Mittel konzentrieren sich auf etwa 40 lokale Projekte in allen Mitgliedstaaten, die Versuche mit neuen Strategien zur

Bekämpfung der Armut durchführen und so einen Beitrag zur Ermittlung empfehlenswerter Verfahren, zur Förderung der Politik und zur Anregung der öffentlichen Diskussion leisten. Die Projekte sind an eine transnationale Organisationsstruktur angeschlossen, die den Austausch von Erfahrungen und Know-how ermöglicht und durch systematische Bewertung und zusätzliche Forschung unterstützt wird.

Eine erste Bewertung des dritten Programms wurde bereits durchgeführt (Teil II dieser Mitteilung), und die festgestellten Stärken und Schwächen wurden in zahlreichen Tagungen ausführlich erörtert, insbesondere auf einer europäischen Konferenz, die am 3. und 4. Juni 1993 in Kopenhagen stattfand, und auf der Forscher, an der Durchführung sowie an der Verwaltung des Programms Beteiligte, ihre Meinung zum Ausdruck brachten.

Die im Rahmen des dritten Aktionsprogramms durchgeführten Analysen und die im Rahmen der entstehenden Netze von öffentlichen und privaten Stellen geführten Debatten ergaben, daß es wünschenswert ist, die spezifischen Aktionen fortzusetzen und dabei die wichtigsten Erkenntnisse früherer Maßnahmen zu berücksichtigen.

Dazu gehören u. a. folgende Feststellungen:

- 1) Die Aktion muß sich mehrere Jahre lang sowohl auf geographische Gebiete als auch auf spezifische strategische Fragen konzentrieren, um positive Ergebnisse zu erzielen.
- 2) Die Partnerschaft mit öffentlichen und privaten Stellen und Vereinigungen, u. a. auch mit den Sozialpartnern, muß ausgebaut werden, um die wichtigsten Belange zu identifizieren und anzugehen, einschließlich derjenigen der am stärksten von dauerhafter wirtschaftlicher und sozialer Ausgrenzung bedrohten Bürger.
- 3) Die Festlegung kohärenter und einheitlicher Strategien mit untereinander zusammenhängenden Prioritäten muß zusätzlich unterstützt werden.
- 4) Es bedarf einer kontinuierlichen Bewertung der durchgeführten Maßnahmen.
- 5) Die Projekte müssen nach Hauptanliegen und unter Berücksichtigung ihrer Spezifität (regional, national, städtisch, ländlich usw.) abgestimmt werden, um den Transfer von Innovationen und empfehlenswerten Verfahren zu ermöglichen.
- 6) Das Zusammenwirken zwischen den lokalen, regionalen, nationalen Ebenen und der europäischen Ebene muß durch stärkere Unterstützung von innovativen Konzepten ausgebaut werden, um so die Stellen auf nationaler Ebene für Schlüsselfragen zu sensibilisieren.
- 7) Einschlägige statistische und sonstige vergleichende Analysen und Studien müssen unterstützt werden, um den Austausch zu fördern.
- 8) Die Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen muß durch eine Anpassung bestimmter Schlüsselfunktionsweisen des Programms erhöht werden, insbesondere durch die Einführung einer schrittweisen Implementierung in den Anfangsstadien, durch verbesserte Zusammenhänge und Synergie mit dem Strukturfonds der Gemeinschaft und durch die Herstellung engerer Beziehungen zwischen der Programmbewertung und statistischen und sonstigen Untersuchungen.

2. Die Notwendigkeit eines neuen Aktionsprogramms zur Bekämpfung der Ausgrenzung

Während eine Bewertung früherer Maßnahmen zeigt, daß ihre Fortsetzung wünschenswert ist, verdeutlicht eine Analyse der derzeitigen Situation in der Gemeinschaft, daß diese Maßnahmen ausgeweitet werden müssen, da in den meisten Ländern die nachstehenden Tendenzen festzustellen sind:

- 1) Ausmaß und Vielfalt der sozialen Ausgrenzung nehmen infolge umfassender Veränderungen, die sich in den letzten Jahren in den wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Strukturen vollzogen haben, weiterhin zu.
- 2) Die immer deutlicher umrissenen einzelstaatlichen Politiken zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung erreichen eine entscheidende Entwicklungsphase, da der angestrebte wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt die Notwendigkeit der Modernisierung der herkömmlichen Wohlfahrtssysteme verstärkt.
- 3) Die vielen Innovationen, die die soziale Ausgrenzung verhüten oder beseitigen wollen und die von einer Vielzahl von Stellen ausgehen, setzen bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung mehr Kohärenz beim Gegenstand und den Methoden der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor voraus.

Das neue Programm soll daher ein zweckmäßigeres und besser strukturiertes Forum für Erprobung, Austausch, Anregung und Optimierung der Anstrengungen sowie für die Entwicklung übertragbarer Organisationsmodelle darstellen. Es soll vor allem den Ausbau der neuen Fähigkeit fördern, im lokalen, regionalen oder nationalen Kontext multidimensionale Strategien zu konzipieren, zu planen und zu implementieren, im Rahmen einer Partnerschaft zwischen relevanten öffentlichen und privaten Gremien, die mit der Förderung der Eingliederung nach bestimmten geographischen oder thematischen Schwerpunkten befaßt sind.

Für die Bekämpfung der Ausgrenzung sind im wesentlichen die Mitgliedstaaten und ihre nationalen, regionalen und lokalen Behörden verantwortlich. Daher wird der Mehrwert der gemeinschaftlichen Maßnahmen auf mehreren Ebenen erzielt:

- Die Gemeinschaft kann zur Entwicklung und Übertragung von Verfahren und Know-how, die für die derzeitigen Ausgrenzungsformen von Bedeutung sind, zur Ermittlung korrekter Verfahren, zur Schaffung und Unterstützung von Netzen, die es ermöglichen, auf europäischer Ebene Erfahrungen auszutauschen und koordinierte Initiativen zu erarbeiten, und zu einem tieferen Verständnis der Diskussion beitragen.
- Die Gemeinschaft muß also, um eine Kohärenz der Maßnahmen zu erzielen, noch einmal die positive Entwicklung ihrer Politiken bekräftigen und deren Auswirkungen, was den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung angeht, analysieren.

Das vorgeschlagene neue Programm bedarf sowohl der Kontinuität als auch des Fortschritts. Kontinuität ist weiterhin erforderlich, um die Effizienz des auf den drei Grundsätzen der Multidimensionalität, der Partnerschaft und der Beteiligung beruhenden Konzepts zu prüfen, das durch Versuchsmaßnahmen zum Austausch von Erfahrungen und Know-how führt und einer systematischen Bewertung unterzogen wird. Der Fortschritt sollte sich durch die folgenden wichtigsten neuen Elemente ergeben:

- Verstärkte Bevorzugung von einheitlichen Strategien, die auf mehrere Ziele ausgerichtet sind.
- Erweiterung des Prozesses der Partnerschaft, der bestimmten Partnern verstärkt Gelegenheit bietet, einen wesentlichen Beitrag zu leisten, insbesondere Akteuren aus dem wirtschaftlichen Bereich, z.B. Sozialpartnern und Sachverständigenverbänden wie bestimmten nationalen nichtstaatlichen Organisationen (NRO), deren Tätigkeit im Zusammenhang mit spezifischen Aspekten der sozialen Ausgrenzung wichtig ist.
- Versuche mit Maßnahmen, deren Themenstellung auf nationaler (oder regionaler) Ebene beruht, die ursprünglich von einzelnen Stellen entwickelte innovatorische Konzepte miteinander verbinden und an die lokale und europäische Ebene zu Austausch und Diskussion anbinden.
- Eine kleine Anzahl transnationaler Projektnetze, die auch einige der zuvor von einem europäischen Programm zur Bekämpfung der Armut unterstützten Maßnahmen umfassen könnten, um einen fortlaufenden Austausch von Erfahrungen und Know-how zu ermöglichen.
- Besondere Konzentration auf Prozesse der sozialen Ausgrenzung in städtischen Gebieten.
- Verstärkte Beziehung zu Europäischen Strukturfonds, wobei insbesondere der Stellenwert berücksichtigt wird, der der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt in den neuen Verordnungen für den Europäischen Sozialfonds zugeordnet wird (vgl. Ziffer 5).

Für diese Ziele werden mehr Mittel benötigt, um der Vielzahl der in Entwicklung befindlichen Ebenen und Situationen Rechnung zu tragen.

3. Grundprinzipien des Aktionsprogramms

Im Rahmen des Programms wird der auf den Prinzipien der Multidimensionalität, Partnerschaft und Beteiligung basierende Ansatz weiter gefestigt und somit das dritte Aktionsprogramm mit seinen positiv bewerteten Merkmalen fortgeführt werden.

Diese gemeinsamen Prinzipien werden in der Praxis in Maßnahmen übertragen, die eine Antwort auf verschiedenen Formen und Intensitätsstärken der Prozesse der sozialen Ausgrenzung darstellen, wobei verschiedenen Bevölkerungskategorien (Geschlecht, Alter, ethnische Gruppen) und verschiedenen Arten von Gebieten (städtischen, ländlichen, halbländlichen Gebieten, Randgebieten usw.) besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Dabei wird den in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht am stärksten benachteiligten Einzelpersonen oder Personengruppen Priorität eingeräumt, die sich, vor allem im Hinblick auf allgemeine und berufliche Bildung, Beschäftigung, Wohnung, Gesundheit, Verkehr, Sozialschutz, Freizügigkeit, Zugang zur Rechtspflege und Zugang zu öffentlichen Diensten, in einer Ausgrenzungssituation oder in einem Ausgrenzungsprozeß befinden. Die vorgeschlagenen Aktionen sollen jedoch eine weitere Stigmatisierung der gefährdeten Gruppen durch integrierte Aktionsstrategien vermeiden.

3.1 Multidimensionalität

Von Anfang an wird die Ausarbeitung ausgewogener multidimensionaler Strategien im Vordergrund stehen. Diese Strategien sollen eine Vielzahl von Zielsetzungen auf kohärente Weise vereinen und der jeweiligen Situation auf lokaler oder nationaler (bzw. regionaler) Ebene angepaßte Verbindungen und Synergien herstellen, um so die wirtschaftliche und soziale Eingliederung zu fördern. In Anbetracht der vielschichtigen Prozesse der sozialen Ausgrenzung ist eine solche Multidimensionalität auch weiterhin grundlegendes Merkmal des europäischen Programms. So wird das Ziel einer Eingliederung in den Arbeitsmarkt dazu führen, daß Beratungs- und Ausbildungsinitiativen ergriffen werden, die im Zusammenhang mit Maßnahmen zu Gunsten der Zielgruppen in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Wohnungswesen oder Kinderbetreuung stehen. Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds zur Förderung der Eingliederung von Personen, die von der sozialen Ausgrenzung betroffen sind, in den Arbeitsmarkt sollen die multidimensionalen Modellmaßnahmen wo immer möglich ergänzen.

Im Rahmen der Maßnahmen auf lokaler Ebene werden eine umfassende Strategie und ein Aktionsprogramm, das mehrere Ziele vereint, aufgestellt, um die bereits existierenden Vorkehrungen durch miteinander zusammenhängende Aktionen zur Förderung der Eingliederung der am stärksten Benachteiligten zu ergänzen.

Die Maßnahmen auf nationaler bzw. regionaler Ebene werden Gelegenheit für aufeinander abgestimmte Ansätze bieten, die spezifische Probleme durch die Verknüpfung innovatorischer Vorgehensweisen in Angriff nehmen.

3.2 Partnerschaft

Die Verfolgung eines multidimensionalen Ansatzes erfordert den Einsatz aller wichtigen Akteure, zu denen in der Regel auch Behörden, nichtstaatliche Organisationen, Körperschaften des öffentlichen Rechts, die Sozialpartner, Klein- und Mittelbetriebe, Genossenschaften, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit und Stiftungen sowie Verbraucher- oder Bürgervereinigungen zählen. Die Programmaktionen sollen diese Akteure in einer Partnerschaft vereinen, in der dann gemeinsame Vereinbarungen über eine Strategie und operationelle Ziele getroffen werden und in der gemeinsam die Verantwortung für die Umsetzung in konkrete Maßnahmen getragen wird.

Im Rahmen des Programms werden vorrangig Vorschläge für Maßnahmen berücksichtigt, die zeigen, daß auf dem Weg zur effektiven Tätigkeit einer strukturierten Partnerschaft wesentliche Fortschritte erzielt wurden.

Ferner wird den Partnerschaften Priorität eingeräumt, an denen Akteure aus dem wirtschaftlichen Bereich beteiligt sind, z.B. die Sozialpartner oder auch Organisationen, die die Sozialwirtschaft oder den Tertiärsektor fördern.

3.3 Beteiligung

Der Grundsatz der Beteiligung leitet sich aus der Beobachtung ab, daß sich von sozialer Ausgrenzung betroffene Bevölkerungsgruppen häufig in einer Position der Abhängigkeit befinden und nur über wenig Möglichkeiten verfügen - oder zum Teil ein nur geringes Bedürfnis empfinden -, aktiv auf die Einrichtungen und Stellen einzuwirken, von denen sie abhängig sind. Dennoch wird die Beteiligung der am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen für eine wirksame Aktion im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung als grundlegend erachtet.

Die Partner im Rahmen der Programmaktionen werden daher gebeten, festzustellen, auf welche Weise die Einstellung der am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen ermittelt werden kann, sowie innovatorische Methoden zu entwickeln, um zu gewährleisten, daß diejenigen, für die am meisten vom Erfolg des Programms abhängt, seine Planung und Durchführung beeinflussen können.

Die Anwendung dieses Prinzips bietet Gelegenheit zur Entwicklung von Solidarität und aktiver Beteiligung der Bürgerschaft.

4. Allgemeiner Ansatz und methodische Grundsätze

4.1 Modellmaßnahmen

Das wichtigste Element des Programms besteht aus einer Reihe von Modellmaßnahmen, mit denen zwei Ziele verfolgt werden: die Ausgrenzung mit neuen Mitteln zu bekämpfen und Beispiele für Versuche mit Entwicklungen in Politik und Praxis zu liefern. Derartige Modellvorhaben können neue Wege aufzeigen, die sich gegebenenfalls auf andere Mitgliedstaaten übertragen lassen. Aus diesem Grund wird der Austausch von Erfahrungen und Know-how zwischen den Partnern der Modellmaßnahmen und anderen wichtigen Akteuren sowohl auf der lokalen und nationalen bzw. regionalen als auch auf der länderübergreifenden Ebene gefördert.

Jede Modellmaßnahme stellt ein Programm dar, das auf einer einheitlichen Strategie mit mehrfacher Zielsetzung beruht. Einige der stufenweise zur Durchführung der Strategie entwickelten spezifischen Initiativen können kleine Versuchsprojekte von kürzerer Laufzeit darstellen.

4.2 Bekanntheit

Das Programm bietet die Gelegenheit, die Bekanntheit der Maßnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung und zur Förderung der Solidarität und der aktiven Beteiligung der Bürger zu erhöhen. Insbesondere kann es die Öffentlichkeit erneut sensibilisieren, indem es die Möglichkeiten hervorhebt, über die ein breites Spektrum sozialer Gruppen und Organisationen verfügt, um gemeinsam neuen Herausforderungen im Geiste der Solidarität einfallsreich und wirksam zu begegnen. Im Rahmen der Programmaktionen muß daher im Hinblick auf die externe Kommunikation systematisch - mit Koordinierung auf nationaler und auf gemeinschaftlicher Ebene - vorgegangen werden.

4.3 Interne und externe Bewertung

Alle Teile des Programms werden einer Bewertung unterzogen. Sobald für jede Modellmaßnahme eine explizite und kohärente Strategie vorliegt, sind vor allem im Rahmen von Planung und Durchführung eine interne und externe Bewertung vorgesehen. Die interne Bewertung (oder auch Eigenbewertung) erleichtert die verwaltungstechnische Durchführung. Die externe Bewertung hingegen dient der Beurteilung der Fortschritte unter Berücksichtigung des jeweiligen lokalen, nationalen oder länderübergreifenden Kontexts und der Entwicklung der entsprechenden politischen Strategien.

4.4 Schrittweise Umsetzung

Im Verlauf des Aktionsprogramms wird durch die im Rahmen der Partnerschaften von Modellmaßnahmen und andere Netze durchgeführten Aktionen nach und nach ein dynamischer Prozeß hervorgerufen, durch den die erzielten Ergebnisse im Rahmen der Gesamtstrategie zur Grundlage für die weitere Festsetzung der Prioritäten werden. Dies schlägt sich in den Durchführungs- und den Finanzplänen nieder.

4.5 Entwicklung der Humanressourcen

Wie sich in früheren Programmen bereits gezeigt hat, trägt die Verbesserung der Kenntnisse und Fertigkeiten der wichtigsten Akteure sowie der Kompetenz der lokalen Organisationen deutlich zur Steigerung der Effektivität des Programms bei. Eine solche Investition kann sich auch entscheidend auf die Fähigkeit der betroffenen Bevölkerungsgruppen auswirken, die durch das Programm eingeleitete positive Entwicklung aufrechtzuerhalten. Aus diesem Grund werden eine Reihe von Partnern und Beteiligten die Gelegenheit erhalten, ihr Wissen und ihre Fertigkeiten in den Bereichen Organisation, Entwicklung und verwaltungstechnische Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausgrenzung zu erweitern.

5. Verbindung zu anderen Politiken und Programmen der Europäischen Kommission

5.1 Verbindung zu den Strukturfonds

Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft treten im Januar 1994 in eine neue operationelle Phase ein. Auf verschiedenen Ebenen des Gefüges von Plänen und Programmen für die Strukturfonds wurden spezifische Ziele festgelegt, die sich mit denen der Maßnahmen des Aktionsprogramms überschneiden können. Die operationellen Vorkehrungen unterscheiden sich jedoch erheblich.

Der gegenseitige Austausch von Informationen wird gefördert. Von seiten des Aktionsprogramms werden Informationen an dessen Partner geliefert, die auch ermutigt werden, die im Rahmen der Strukturfonds förderungswürdigen Maßnahmen - zur Ergänzung der Wirkung der Modellmaßnahmen - zu unterstützen. Zusätzliche Strukturfonds werden jedoch nicht in das Programm einbezogen. Besondere Aufmerksamkeit wird hierbei den Möglichkeiten der Unterstützung durch den Strukturfonds in folgenden Bereichen gewidmet:

- Gesundheit, allgemeine und berufliche Bildung und andere wichtige Infrastrukturen, in den Gebieten, die unter Ziel Nr. 1 fallen;

- Unterstützung der Förderung von Unternehmen;
- andere Maßnahmen im Rahmen des Sozialfonds, einschließlich u. a. unter Ziel Nr. 3 fallender Maßnahmen zur Förderung der Eingliederung von Frauen, Behinderten oder Migranten in den Arbeitsmarkt und Maßnahmen zur Förderung der Eingliederung von Personen, die von der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt bedroht sind;
- eine mögliche neue Gemeinschaftsinitiative "Beschäftigung und Humanressourcen", die länderübergreifende Ansätze in folgenden Bereichen fördert:
 - Untermauerung innovativer Ansätze zur Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums (einschließlich z. B. Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf kommunaler Ebene unter besonderer Berücksichtigung von kleinen und mittleren Unternehmen);
 - Unterstützung der vorhandenen Arbeitnehmer bei der Anpassung an den industriellen und technologischen Wandlungsprozeß unter besonderer Berücksichtigung des neuen Ziels Nr. 4;
 - Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen im Hinblick auf die Beschäftigung;
 - Unterstützung von Personen, die aus irgendeinem Grund von der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt bedroht sind (entsprechend der im neuen Ziel Nr. 3 besonders festgesetzten neuen Priorität);
 - Förderung des Innovationstransfers und Ausbau der angewandten Forschung, insbesondere in Regionen des Ziels Nr. 1, einschließlich Entwicklung neuer Qualifikationen und Fachkenntnisse;
- Programme zur technischen Unterstützung gemäß Artikel 6 der Sozialfondsverordnung.

Im Rahmen der Durchführung des Aktionsprogramms wird eine Koordinierung mit der Gemeinschaftsinitiative "Beschäftigung und Humanressourcen" angestrebt. Eine wirksame Koordinierung sollte in geeigneter Weise auf den verschiedenen Ebenen der Verwaltungsstrukturen vorgenommen werden. Wann immer möglich, sollten technische Unterstützung oder andere Formen "anregender" Maßnahmen, Informationsverbreitung sowie Überwachung und Bewertung gemeinsam geplant und die Ergebnisse gemeinsam genutzt werden, um die größtmögliche Effizienz zu erzielen. Dieser Ansatz fördert die spezifischen Ziele und die Vorschriften des Strukturfonds für die Förderungswürdigkeit, die selbstverständlich auch für die Initiative "Humanressourcen" gelten. Auch wird eine Koordinierung mit den im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung durchgeführten einschlägigen Maßnahmen vorgenommen.

5.2 Verbindung zu anderen Politiken und Programmen

Ebenso wird die Verbindung zwischen dem Programm und anderen Politiken und Programmen der Europäischen Kommission, die zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung beitragen, durch die interdirektionale Gruppe "Armut und soziale Ausgrenzung", die den Ausbau der Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit anstrebt, genauestens überwacht.

In der Tat können zahlreiche Gemeinschaftspolitiken einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung leisten. Von besonderer Bedeutung sind bestimmte Gemeinschaftsaktionen in den Bereichen Beschäftigung und Arbeitsbedingungen, Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen - einschließlich Vereinigungen, Körperschaften und Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit -, allgemeine und berufliche Bildung, Verkehr, Energie und sonstige infrastrukturelle Entwicklung, Umwelt, Entwicklung sämtlicher Gebiete sowie Chancengleichheit, Migration, Freizügigkeit, öffentliche Gesundheit, sozialer Schutz, Kultur und Kommunikation, Forschung und Entwicklung.

Aufgrund des Aktivitätenstroms im neuen Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Ausgrenzung wird die Kommission potentielle Synergien ermitteln und entwickeln. Regelmäßiger Informationsaustausch innerhalb der Interdirektionalen Gruppe und, wenn möglich, die Herstellung von Arbeitsverbindungen zwischen den Verwaltungsstrukturen werden zur Steigerung des Nutzens und der Zusammenarbeit auf Funktionsebene auf ein Höchstmaß beitragen.

Die Kommission wird auch die Akteure auf Projektebene über die Entwicklungen der Gemeinschaftspolitiken unterrichten. Dies sollte ggf. zu einer Erleichterung ihrer Beteiligung an den Netzwerken derjenigen Politiken führen, die ihre Aktivitäten in unmittelbarer Weise betreffen. Auch ein stärkeres Bewußtsein anderer möglicher Gemeinschaftsinitiativen einschließlich derjenigen, von denen sie eine finanzielle Unterstützung erhalten könnten, sollte dadurch gefördert werden. Unter keinen Umständen wird eine Maßnahme jedoch doppelt finanziert.

BEGRÜNDUNG

Gründe für die Artikel im Vorschlag für einen Beschluß

Artikel 1

Es gibt mehrere Gründe für die Einleitung dieses Programms:

1. Die neueste gemeinschaftswerte Erhebung zeigt, daß in den Mitgliedstaaten 1985 etwa 52 Millionen⁽¹⁾ Menschen in Armut lebten (Eurostat-Schnellberichte: Bevölkerung und soziale Bedingungen, 1990-7). Es gibt inzwischen 17 Millionen Arbeitslose, von denen mehr als die Hälfte seit mindestens einem Jahr ohne Beschäftigung sind. Die Zahl der Obdachlosen wird auf etwa 3 Millionen geschätzt.
2. Außerdem veranlassen neue Formen der sozialen Ausgrenzung und ihr immer stärkeres Zutagetreten öffentliche und private Stellen, einschließlic einiger Sozialpartner, die herkömmlichen Ansätze an die neuen Probleme und Herausforderungen anzupassen. Auch die Notwendigkeit einer Kohärenz bei den Ansätzen in allen Mitgliedstaaten nimmt zu.
3. Schließlich haben die Bewertungen früherer Aktionsprogramme der Gemeinschaft (1985-1988) und des derzeitigen spezifischen Aktionsprogramms (1989-94) die positiven Auswirkungen der Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausgrenzung aufgezeigt.

Es liegt daher auf der Hand, daß ein Programm wünschenswert ist, das die früheren Maßnahmen weiterführen und intensivieren würde.

Außerdem haben die Erfahrungen früherer Programme gezeigt, daß eine über mehrere Jahre anhaltende Aktion noch deutlicher zur Erzielung positiver Ergebnisse beiträgt. Daher wird eine Laufzeit von fünfzehn Jahren (Juli 1994 bis Dezember 1999) benötigt, um den größtmöglichen Nutzen aus dem neuen Programm zu ziehen.

Artikel 2

Die vorgeschlagene Definition leitet sich aus derjenigen des Rats in seiner Entscheidung vom 29. September 1989 über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ab. Aus ihr wird die Vielschichtigkeit und Relativität der Armut deutlich.

Die Definition ermöglicht es, mehr als einen der Ausgrenzungsprozesse herauszugreifen, die eine Einzelperson oder Gruppen betreffen können, und ebnet den Weg für eine Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Sachverständigengremien.

(1) Neueste Schätzung von Eurostat.

Artikel 3

Das Programm ermöglicht es, gleichzeitig mehrere Ziele zu verfolgen:

- (a) Die beiden gesonderten Aktionsformen, auf die verwiesen wird, ermöglichen es, u. U. in unterschiedlicher Folge auftretende Kategorien von Erfordernissen anzugehen. Die stark gefährdeten Zielgruppen, die Gegenstand präventiver Strategien sind, sind hauptsächlich in Gebieten konzentriert, die einer wirtschaftlichen Weiterentwicklung bedürfen. Abhilfestrategien setzen die Entwicklung neuer Formen der Solidarität zwischen öffentlichen und privaten Stellen und Gruppen voraus.
- (b) Für einen Transfer von Innovationen und empfehlenswerten Verfahren ist es wesentlich, daß sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede leichter erkannt werden und eine einfühlbare Anpassung der besten Verfahrensmodelle begünstigt wird. Ein regelmäßiger Austausch von Informationen zwischen den Praktikern stellt eine bewährte Möglichkeit dar, zu einem gemeinsamen und anhaltenden Verständnis komplexer und rasch ablaufender Prozesse in allen Mitgliedstaaten zu gelangen. Die Schaffung und der Ausbau grenzübergreifender Netze von Projekten wird zu dauerhafteren Strukturen führen und die Wirkung des Programms verlängern.
- (c) Durch das Programm soll die Kohärenz der einzelstaatlichen Ansätze zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung weiterentwickelt werden. Die Beteiligung und Abstimmung aller betroffenen Stellen und Personen sollte es ermöglichen, den Dialog weiterzuentwickeln und die Übertragbarkeit von Ansätzen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene zu sanktionieren.
- (d) Das spezifische Aktionsprogramm hat gezeigt, daß Bewertungen wirksamer sein und die Grundlage für Prinzipien und Prioritäten weiterer Maßnahmen bilden können, wenn sie bereits zu Beginn des Programms geplant und eingeleitet werden.
- (e) Die Erkenntnis, daß es sich beim Prozeß der sozialen Ausgrenzung um einen vielschichtigen und dynamischen Prozeß handelt, hat zu einer Überarbeitung von statistischen Erhebungen und sonstigen Studien geführt, um so die sowohl quantitative als auch qualitative Überwachung der Tendenzen zu ermöglichen, die sich auf verschiedene Einzelpersonen, Gruppen und Gebiete auswirken. Die Geschwindigkeit und der Umfang der Veränderungen sowie die Entwicklung von Ansätzen auf der Grundlage genau geplanter Strategien haben die Notwendigkeit einer Abstimmung der europaweiten Forschungstätigkeit verstärkt, um so die Auswirkung der Programme zu dem jeweiligen Kontext, in dem sie sich entwickeln, in Beziehung setzen zu können.
- (f) Den alarmierenden Meldungen über Prozesse der sozialen Ausgrenzung muß eine koordinierte Informations- und Kommunikationsstrategie unter Einsatz der Medien entgegengesetzt werden. Mit solchen Informationen werden innovatorische Aktionen und Ergebnisse im Interesse der breiten Öffentlichkeit sowie für Fachleute, Stellen und Gruppen, die von den Programmzielen direkt betroffen sind, umrissen.

Artikel 4

Die Kommission setzt zur Erreichung dieser Ziele verschiedene Mittel ein. Die Maßnahmen bestehen aus einer Reihe weitreichender innovatorischer Aktionen - "Modellmaßnahmen" - auf lokaler und nationaler (oder regionaler) Ebene, aus der Unterstützung transnationaler Netze, sowie aus Forschungs- und Informationstätigkeiten.

a) Modellmaßnahmen auf lokaler Ebene

Durch Modellmaßnahmen auf lokaler Ebene können innovatorische lokale Ansätze und Initiativen entwickelt werden, die kontinuierlich bewertet werden und daher als Versuche dienen können, wodurch Schlußfolgerungen hinsichtlich der Übertragbarkeit verschiedener Aspekte solcher Versuche ermöglicht werden. Die Versuche können auf der Ebene eines Verwaltungsbezirks oder einer Region stattfinden. Dabei wird darauf geachtet, daß die Prinzipien der Multidimensionalität, der Partnerschaft und der Beteiligung Anwendung finden und daß sie die folgenden gemeinsamen Merkmale aufweisen.

Geographischer Schwerpunkt

Den Schwerpunkt auf ein kleines geographisches Gebiet zu legen, hat sich als sehr wirksames Vorgehen zur Identifizierung und Bekämpfung der miteinander zusammenhängenden Auswirkungen wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligung und zur Erleichterung der Beteiligung der Bürger erwiesen. Jedes ausgewählte Gebiet sollte eine zusammenhängende Einheit mit eigener Identität darstellen und die Möglichkeit bieten, die Akteure, Institutionen und Stellen in Partnerschaften zu vereinen, die für die Koordinierung einer lokalen Strategie von entscheidender Bedeutung sind.

Lokale Partnerschaft

Es wird eine lokale Partnerschaftsgruppe eingesetzt, der alle wichtigen, zur Entwicklung einer lokalen Gesamtstrategie erforderlichen Akteure, Institutionen und Stellen angehören. Die Partner sind für Organisation, Ausarbeitung und verwaltungstechnische Durchführung der Aktion verantwortlich.

Spezifische Ziele

Die Partnerschaftsgruppe arbeitet eine explizite lokale Gesamtstrategie aus. Nach Prüfung der bereits existierenden Politiken, Programme und Vorkehrungen schlägt sie eine kohärente Auswahl spezifischer Ziele vor, die durch miteinander zusammenhängende neue Maßnahmen verwirklicht werden sollen.

Unterscheidung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten

Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Prozesse der Eingliederung und Solidarität in primär städtischen oder ländlichen Gebieten deutliche Unterschiede aufweisen.

Der Prozeß der sozialen Ausgrenzung führt in der Regel zur Konzentration der am stärksten benachteiligten Gruppen in städtischen Gebieten mit einem relativ niedrigem Niveau an Einkaufs-, Unterhaltungs- und Transportmöglichkeiten. Der fortlaufende städtische Wandlungsprozeß betrifft die meisten Bürger Europas und hat sowohl positive als auch negative Auswirkungen. Die ungleiche städtische Entwicklung ist die Ursache für massive Verarmungserscheinungen in bestimmten städtischen Regionen, die auch zur Isolierung führen. Diese räumliche Isolierung behindert die soziale Eingliederung.

Die städtische Verarmung und Isolierung steht also sowohl am Anfang als auch am Ende sozialer Ausgrenzungsprozesse. Auch leben etwa 70 % der Europäer in Städten. Daher muß sich die Mehrzahl der Modellmaßnahmen, gestützt auf eine multisektorale Entwicklungsstrategie, dort mit dem Problem der städtischen Verarmung befassen, wo sich sowohl Behörden als auch Akteure aus dem wirtschaftlichen Bereich für eine Wiederbelebung des betreffenden Gebietes einsetzen.

Eine begrenzte Anzahl von Modellmaßnahmen auf lokaler Ebene wird sich aber auch auf ländliche Gebiete erstrecken, wo die Schwäche der örtlichen Arbeitsmärkte in Verbindung mit dem Niedergang der Landwirtschaft zu einem hohen Prozentsatz an Haushalten mit niedrigem Einkommen geführt hat. Hier kann das Programm die integrierten Politiken zur Förderung ländlicher Gebiete ergänzen, die erforderlich sind, um der Landflucht Einhalt zu gebieten und längerfristig eine Verschlimmerung der sozialen Ausgrenzung zu verhindern.

Bewertung und Information

Die Akteure der Modellmaßnahmen müssen jeweils eine interne Bewertung vornehmen und dazu bereit sein, einem breiteren Publikum auf nationaler und auf länderübergreifender Ebene über den Stand der Arbeiten und die Ergebnisse zu berichten.

b) Modellmaßnahmen auf nationaler (oder regionaler Ebene)

Ebenso können durch Modellmaßnahmen auf nationaler Ebene innovatorische Ansätze und Initiativen entwickelt werden, die durch eine mehrere Ziele verfolgende, in einer Partnerschaftsgruppe festgelegte Strategie ergänzt und kontinuierlich bewertet werden. Mit den Modellmaßnahmen werden außerdem versuchsweise bestimmte Fragen angegangen, die teilweise auf andere Regionen oder Mitgliedstaaten übertragbar sein können. Sie weisen die folgenden gemeinsamen Merkmale auf.

Thematischer Schwerpunkt auf nationaler Ebene

Eine Reihe von Modellmaßnahmen auf nationaler bzw. regionaler Ebene wird zu innovatorischen multidimensionalen Lösungsansätzen für bestimmte Kernfragen führen, die landesweiten Debatten zufolge von zentraler Bedeutung für die soziale und wirtschaftliche Eingliederung der am stärksten benachteiligten Gruppen und die Förderung der Solidarität sind. Die Modellmaßnahmen werden auf nationaler Ebene bzw. in den Ländern, in denen der entsprechende Zuständigkeitsbereich in erster Linie unterhalb der nationalen Ebene liegt, gegebenenfalls auf regionaler oder auch multi-regionaler Ebene koordiniert (z. B. in den neuen Bundesländern). Beispielsweise ist vorgesehen, daß Themen wie der Zugang zur Gesundheitsfürsorge, Analphabetismus oder Verschuldung durch einen Zusammenschluß von Einrichtungen, zuständigen Stellen und den Bevölkerungsgruppen, für die von der Entwicklung neuer Lösungen und den Versuchen mit neuen wirtschaftlichen, rechtlichen oder verwaltungstechnischen Regelungen am meisten abhängt, behandelt werden können.

Vielgliedrige Partnerschaften

In den Partnerschaften der Modellmaßnahmen, die Themen auf nationaler (bzw. regionaler) Ebene behandeln, müßten die jeweils zuständigen Behörden, nichtstaatlichen Organisationen oder repräsentativen Bürgergruppen und gegebenenfalls Arbeitgeber und Arbeitnehmer bzw. Akteure aus der Sozialwirtschaft vertreten sein. Diese vielgliedrigen Partnerschaften würden eine gemeinsame Aktionsstrategie vereinbaren, die sie zu einem innovatorischen Ansatz bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und der Förderung der Eingliederung in dem sich entwickelnden wirtschaftlichen und sozialen Kontext des Landes verpflichtet. Sie müßten zur Durchführung des Aktionsprogramms eine neue rechtliche Einheit bilden.

Spezifische Ziele

Die im Rahmen der Modellmaßnahmen auf nationaler (bzw. regionaler) Ebene vorgeschlagene Strategie wird eine kleine Zahl von Fragen angehen und damit gegenwärtig von öffentlicher oder privater Seite getroffene Vorkehrungen oder auch Bürgerinitiativen auf in dem betreffenden nationalen Kontext innovatorische Art und Weise ausdrücklich ergänzen.

Nachdem man sich auf eine gemeinsame Strategie geeinigt hat, wird die Partnerschaftsgruppe diese in ein Programm zur Entwicklung des innovatorischen Ansatzes umsetzen, wobei aufeinander aufbauende Zielsetzungen verfolgt werden. Hierbei können auch eine vorbereitende Sensibilisierungsphase oder lokale Pilotprojekte vorgesehen werden, die nach einer internen Bewertung die weitere Entwicklung vorantreiben.

Bewertung und Information

Bei der Bewertung der Modellmaßnahmen auf nationaler (bzw. regionaler) Ebene wird die Rolle der themenspezifischen Initiativen vor dem allgemeineren Hintergrund der politischen Strategien zur Bekämpfung sämtlicher Aspekte der sozialen Ausgrenzung beurteilt werden. Über Fortschritte und Ergebnisse soll auf regionaler, nationaler und länderübergreifender Ebene berichtet werden.

Für beide Arten von Modellmaßnahmen werden Schwerpunkte festgelegt, die von der jeweiligen Situation abhängig sind, aber voraussichtlich folgende gemeinsame Merkmale aufweisen:

- Beschäftigungsförderung sowie allgemeine und berufliche Bildung (möglichst in Verbindung mit Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds);
- Abstimmung der mit der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung befaßten Dienste und Einrichtungen;
- Erleichterung des Zugangs zu den vorhandenen Informationsdiensten und -tätigkeiten für die am stärksten benachteiligten Personen und Gruppen, entsprechend Staatsbürgerrechten oder Aufenthaltsrecht;
- Unterstützung für Familien und Gemeinden, um zu verhindern, daß sie in passive Abhängigkeit geraten;
- gebührende Berücksichtigung von Aktionen mit dem Ziel einer umfassenden Entwicklung, die auf der Ebene, auf der der Versuch durchgeführt wird, realisiert werden.

c) Transnationale Netze

Der Nutzen transnationaler Netze von Projekten beruht auf ihrer Fähigkeit, die spezifischen und wechselnden Bedürfnisse besonders gefährdeter Gruppen und Gebiete zu identifizieren und kontinuierlich die praktische Wirksamkeit von Politiken, Programmen und Projekten der verschiedenen, mit bestimmten Themen befaßten Stellen und Gruppen zu bewerten. Dieses pragmatische Vorgehen kann auch das frühzeitige Erkennen potentieller Schwierigkeiten bei der Verfolgung einer bestimmten Aktionslinie ermöglichen.

Neben den Modellmaßnahmen des Programms werden gegenwärtig in allen Mitgliedstaaten natürlich auch andere innovatorische Projekte zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung durchgeführt. Im Rahmen des Programms wird die Schaffung und der Ausbau neuer Netze für bereits laufende Aktionsprojekte unterstützt. Darunter können auch Projekte fallen, die von der Europäischen Kommission finanziert werden oder wurden. Vorrangig unterstützt werden neue Netze, an denen die Sozialpartner beteiligt sind. Das Aktionsprogramm wird den Austausch von Erfahrungen und Know-how finanzieren, wobei die Unterstützung von einer anfänglichen Bewertung der Lebensfähigkeit des Netzes abhängen wird. Als Gegenleistung wird von den Netzen erwartet, daß sie zum Austausch von für die Modellmaßnahmen relevanten Erfahrungen und Fachkenntnissen beitragen.

d) Statistische Erhebungen und andere Studien und länderübergreifender Austausch von Erfahrungen und Know-how

Der Nutzen statistischer Erhebungen und anderer Studien sowie des länderübergreifenden Austauschs von Erfahrungen und Know-how wurde bereits im Rahmen der drei vorangegangenen Programme nachgewiesen.

Statistische Erhebungen und andere Studien

Im Rahmen des Aktionsprogramms werden Studien und Informationstätigkeiten unterstützt, die nicht in den Mitgliedstaaten realisiert werden können.

Was die Forschungstätigkeit betrifft, so enthält das Vierte Rahmenprogramm der Kommission für die FTE-Tätigkeit der Gemeinschaft (1994-1998) eine spezifische Aktionslinie "Gesellschaftspolitische Schwerpunktforschung", die auch "Forschungsarbeiten zu den Problemen der sozialen Integration" vorsieht. Dieser Teil des neuen Rahmenprogramms wird eine wichtige Rolle für die verschiedenen Bestandteile des neuen Aktionsprogramms zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und zur Anerkennung seiner Relevanz auf europäischer Ebene spielen.

Im Zuge des neuen Aktionsprogramms werden gleichzeitig mehrere Studien zur Bewertung der innovatorischen Wege bei der Entwicklung von Politiken und Verfahren zur Bekämpfung der im Rahmen der Forschungstätigkeit analysierten Probleme durchgeführt. Sie stehen in engem Zusammenhang mit der Durchführung des Programms und umfassen:

- Analyse, Vergleich und Aufzeichnung von Lösungsansätzen, Fortschritten und Ergebnissen der Modellmaßnahmen auf den verschiedenen Ebenen (lokal, regional, national und länderübergreifend) im Hinblick auf die Ermittlung ihrer Relevanz, relativen Effektivität, Effizienz, Wirkung und eventuellen Übertragbarkeit;
- Entwicklung programmrelevanter finanzieller und anderer Indikatoren der sozialen Ausgrenzung zur Schaffung einer Basis für statistische Vergleiche auf europäischer und auf internationaler Ebene (in Zusammenarbeit mit Eurostat).

Diese Studien könnten Sekundärforschungen mit der Analyse von Erkenntnissen der Modellmaßnahmen verbinden; in Zusammenarbeit mit ERASMUS wären auch Forschungsstipendien für Graduierte denkbar.

Kohärenz und Nutzen des Aktionsprogramms werden dadurch gefördert, daß allen wichtigen Akteuren auf länderübergreifender Ebene die Gelegenheit zum Austausch von Erfahrungen und Know-how geboten wird. Dieser Austausch wird auf lokaler, nationaler und länderübergreifender Ebene von den nationalen Korrespondenten des Programms geplant und organisiert - und von einer Zentralstelle für Management und Koordinierung abgestimmt -, denen auch die Unterstützung bei der Entwicklung der Partnerschaften und die Förderung einer effektiven Organisation und Entwicklung der Modellmaßnahmen obliegt. (vgl. Artikel 5)

Die Informationstätigkeiten umfassen die Unterrichtung verschiedener Sachverständigennetze auf lokaler, nationaler und länderübergreifender Ebene über die Fortschritte und Ergebnisse des Programms sowie die Veröffentlichung dieser Ergebnisse für die breite Öffentlichkeit.

Artikel 5

Die Kommission wird die technischen Aufgaben (Verwaltung und kontinuierliche Überwachung der Versuche) an Nachunternehmer vergeben und sich selbst stärker auf die unmittelbare Überwachung der allgemeinen Organisation des Programms konzentrieren.

Die Kommission wird daher die Organisation des Netzes für die Verwaltung, die Koordinierung und die Studententätigkeit übernehmen sowie für die Weiterleitung der Ergebnisse an Entscheidungsträger, Fachleute und die breite Öffentlichkeit sorgen.

Struktur und Organisation dieser Aufgaben werden die folgenden Merkmale aufweisen:

- Eine den Zielen angepaßte Struktur

Die Europäische Kommission ist für die Durchführung des Programms verantwortlich. Das Aktionsprogramm wird sich im Hinblick auf Maßnahmen, Organisation und Entwicklung sowie die Studien und die Informationstätigkeit auf Partnerschaften stützen, die zwischen einer Vielzahl von öffentlichen, privaten und einschlägigen Berufsgruppen angehörenden Akteuren aufgebaut werden. Die Kommission wird daher die entsprechenden Maßnahmen sowohl auf der horizontalen als auch auf der vertikalen Ebene koordinieren, um eine effektive dezentrale Entscheidungsfindung innerhalb und zwischen den Programnteilen zu erleichtern.

- Verwaltungstechnische Durchführung der Modellmaßnahmen

Die verwaltungstechnische Durchführung der einzelnen Modellmaßnahmen wird von einem Lenkungsausschuß übernommen, der sich aus Vertretern aller an der Entwicklung des Aktionsprogramms beteiligten Partner zusammensetzt und der für alle Entscheidungen im Zusammenhang mit der allgemeinen Verwaltung der Modellmaßnahmen und ihre Einbindung in das Programm insgesamt verantwortlich ist. Einer der Partner, der bereits als juristische Person existiert, übernimmt die Rolle des Leiters und Vertragnehmers, der für die Durchführung der Modellmaßnahme verantwortlich ist, bis die Partner eine neue juristische Person gebildet haben, die als Vertragspartner fungieren kann. Der Vertragnehmer muß die Finanzen der Modellmaßnahmen gesondert verwalten.

Die Kommission wird im Rahmen ihrer Unterstützung bei der Organisation und der Entwicklung der Modellmaßnahmen gelegentlich Besuche vor Ort absolvieren.

Die Kommission wird bei der verwaltungstechnischen Durchführung und Koordinierung der Modellmaßnahmen durch eine Management- und Koordinierungsstelle unterstützt. Diese wird über festangestelltes Personal verfügen, alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung der Verträge übernehmen, bei Programmverwaltung und organisatorischer Entwicklung - auch durch das Ausbildungsprogramm - Unterstützung leisten und die verschiedenen Teile des Programms koordinieren.

Voraussetzung für ein effizientes Management der Modellmaßnahmen ist eine entsprechende Weiterbildung. Im Rahmen des dritten Aktionsprogramms wurde deutlich, daß die Modellmaßnahmen zwar Kenntnisse in Sachen Partnerschaft und Beteiligung vermitteln können, daß beim täglichen Management komplexer Modellmaßnahmen mit vielen Zielsetzungen und vielen beteiligten Partnern aber eher eine tätigkeitsbezogene Ausbildung des beschäftigten Personals in den betreffenden Managementdisziplinen erforderlich wird. Im Rahmen des Aktionsprogramms wird gewährleistet, daß ein kontinuierliches Ausbildungsprogramm allen wichtigen Akteuren die Möglichkeit bietet, ihr Wissen und ihre Fertigkeiten in der organisatorischen Entwicklung zu vervollständigen und somit der Einrichtung, die sie vertreten, eine bessere Umsetzung der Maßnahmen zur Bekämpfung der

sozialen Ausgrenzung zu ermöglichen. Falls Interessenten für einen Lehrgang zum Erwerb einschlägiger Qualifikationen vorhanden sind, ist auch eine Anbindung an Aktionen des Europäischen Sozialfonds möglich.

- Management der Studien, der transnationalen Netze und der Information

Die Studien und die Netz- und Austauschaktivitäten werden ebenfalls von der vorgenannten Management- und Koordinierungsstelle geleitet. Es werden Jahresarbeitsprogramme erstellt. Die Dienststelle soll von einem Sachverständigenteam auf europäischer Ebene unterstützt werden, das zu den Themen Studien, transnationale Netze und transnationaler Erfahrungsaustausch Vorschläge abgibt und allgemeine Ratschläge zum Arbeitsprogramm erteilt. Das Programm wird von einer Gruppe fester Mitarbeiter verwaltet.

- Koordinierung auf nationaler Ebene

Die Management- und Koordinierungsstelle wird Kandidaten für die nationalen Korrespondenten vorschlagen, die die Kommission nach Konsultation des Beratenden Ausschusses (vgl. weiter unten) ernennen wird.

Diese Korrespondenten werden gegenüber der Management- und Koordinierungsstelle dafür verantwortlich sein, durch die Unterstützung der Modellmaßnahmen bei Organisation und Weiterentwicklung, die Organisation des Austauschs über die Erfahrungen mit den Modellmaßnahmen auf nationaler Ebene und die Förderung des länderübergreifenden Austauschs für die Kohärenz des Programms auf europäischer Ebene zu sorgen. Die Korrespondenten müssen eine Stellungnahme zu den operationellen - u. a. auch den finanziellen - Plänen der Modellmaßnahmen abgeben, bevor diese von der Management- und Koordinierungsstelle geprüft werden.

Anhang 1 enthält einen entsprechenden Organisationsplan

Artikel 6

Der Artikel legt die Rolle der Mitgliedstaaten bei Vorlage und Auswahl der Modellmaßnahmen fest.

In dem Zeitraum zwischen der voraussichtlichen Annahme des Beschlusses des Rates im Dezember 1993 und dem 1. Juli 1994 wird die Kommission zur Einreichung von Vorschlägen für Modellmaßnahmen aufrufen und diese dann prüfen. Am Ende dieses Zeitraums wird sie gemäß den in dem beigefügten Beschluß des Rates festgelegten Verfahrensregeln über die fünf- bis halbjährigen Modellmaßnahmen des neuen Aktionsprogramms entscheiden.

Das vorhergehende Programm hat gezeigt, wie wichtig es ist, genügend Zeit auf die Anfangsphasen, d. h. die Konzipierung von Strategien und die Ausarbeitung von Arbeitsprogrammen zu verwenden. Die Vertragszeiträume und die Finanzvorkehrungen werden daher diesen Erfordernissen für eine schrittweise Umsetzung angepaßt.

Sobald die Modellmaßnahmen angenommen worden sind, werden schnellstmöglich Vorkehrungen zur Einleitung einer Vorbereitungsphase getroffen, die sich über einen Zeitraum von mindestens neun Monaten erstrecken soll. Im Laufe dieser Vorbereitungsphase haben die Partner - mindestens - detaillierte Vorkehrungen zur verwaltungstechnischen Durchführung zu treffen, eine Strategie auszuarbeiten und einen Projektleiter zu benennen. Die von der Europäischen Kommission für diese Phase bereitgestellten Mittel betragen maximal 120 000 ECU. Auf diese Phase folgt die eigentliche Einleitung des jeweiligen Projekts sowie ein Vertragszeitraum von einem Jahr, in der die operationellen Prioritäten festgelegt und mit der Durchführung des Arbeitsprogramms begonnen wird.

Artikel 7

Dieser Artikel erstreckt sich auf die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Beratenden Ausschusses, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind, und auf seine Beziehung zur Kommission.

Dieses Gremium wird von der Kommission zu allen die Durchführung des Programms betreffenden wichtigen Fragen gehört.

Artikel 8

Dieser Artikel verdeutlicht die Rolle der Kommission bei der Verbreitung und dem Austausch von Informationen.

Die verschiedenen Teile des Aktionsprogramms fördern nicht nur den Austausch von Erfahrungen und Know-how, sondern auch einen kontinuierlichen Dialog zwischen staatlichen Stellen, nichtstaatlichen Organisationen sowie Arbeitgebern und Arbeitnehmern (auf der lokalen, der nationalen und der europäischen Ebene) über Methoden zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität und der aktiven Beteiligung der Bürger. Das Programm unterstützt die regelmäßige Veröffentlichung der Ergebnisse und trägt dazu bei, die Öffentlichkeit durch den koordinierten Einsatz der Massenmedien für die Methoden zur Bewältigung der vielfältigen Aspekte der sozialen Ausgrenzung zu sensibilisieren.

Das Aktionsprogramm wird über ausreichende Mittel verfügen zur:

- Überwachung und Bewertung der Modellmaßnahmen und Erstellung entsprechender Jahresberichte;
- Bewertung der Auswirkung des Programms auf nationaler Ebene und Erstellung entsprechender Jahresberichte und Durchführung von Seminaren;
- Gesamtbewertung des Programms und Erstellung des Zwischenberichts, der dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß vorzulegen ist.

Artikel 9

Als Beitrag der Gemeinschaft werden 121 Mio ECU für den Zeitraum 1. Juli 1994 bis 31. Dezember 1999 als erforderlich erachtet.

Es ist vorgesehen, daß der Satz für die Gemeinschaftsunterstützung für Modellmaßnahmen in Ausnahmefällen von 50 % auf 60 % erhöht werden kann, d. h. in erster Linie für unter Ziel Nr. 1, 2 und 5b fallende Regionen. Die Gemeinschaftsunterstützung für die transnationalen Netze wird auf maximal 90 % festgesetzt. Andere Maßnahmen im Rahmen des Programms können von der Europäischen Kommission in vollem Umfang finanziert werden.

Die Modellmaßnahmen sollen von der Europäischen Kommission, den nationalen regionalen oder lokalen Behörden und mindestens einer nichtstaatlichen Organisation kofinanziert werden.

Die Partner erbringen für gewöhnlich Barleistungen. In Ausnahmefällen kann ein Teil der Zahlungen, der weniger als 50% der nicht von der EG geleisteten Beiträge ausmacht, auch in Sachleistungen erfolgen. Voraussetzung ist, daß die entsprechenden Programmtelle eindeutig zu identifizieren sind und unmittelbar mit der Durchführung des Programms in Zusammenhang stehen.

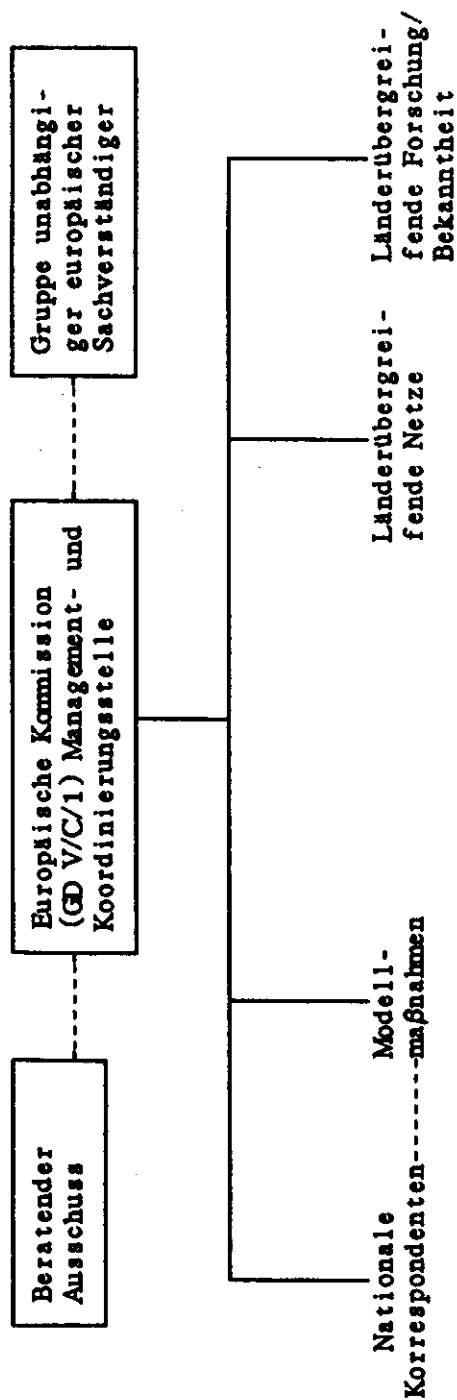
Der Beitrag von anderen Partnern als der Europäischen Kommission muß für die spezifischen Ziele der Modellmaßnahmen unmittelbar relevant sein.

Die Vertragspartner werden der Kommission jährlich Prüfungsberichte über die Durchführung der Modellmaßnahmen vorlegen. Außerdem wird eine entsprechende jährliche Prüfung der Management- und Koordinierungsstelle für die anderen Programmaktivitäten durchgeführt. Die Finanzkontrolle der Europäischen Kommission, die Prüfungen vor Ort durchführen darf, muß die gesamten Finanzunterlagen einsehen können.

Artikel 10 und 11

Die üblichen Schlußbestimmungen.

ORGANISATIONSPLAN



— Management-/Rechenschaftsverhältnis

--- Beratungsverhältnis

Vorschlag für einen
BESCHLUSS DES RATES
über ein mittelfristiges Aktionsprogramm
zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität:
Ein neues Programm zur Unterstützung und
Anregung der Innovation 1994-1999

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschafts-
gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 235,

auf Vorschlag der Kommission⁽¹⁾,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments⁽²⁾,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses⁽³⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

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

Die Förderung der Solidarität mit den am stärksten benachteiligten und schwächsten Personengruppen bildet einen wesentlichen Teil des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

Die von den Strukturfonds unterstützten Maßnahmen reichen jedoch allein nicht aus, eine solche Solidarität zu fördern. Daher ist es angebracht, dafür besondere Maßnahmen zu erarbeiten.

Die Achtung der Menschenwürde ist eines der Grundrechte, die dem Gemeinschaftsrecht zugrunde liegen und die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten, in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und in der Europäischen Sozialcharta anerkannt sowie in der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte und in der Empfehlung 92/441/EWG des Rates vom 24. Juni 1992⁽⁴⁾ über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung berücksichtigt werden.

Die Erfahrung - vor allem auf Gemeinschaftsebene - hat gezeigt, daß das Ziel der Verhütung und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung eher durch eine Partnerschaft aller zuständigen Akteure, insbesondere öffentlicher und privater Einrichtungen einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Sozialpartner, erreicht wird.

(1) ...

(2) ...

(3) ...

(4) ABl. Nr. L 245 vom 26.8.1992, S. 46.

Die soziale Ausgrenzung stellt für die Gesellschaften Europas eine große und wachsende Herausforderung dar, die eine Weiterführung und Intensivierung der auf allen Ebenen unternommenen Anstrengungen zur Verhütung und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität und unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der Situation in den einzelnen Staaten, verlangt.

Der Rat und die im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen haben auf ihrer Tagung vom 29. September 1989 eine Entschließung über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung⁽⁵⁾ angenommen, in der sie nachdrücklich darauf hinweisen, daß die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung als ein wesentlicher Bestandteil der sozialen Dimension des Binnenmarkts angesehen werden kann, und in der sie sich verpflichten, sowohl die gemeinsam als auch die von jedem einzelnen Mitgliedstaat unternommenen Anstrengungen fortzusetzen und soweit erforderlich zu verstärken.

Am 23. Dezember 1992 wurde dem Rat eine Mitteilung der Kommission mit dem Titel "Auf dem Weg zur europäischen Solidargemeinschaft: den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung intensivieren, die Eingliederung fördern"⁽⁶⁾ übermittelt, die einen Überblick über die Initiativen gibt, die die Kommission in den letzten Jahren eingeleitet hat, und den Beitrag verdeutlicht, den die Gemeinschaft unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips zu der erforderlichen gemeinsamen Anstrengung zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung leisten könnte.

Am 18. Juli 1989 hat der Rat die Kommission durch Beschluß 89/457/EWG⁽⁷⁾ ermächtigt, ein spezifisches Aktionsprogramm zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht benachteiligten Personengruppen durchzuführen, das am 30. Juni 1994 auslaufen wird. Diese Aktion sollte fortgesetzt und ausgeweitet werden.

Zur Bekämpfung der Ausgrenzung muß eine umfassende Strategie unter Beteiligung aller Akteure einschließlich der betroffenen Personengruppen gefördert werden.

Vorbeugemaßnahmen gegen die Risiken der sozialen Ausgrenzung sowie Abhilfemaßnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung ausgegrenzter Menschen müssen ebenfalls gefördert werden.

Ein Gemeinschaftsprogramm ermöglicht einen Beitrag zur Ermittlung und Anregung erfolgversprechender Verfahrensweisen und Politiken, zur Innovationsförderung und zum Erfahrungsaustausch über diese Frage.

Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenwirkens der lokalen, nationalen oder regionalen und gemeinschaftlichen Ebene sollten gefördert werden.

Die gegenseitige Unterrichtung, der Erfahrungsaustausch und die Beratungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die Bekämpfung der Ausgrenzung der am stärksten benachteiligten Mitglieder der Gesellschaft tragen zu deren wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung bei.

(5) ABl. Nr. C 277 vom 31.10.1989, S. 1.

(6) Mitteilung KOM(92)542 vom 23.12.1992.

(7) ABL. Nr. L 224 vom 2. 8.1989, S. 10.

Dieser Gemeinschaftsmehrwert sowie die Häufigkeit und das Ausmaß von Ausgrenzungssituationen und -prozessen erfordern ein ehrgeizigeres Programm, weshalb der Gemeinschaftsbeitrag etwa doppelt so hoch sein muß wie für das vorhergehende Programm.

Im Vertrag sind die für die Annahme dieses Beschlusses erforderlichen besonderen Befugnisse nur in Artikel 235 vorgesehen -

BESCHLIESST:

ARTIKEL 1

Für den Zeitraum vom 1. Juli 1994 bis zum 31. Dezember 1999 wird ein mittelfristiges Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität aufgestellt.

Das Programm soll zur wirksamen Beteiligung der am stärksten benachteiligten Personen am wirtschaftlichen und sozialen Leben beitragen.

ARTIKEL 2

Unter den Aktionen zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität sind im Rahmen des Aktionsprogramms diejenigen Aktionen zu verstehen, die die wirtschaftliche und soziale Eingliederung der in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht am stärksten benachteiligten Gruppen und Personen zum Ziel haben, die Prozessen der sozialen Ausgrenzung - vor allem in städtischen Regionen - ausgesetzt sind. Diese Eingliederung wird durch multidimensionale Maßnahmen in allen betroffenen Bereichen der Gesellschaft bewirkt. Der Anhang 1 enthält eine als Hinweis dienende Aufstellung dieser Bereiche.

ARTIKEL 3

Das Programm verfolgt nachstehende Ziele:

- a) Beitrag zur Entwicklung von Vorbeuge- und Abhilfemaßnahmen durch Modellmaßnahmen auf lokaler und nationaler (bzw. regionaler) Ebene;
- b) Unterstützung der Schaffung und Entwicklung transnationaler Netze von Partnerschaftsvorhaben;
- c) Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Information, der Koordinierung, der Bewertung und des Erfahrungsaustauschs auf Gemeinschaftsebene;
- d) Anregung von Versuchen und Analysen sowie Bestimmung der im Hinblick auf Inhalt und Organisation besten innovatorischen Aktionsmodelle;
- e) Untersuchung der Mechanismen der sozialen Ausgrenzung;
- f) Information über das Programm und Verbreitung der Ergebnisse.

ARTIKEL 4

Zur Verwirklichung der in Artikel 3 genannten Ziele werden nachstehende Maßnahmen eingesetzt:

- a) Durchführung von Modellmaßnahmen auf lokaler Ebene, sowohl in ländlicher als auch in städtischer Umgebung, im Rahmen einer Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor - insbesondere den Sozialpartnern - Berufsverbänden und freien Wohlfahrtsverbänden, welche die Eingliederung der in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht am stärksten benachteiligten Gruppen durch Anwendung einer multidimensionalen Strategie zum Ziel haben;
- b) Durchführung von Modellmaßnahmen auf nationaler (oder regionaler) Ebene, welche die von öffentlichen oder privaten Einrichtungen im Rahmen einer Partnerschaft und einer umfassenden Strategie durchgeführten Maßnahmen unterstützen;
- c) Unterstützung beim Aufbau und der Entwicklung transnationaler Netze von Projekten, vor allem über Studien, Veröffentlichungen sowie den Austausch von Erfahrungen und Know-how;
- d) Zusammenstellung von Statistiken, Erhebung von Daten und Durchführung vergleichender Studien, die den Vergleich der Phänomene der sozialen Ausgrenzung und der Methoden zu ihrer Bekämpfung weiterentwickeln sollen.

ARTIKEL 5

1. Die Kommission trägt die Verantwortung für das Aktionsprogramm.

Sie sorgt außerdem für die erforderliche Komplementarität und Synergie mit anderen Gemeinschaftsaktionen, insbesondere solchen, die im Rahmen der Strukturfonds und der Forschungs- und Entwicklungsprogramme unterstützt werden.

2. Der Anhang enthält Leitlinien zur Definition und Auswahl von Modellmaßnahmen und länderübergreifenden Netzen.

ARTIKEL 6

1. Die Modellmaßnahmen werden der Kommission von den Mitgliedstaaten vorgelegt.
2. Nach Einholung der Stellungnahme des in Artikel 7 genannten Ausschusses befindet die Kommission über die Auswahl und den Inhalt der Modellmaßnahmen.
3. Die Kommission konsultiert den in Artikel 7 genannten Ausschuss auch zu den sonstigen im Rahmen dieses Programms unternommenen Tätigkeiten.

ARTIKEL 7

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

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

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

ARTIKEL 8

1. Die Verbreitung und der Austausch von Informationen und Kenntnissen bezüglich dieses Programms erfolgen unter verantwortlicher Leitung der Kommission.
2. Die Kommission sorgt für die systematische und weite Verbreitung der Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen.

ARTIKEL 9

1. Im Rahmen der Jedes Jahr zu diesem Zweck im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaft eingesetzten Mittel und im Einklang mit der finanziellen Vorausschau gewährt die Gemeinschaft eine finanzielle Unterstützung nach folgenden Beteiligungssätzen:
 - a) für Modellmaßnahmen, die von den Behörden des betreffenden Mitgliedstaats finanziert werden, beträgt der Höchstsatz der Beteiligung innerhalb der Grenzen des von der Kommission beschlossenen Zuschusses 50 % der tatsächlichen Ausgaben; dieser Höchstsatz kann jedoch in Ausnahmefällen in den unter die Ziele 1, 2 und 5b der Strukturfonds fallenden Regionen auf 60 % erhöht werden;
 - b) für direkte Zuschüsse zugunsten von transnationalen Netzen, die nicht von den Behörden des betreffenden Mitgliedstaats finanziert werden, beträgt der Beteiligungssatz innerhalb der Grenzen der von der Kommission beschlossenen Unterstützung 90 % der tatsächlichen Ausgaben.
2. Die Haushaltsmittel zur Finanzierung des Gemeinschaftsbeitrags zu diesem Programm werden gemäß den üblichen Haushaltsverfahren festgelegt.

ARTIKEL 10

1. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat vor dem 1. Juli 1997 einen Zwischenbericht über die Durchführung und die Ergebnisse dieses Programms vor.
2. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat vor dem 1. Januar 2001 einen Schlußbericht über die Durchführung und die Ergebnisse dieses Programms vor.

ARTIKEL 11

Dieser Beschluß wird im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

ANHANG 1

Leitlinien für die Tätigkeitsbereiche sowie für Definition und
Auswahl von Modellmaßnahmen und transnationalen Netzen

TÄTIGKEITSBEREICHE

Modellmaßnahmen und transnationale Netze müssen multidimensional ausgelegt sein, das heißt, sie müssen einen Bezug zu mehreren Aspekten der Prozesse der sozialen Ausgrenzung und der sozialen Eingliederung aufweisen. Dazu gehören Einkommen, allgemeine und berufliche Bildung, Beschäftigung, Unterbringung, Sozial- und Verbraucherschutz, Gesundheitsversorgung, Verkehrswesen, lokale Entwicklung, Freizügigkeit, persönliche Sicherheit, Zugang zum Rechtsweg, Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, Kultur und Freizeit.

DEFINITION

(1) Modellmaßnahmen auf lokaler Ebene

1. Jede Modellmaßnahme auf lokaler Ebene muß innerhalb eines im Hinblick auf Größe, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Merkmale, Verwaltungsgrenzen und lokale Identität genau bestimmten spezifischen Gebiets durchgeführt werden.
2. Das ausgewählte Gebiet muß sich für eine eingehende Aktion eignen und soll insbesondere allen interessierten Parteien eine Zusammenarbeit ermöglichen.
3. Im Rahmen der Modellmaßnahmen auf lokaler Ebene sollten das Engagement und die Beteiligung der betreffenden Partner garantiert werden, einschließlich privater Teilnehmer (Arbeitgeber, Gewerkschaften, freie Wohlfahrtsverbände, Bürgergruppen, Partnerschaften für lokale Entwicklung, Organisationen der kleinen und mittleren Unternehmen, Vereine, Genossenschaften, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, gemeinnützige Trusts und Stiftungen) wie auch Behörden (auf lokaler, regionaler, nationaler Ebene) und/oder gemischter öffentlich-privater Stellen.
4. Im Rahmen der Modellmaßnahmen auf lokaler Ebene müssen Schritte unternommen werden, um die Beteiligung der Bevölkerung im ausgewählten Gebiet an der Ausarbeitung einer lokalen Strategie, an der Durchführung der Modellmaßnahme und am Programm insgesamt zu verbessern.
5. Modellmaßnahmen sollten im Vergleich zu dem, was in dem Mitgliedstaat getan wird, innovatorische Aspekte experimenteller Art beinhalten, mit deren Hilfe die Relevanz und die Wirksamkeit eines bestimmten Ansatzes für eine umfassendere Debatte über die soziale Ausgrenzung geprüft wird; sie müssen Vereinbarungen über eine kontinuierliche Bewertung und eine Beteiligung am gesamten europäischen Programm umfassen.
6. Die Modellmaßnahmen auf lokaler Ebene müssen in erster Linie auf diejenigen ausgerichtet sein, die sich den größten wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten gegenübersehen.

(2) Modellmaßnahmen auf nationaler (bzw. regionaler) Ebene

7. Die Modellmaßnahmen auf nationaler (bzw. in entsprechenden Fällen auf regionaler) Ebene müssen sich auf ein spezifisches Problem konzentrieren, dem sich die in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht benachteiligten Personen gegenübersehen, wobei eine Innovation die Zusammenarbeit nationaler (bzw. regionaler) Behörden voraussetzt.
8. Im Rahmen dieses Programms müssen Modellmaßnahmen auf regionaler Ebene in einem geographischen Gebiet durchgeführt werden, das der jeweils ersten Stufe unterhalb der nationalen Ebene entspricht (spanische autonome Regionen, belgische Regionen, deutsche Bundesländer usw.), oder in einer regionenübergreifenden Gruppierung solcher Gebiete.
9. Modellmaßnahmen auf nationaler (bzw. regionaler) Ebene sollten im Vergleich zu dem, was in dem Mitgliedstaat oder in der Gemeinschaft insgesamt getan wird, innovatorische Aspekte beinhalten.
10. Modellmaßnahmen auf nationaler (bzw. regionaler) Ebene müssen sich eher auf spezifische Probleme oder spezifische Situationen konzentrieren als auf Projekte auf geographischer Grundlage.
11. Die gewählten Probleme oder Situationen müssen sich für innovatorische Ansätze eignen, die während der Laufzeit des Programms nachweisbar geprüft und/oder weiterentwickelt werden können.
12. Die Modellmaßnahmen auf nationaler (bzw. regionaler) Ebene müssen darauf abzielen, Partner mit nationalen (bzw. regionalen) Interessengebieten zusammenzuführen, die das besondere Thema zuvor noch nicht gemeinsam behandelt haben. Die entstehende Partnerschaft könnte staatliche Stellen (nationale, regionale, regionenübergreifende Behörden oder entsprechende Vereinigungen) und private Stellen (nichtstaatliche Organisationen, Vereinigungen und Netze, Arbeitgebervereinigungen, Organisationen der kleinen und mittleren Unternehmen, Vereine, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit und gemeinnützige Trusts und Gewerkschaften) sowie gemischte öffentlich-private Stellen auf nationaler bzw. regionaler Ebene umfassen.
13. Im Rahmen der Modellmaßnahmen auf nationaler (bzw. regionaler) Ebene ist die Beteiligung der am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen an der Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der innovatorischen Aktionen zu fördern.

(3) Transnationale Netze

14. Bei Vorschlägen für die Schaffung neuer transnationaler Netze von Aktionsprojekten sollten vorhandene Vorhaben in mindestens der Hälfte der Mitgliedstaaten beteiligt werden können.
15. Die als Mitglieder des neugebildeten Netzes vorgeschlagenen, bereits laufenden Projekte sollten über erkennbare gemeinsame Ziele verfügen (z. B. Abbau der Verschuldung, Zusammenarbeit von Gewerkschaften mit anderen im Bereich der lokalen Entwicklung tätigen Akteuren, Arbeit mit Kindern, bei denen die Gefahr einer Entfremdung von der Familie und der Gemeinschaft besteht, Beteiligung von Anwohnern an Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltbedingungen usw.).
16. In dem Vorschlag für die Einrichtung neuer Netze sollte nachgewiesen werden, daß durch die Strukturierung des Austauschs ein Lernprozeß ermöglicht wird.

AUSWAHL

17. Bei der Auswahl der Modellmaßnahmen ist zu berücksichtigen, inwieweit sie

- möglichst hinsichtlich Inhalt und/oder Organisation innovativ sind,
- möglichst von Teilnehmern mit angemessener Qualifikation und/oder Erfahrung durchgeführt werden,
- möglichst Mittel und Wege finden, um die Hilfe tatsächlich der am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppe zukommen zu lassen,
- möglichst die Unabhängigkeit und das Selbstvertrauen der Betroffenen stärken (einschließlich Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit),
- die Beschäftigungssituation möglichst verbessern (z. B. Verbesserung der beruflichen Qualifikation, Berufsberatung, Förderung einer selbständigen Tätigkeit),
- sich möglichst auf in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht benachteiligte Gebiete oder auf die wirtschaftliche und soziale Dimension von Ausgrenzungsprozessen konzentrieren.

1. Titel der Aktion

Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität (1994-1999).

2. Haushaltslinie

B3 - 4103: Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut.

3. Rechtsgrundlage

Anwendung von Artikel 235 des EWG-Vertrags. Die Kommission legt im September 1993 einen Vorschlag vor; ein entsprechender neuer Ratsbeschluß wird für Ende 1993 erwartet.

4. Beschreibung

- 4.1 Die Ziele des Aktionsprogramms sind eine bessere wirtschaftliche und soziale Eingliederung der am stärksten benachteiligten Personengruppen sowie die Förderung der Solidarität und der aktiven Beteiligung der Bürger.

Die Programmziele sind im einzelnen:

1. Beitrag zur Entwicklung von Präventivstrategien und Hilfsaktionen zugunsten der am stärksten benachteiligten Personengruppen durch eine Reihe innovatorischer Modellmaßnahmen auf lokaler Ebene.
2. Beitrag zur Entwicklung von Präventivstrategien und Hilfsaktionen zugunsten der am stärksten benachteiligten Personengruppen durch eine Reihe innovatorischer Modellmaßnahmen auf nationaler (oder regionaler) Ebene.
3. Beitrag zur Entwicklung transnationaler Netze von Projekten zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung und der Solidarität.
4. Feststellung und Bekanntmachung von Ausmaß und Merkmalen der Prozesse und Situationen der sozialen Ausgrenzung sowie Herbeiführung von Expertendiskussionen und öffentlichen Debatten über die einschlägigen Themen.

5. Gewährleistung der Gesamtkohärenz des Programms und der nutzbringenden Verbindung zu anderen Gemeinschaftspolitiken und -programmen durch umfassende Koordinierungs- und Verwaltungsvereinbarungen, einschließlich der Unterstützung bei der Organisation und Entwicklung sowie bei der Bewertung.

4.2 Die Laufzeit des Programms beträgt fünfeinhalb Jahre (1.7.1994 bis 31.12.1999).

5. Einstufung der Ausgaben

5.1 Nichtobligatorische Ausgaben

5.2 Getrennte Mittel

5.3 Art der Einnahmen: keine

6. Art der Ausgaben oder Einnahmen

6.1 Finanzierung zu 100 %: Aktivitäten im Zusammenhang mit Verträgen über die Erbringung von Dienstleistungen (Ausgaben für Studien, Sachverständigensitzungen, Konferenzen und Seminare, Ausbildungsmaßnahmen, Koordinierung, Beratung und Unterstützung für Informationstätigkeiten und Veröffentlichungen, die unmittelbar mit den Zielen der Aktion, deren Bestandteil sie sind, zusammenhängen, mit Ausnahme der Ausgaben für die Leitung dieser Aktionen und die allgemeine Verwaltung). Sie gehören zu den von der Kommission durchzuführenden Programmverwaltungsarbeiten.

6.2 Zuschüsse für gemeinsam mit anderen öffentlichen und/oder privaten Geldgebern finanzierte Projekte

Finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft in Höhe von 50 % der Ausgaben (60 % in den Regionen der Ziele Nr. 1 oder Nr. 2 und 5b der Strukturfonds) bei Modellmaßnahmen in der operationellen Phase zur Ergänzung der öffentlichen und/oder privaten Mittel. Die Finanzierung der transnationalen Netze erfolgt in einer Höhe von bis zu 90 % der zuschufähigen Ausgaben.

6.3 Zinszuschüsse: keine

6.4 Sonstige Ausgaben: keine

6.5 Ist bei einem wirtschaftlichen Erfolg der Aktion eine partielle oder vollständige Rückzahlung des finanziellen Beitrags der Gemeinschaft vorgesehen? Ein "wirtschaftlicher Erfolg" ist nicht möglich. Falls die Aktion die vertraglich vereinbarten Ziele jedoch nicht erreicht, wird erforderlichenfalls eine Rückzahlung verlangt.

7. Finanzielle Auswirkungen auf die Haushaltsmittel

7.1 Berechnungsweise der Gesamtkosten

Die Gesamtkosten der Aktion für fünfeinhalb Jahre belaufen sich auf 121 Millionen ECU, im Vergleich zu 55 Millionen ECU für die fünf Jahre des "Armuts 3"-Programms. Hinter diesem Betrag steht die Absicht, die verfügbaren Mittel zu verdoppeln: die Kosten für ein

neues Fünfjahresprogramm würden sich somit auf 110 Mio. ECU belaufen. Für ein Programm mit einer Laufzeit von fünfeinhalb Jahren, das eine Finanzplanung nach Kalenderjahren erlaubt, wäre dann noch ein Zehntel des Betrags von 110 Mio. ECU für das zusätzliche Halbjahr erforderlich.

Die Aufstockung ergibt sich aus der Notwendigkeit, die erzielten Ergebnisse zu festigen und die Zahl der Versuche zu erhöhen, um der zunehmenden Komplexität der untersuchten Phänomene gerecht zu werden und die Ergebnisse der Versuche besser in die Aktivitäten der Mitgliedstaaten auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zu integrieren.

1994

Die ersten sechs Monate der Laufzeit des Programms fallen in das Jahr 1994, die Planung für Teil B erfolgt daher unter Bezug auf den Vorentwurf für den Haushaltsplan 1994.

Nach dem Vorentwurf für den Haushaltsplan 1994 sind von den 16 Mio. ECU für die Haushaltslinie B3-4103 4 Mio. ECU für Maßnahmen außerhalb von Programmen vorgesehen und decken Ausgaben für den Austausch und die Unterstützung von Netzen der NRO, während 12 Mio. ECU für diese Phase des neuen Programms sowie für die Festigung der im Zuge von "Armut 3" erzielten Ergebnisse bestimmt sind.

Die Ausgaben für das neue Programm für 1994 sind folgendermaßen geplant:

- a) Finanzierung von Modellmaßnahmen und transnationalen Netzen bis zu einem Höchstbetrag von jeweils 120 000 ECU (44 lokale Projekte, 19 nationale Projekte und 7 transnationale Netze) oder in Höhe von insgesamt 8 Mio. ECU.

Dadurch soll sichergestellt werden, daß aus der Partnerschaftsvereinbarung eine effektive Zusammenarbeit wird, daß Verfahren für die Verwaltung, die Finanzierung und die Bewertung eingerichtet werden, daß eine Bedarfsfeststellung stattfindet, daß eine mittelfristige Strategie ausgearbeitet wird und daß mit der Einstellung von Personal begonnen wird. Bei "Armut 3" hat diese Phase bis zu 16 Monaten gedauert, vor allem wenn die Vorkehrungen für die Kofinanzierung besonders kompliziert waren. Aufgrund dieser Erfahrung wird ein Zeitraum von sechs bis neun Monaten als wesentliche Voraussetzung für die Feststellung von Strukturen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten angesehen.

Der Umfang der Zuschüsse für die Maßnahmen des neuen Programms steigt somit von 8 Mio. ECU (für 90 %ige Finanzierungen während sechs Monaten) auf 18 Mio. ECU für die Kofinanzierung eines ganzen Jahres im Jahre 1995.

- b) Zuschüsse in Höhe von 1 Mio. ECU für programmbezogene Studien, Sachverständigensitzungen, Konferenzen, Informations-tätigkeiten und Veröffentlichungen (N. B.: 8 + 1 = 9 Mio. ECU, so daß 3 Mio. ECU für Studien, Bewertungsberichte usw. für "Armut 3" unter Teil B im Jahre 1994 verbleiben).

Die Gesamtausgaben für das neue Programm im Jahre 1994 unter Teil B belaufen sich daher auf 9 Mio. ECU.

1995-1999

Die Gesamtkosten verteilen sich wie folgt:

Lokale Modellmaßnahmen	70 Mio. ECU
Nationale Modellmaßnahmen	28,3 Mio. ECU
Transnationale Netze	4,2 Mio. ECU
Koordinierung sowie Beratung/Unterstützung für Organisation, Entwicklung und Bewertung von Maßnahmen und Netzen	3,7 Mio. ECU
Datenerhebung, Studien, Erfahrungsaustausch	4,8 Mio. ECU
Insgesamt 1995-1999	112 Mio. ECU

Die Ausgaben für die Entwicklung von Modellmaßnahmen und Netzen wurden wie folgt berechnet:

- Umsetzung der multidimensionalen Strategie
- Örtliche Ebene: 44 Projekte bei durchschnittlichen Kosten von 250 000 ECU pro Jahr
- Nationale Ebene: 19 Projekte bei durchschnittlichen Kosten von 245 000 ECU pro Jahr
- Transnationale Ebene: 7 Netze bei durchschnittlichen Kosten von 125 000 ECU pro Jahr

Ausgaben für Studien, Expertensitzungen, Konferenzen und Kongresse, für Informationsmaßnahmen und Veröffentlichungen, die unmittelbar mit der Durchführung der Massnahme zusammenhängen, dessen integrierter Bestandteil sie sind; ausgenommen hiervon sind die für die allgemeine Verwaltung dieser Massnahmen entstehenden Kosten (zur Feststellung des für das laufende Jahr anwendbaren Höchstbetrags ist sich auf den Kommentar der Haushaltslinie zu beziehen).

7.2. Beantragte Verpflichtungsermächtigungen

In Millionen ECU zu laufenden Preisen

	1994*	1995	1996	1997	1998	1999	Insgesamt
Modellmaßnahmen auf lokaler Ebene	5,0	12,1	13,2	14,3	14,9	15,5	75
Modellmaßnahmen auf nationaler Ebene	2,2	5,0	5,3	5,8	6,0	6,2	30,5
Transnationale Netze	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	6,0
Koordinierung und Unterstützung Entwicklung und Bewertung	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	4,5
Datenerhebung, Studien Meinungsaustausch	0,2	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	5,0
Programm insgesamt	9,0	19,5	21,1	22,9	23,8	24,7	121,0

* 6 Monate, vom 1.7.94 bis 31.12.94

7.3 Fälligkeitsplan der Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen

Bei der Staffelung der Haushaltsplanung ging es vor allem darum,

- die Kontinuität in den Bemühungen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung deutlich zu machen und dadurch auch zu verhindern, daß in der Übergangsphase Finanzierungslücken für lokale Projekte entstehen, die in die Laufzeit des neuen Programms verlängert werden (vor allem Projekte in den neuen Bundesländern, die erst 1992 anlaufen und höchstwahrscheinlich in das neue Programm übertragen werden),
- die Anwendung mittelfristiger, multidimensionaler Strategien zu unterstützen, indem ein progressiver jährlicher Zuwachs sichergestellt wird, so daß aufbauend auf den gemachten Erfahrungen immer mehr neue innovative Aktivitäten möglich sind.

Neben diesen Prinzipien galten für die Aufstellung des Fälligkeitsplans und die Verteilung der Verpflichtungen die folgenden Kriterien:

- In jedem Haushaltsjahr machen die Ausgaben für Modellmaßnahmen und transnationale Netze einen Anteil von 92 % der Mittel aus.
- In jedem Haushaltsjahr machen die Ausgaben für Koordinierung, Beratung/Unterstützung, Studien, Informationstätigkeiten, Ausbildungsmaßnahmen, Seminare, Sachverständigensitzungen, Veröffentlichungen und Medien etwa 8 % der Ausgaben von Teil B aus.

Dem jährlichen Zuwachs liegt eine einfache Logik zugrunde. Es ist vorgesehen, daß die Ausgaben für Modellmaßnahmen in den ersten beiden ganzen Jahren allmählich um 9 % im Jahr ansteigen, und daß im letzten Jahr der Betrag unverändert bleibt. Durch diese Zuwachsraten werden die Ausgaben für das Programm verdoppelt und andere Träger laufen nicht Gefahr, bei der Finanzierung nicht Schritt halten zu können. Die übrigen Ausgaben stehen nicht im Verhältnis zum Umfang der Aktivitäten, sondern zur Zahl der durchgeführten Maßnahmen.

Neues Programm zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (in Mio ECU)

Vorläufiger Fälligkeitsplan für Zahlungen/Verpflichtungen

MITTEL	VERPFLICHTUNGEN	ZAHLUNGEN				
		1995	1996	1997	1998	1999
						Nachfolgende Jahre
Mittel 1995	19,5	11,7	3,9	1,95	1,95	
1996	21,1		12,66	4,22	2,11	2,11
1997	22,9			13,74	4,58	2,29
1998	23,8				14,28	4,76

8. Welche Maßnahmen gegen mißbräuchliche Verwendung sind in dem Vorschlag vorgesehen?

Die kontinuierliche Kontrolle durch das Team für die technische Unterstützung wird auf europäischer Ebene koordiniert. Dazu zählen Zwischenberichte und Abschlußberichte über die finanzielle Lage für jeden Vertragszeitraum von höchstens einem Jahr. Die jeweils nächste Zahlung ist vom Erhalt eines zufriedenstellenden Zwischenberichts abhängig. Die Dienststellen der Kommission (GD V und GD XX) führen systematische und stichprobenartige Prüfungen vor Ort durch.

9. Kosten-Nutzen-Analyse

9.1 Spezifische Ziele

Die 5 spezifischen Ziele der Aktion sind in Artikel 4 aufgeführt.

Bei der Zielgruppe handelt es sich um die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen, die Prozessen der sozialen Ausgrenzung ausgesetzt sind; sie sind die Endbegünstigten. Als zwischengeschaltete Stellen fungieren die Partnerschaftsgruppen, die die Modellmaßnahmen oder transnationalen Netze verwalten.

9.2 Begründung der Maßnahme

Nach jüngsten Schätzungen gibt es in der Gemeinschaft mehr als 52 Millionen Menschen, die in Armut leben, mehr als 3 Millionen Obdachlose und 17 Millionen Arbeitslose, von denen die Hälfte bereits länger als ein Jahr ohne Arbeitsplatz ist. Die derzeitige Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums brachte darüber hinaus eine Diversifizierung der sozialen Ausgrenzungsprozesse mit sich, wodurch insbesondere die herkömmlichen Konzertations- und Solidaritätspraktiken und das staatsbürgerliche Verantwortungsbewußtsein bedroht sind. Neue Arten der sozialen Ausgrenzung, die in zunehmendem Maße sichtbar werden, veranlassen sowohl öffentliche und private Stellen als auch die Sozialpartner, die herkömmlichen Konzepte an die neuen Herausforderungen anzupassen, das derzeitige Know how zu aktualisieren und Versuchsprojekte mit innovativen Praktiken durchzuführen.

In diesem Zusammenhang erwies sich die gegenseitige Befruchtung zwischen einem europäischen Aktionsprogramm und der Forschung als bereichernd, so daß eine Weiterentwicklung erforderlich erscheint. Die spezifische Wertsteigerung eines solchen europäischen Programms ergibt sich aus seinen indirekten Auswirkungen. Darüber hinaus hat sich gezeigt, daß eine Reihe von Multiplikatoreffekten zu einer Kostenrentabilität des Programms beigetragen haben.

Das neue Programm soll auf die bereits im Rahmen des laufenden Programms "Armut 3" durchgeführten Arbeiten als Teil des in den vergangenen fünf Jahren entwickelten erweiterten Konzepts der Gemeinschaft zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung aufbauen. Es soll Auswirkungen der gleichen Art hervorbringen wie das laufende Programm, wie sie im Bericht über dessen Durchführung beschrieben sind. Sie umfassen:

die Anregung der Diskussion über die Frage der sozialen Ausgrenzung auf lokaler, regionaler, nationaler Ebene und auf der Ebene der Gemeinschaft;

die Entwicklung zahlreicher Modelle methodischer Instrumente und empfehlenswerter Verfahren, die sich für die an der praktischen Durchführung Beteiligten in anderen Orten und anderen Mitgliedstaaten als nützlich erwiesen haben;

die Vorteile neuer Austauschnetze zwischen Kommunalbehörden, Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartnern, die über das Zusammenlegen von Kenntnissen oder Sensibilisierungsmaßnahmen hinausgehen, und so zur Bildung neuer Solidargemeinschaften und zum Entstehen neuer Praktiken zur Bekämpfung der Ausgrenzung führen.

Außerdem ergaben sich aus der Bewertung der Vor- und Nachteile des Programms "Armut 3" folgende Schlußfolgerungen:

Das Programm leistete durch seine Konzepte und Erfahrungen einen eindeutigen Beitrag zu den Überlegungen der Entscheidungsträger in verschiedenen Mitgliedstaaten, in denen die einzelstaatliche Politik zur Bekämpfung der Ausgrenzung in diesem Zeitraum deutlicher zutage trat und in denen der Ansatz zu einer Reihe von Möglichkeiten der Zusammenarbeit erkennbar ist.

Die Konzepte des Programms und die durch die Projekte des Programms gesammelten Erfahrungen leisteten einen Beitrag zu Überlegungen auf Gemeinschaftsebene, insbesondere im Hinblick auf die Bereicherung anderer Maßnahmen der Gemeinschaft: so konnte in einem Versuchsprogramm die Relevanz von Methoden und Ansätzen erforscht werden, die als Teil anderer Gemeinschaftsmaßnahmen einschließlich der Maßnahmen im Rahmen der Strukturfonds zweckmäßig sein könnten.

Es wurden Möglichkeiten zur Entwicklung von Synergien geschaffen, die im Rahmen des multidimensionalen Ansatzes des Programms zwischen der steigenden Anzahl von gemeinschaftsunterstützten Netzen entwickelt werden und Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartner beteiligen könnten.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen wird im neuen Programm die Verdoppelung der Höhe der Gemeinschaftsbeiträge vorgeschlagen. Durch das Programm sollen Maßnahmen unterstützt werden, die zu einem wirklichen politischen Moment und zur Entwicklung von Praktiken führen können, so daß es eine zeitgerechte und bedeutende politische Verpflichtung für die Gemeinschaft darstellt.

Angesichts der Kompetenzen und Mittel der Europäischen Gemeinschaft muß ein Aktionsprogramm zur Förderung von Innovation und Versuchsprojekten gegenüber dem Ausmaß der Armut und der sozialen Ausgrenzung zwangsläufig bescheiden bleiben. Sein Ziel sollte sich daher in erster Linie an den Auswirkungen und der spezifischen Wertverbesserung ausrichten, die von einem derartigen kohärenten Programm zur Unterstützung und Anregung der Innovation erwarten werden können.

Die Wirkung des Programms hängt zum Teil von dessen Umfang ab. Das derzeitige Programm "Armut 3" hat gezeigt, daß die Wirkung von der Anzahl ehrgeiziger lokaler Projekte abhängt, in denen besondere Anstrengungen zur Durchführung von Versuchen in bezug auf einzelstaatliche Politiken und Diskussionen unternommen werden. Insbesondere steht fest, daß ein 40 Projekte, d. h. ein drei oder vier Projekte je Mitgliedstaat umfassendes Programm kaum dazu geeignet ist, die Dynamik und den Multiplikatoreffekt hervorzurufen, die von einer größeren Anzahl von Projekten erwartet werden könnten.

Schließlich setzt die Gemeinschaft mit diesem Programm ein politisches Zeichen, das den von den Teilnehmern am laufenden Programm zum Ausdruck gebrachten Wünschen und Erwartungen entspricht. Solche Wünsche und Erwartungen wurden vor kurzem in einer Tagung über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zum Ausdruck gebracht, die im Juni 1993 in Kopenhagen stattfand. Die Vertreter des Europäischen Parlaments haben ein neues Programm von 200 Mio ECU mit einer fünfjährigen Laufzeit empfohlen.

Die vorgeschlagenen Kosten entsprechen dem ständig anwachsenden Ausmaß des Problems der sozialen Ausgrenzung, haben sowohl präventive als auch heilende Wirkung, ermöglichen die erforderliche Ausweitung der Versuche zum Vergleich und zur Gegenüberstellung der Effizienz in verschiedenartigen Gebieten (städtische/ländliche), für verschiedene Aktionsziele (Bereiche/Bevölkerungskategorien/neue Themenstellungen), auf verschiedenen Verwaltungsebenen (lokale, nationale oder regionenübergreifende Ebene) und mit aktiverer Beteiligung der Sozialpartner als im Dritten Programm. Insbesondere erfordert die Einführung von Projekten auf "nationaler Ebene" eine festere Verknüpfung zwischen lokalen, nationalen und transnationalen Innovationen und Diskussionen.

Unsicherheitsfaktor

Es muß daran erinnert werden, daß der derzeitige Inhalt der Projektstrategien und das Verhalten von Schlüsselakteuren des Programms von der Entwicklung der Diskussion über die Ausgrenzung abhängt. Hier muß die Aufmerksamkeit auf die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse und deren Folgen für die Beschäftigung und die Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten, insbesondere in bezug auf die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, gelenkt werden.

9.3 Überwachung und Bewertung

9.3.1 Ausgewählte Leistungsindikatoren

Die sowohl interne als auch externe Überwachung und Bewertung der ersten beiden Ziele des Programms (Ziffer 4: Beitrag zur Entwicklung von Strategien durch eine Reihe innovativer Modellmaßnahmen auf lokaler Ebene ... und ... auf nationaler oder regionaler Ebene) wird auf lokaler Ebene durchgeführt. Die Leistungsindikatoren werden der sehr spezifischen Art jeder - durch die Partnerschaft bestimmten - Projektstrategie entsprechen und einschlägige frühere Forschungen für die Bewertung der Effizienz der multidimensionalen integrierten Strategie nutzen.

Für jedes Projekt wird eine interne Bewertung (Eigenbewertung) durchgeführt: im Rahmen der von jedem Projektleitungsausschuß in Auftrag gegebenen ständigen Überwachung wird (i) eine Bilanz über den Kontext jedes Projekts in bezug auf festgestellten Bedarf, Politiken und Praktiken, (ii) eine Reihe operationeller, ausdrücklich auf die erwarteten Ergebnisse ausgerichteter, möglichst mit Zahlenangaben versehener Ziele, (iii) eine Reihe organisatorischer Grundsätze einschließlich eines Planes für die Buchführung und einer Kommunikationsstrategie, (iv) eine jährliche Beurteilung der Effektivität und Effizienz in bezug auf die festgelegten Ziele und Grundsätze und im Hinblick auf die Mittel für das Projekt erstellt.

Darüber hinaus wird eine externe Bewertung die wichtigen Ergebnisse des Projekts und die Folgen für die Entwicklung der regionalen, nationalen oder der Gemeinschaftspolitik ermitteln, wobei der Wirkung der Schlüsselgrundsätze des Programms besondere Bedeutung zukommt.

Zu den Leistungsindikatoren für das dritte Ziel des Programms (transnationale Netze von Aktionsprojekten) gehört die Erfüllung des ursprünglich vorgesehenen Arbeitsprogramms, insbesondere die Anzahl und die Qualität neuer Mitglieder, die Anzahl und Qualität von Ereignissen und Veröffentlichungen, die sich teilweise auf die Meinungen von Teilnehmern und wichtigen Entscheidungsträgern in dem betroffenen politischen Bereich stützen.

Das vierte Ziel (Ermittlung der Merkmale der sozialen Ausgrenzung und Herbeiführung von Fachdiskussionen und öffentlichen Diskussionen) wird Gegenstand einer Bewertung auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene sein. Das Leistungskriterium ist die Menge und die Bedeutung wirklich neuer Erkenntnisse für die Entwicklung von Diskussionen auf nationaler Ebene und auf der Ebene der Gemeinschaft (sowohl über die Politiken als auch über die Praktiken), das Ausmaß, in dem neue Gedankengänge in andere Diskussionen auf nationaler Ebene und auf Gemeinschaftsebene Eingang finden und in offiziellen Dokumenten oder Fachzeitschriften zum Ausdruck kommen.

Das fünfte Ziel (Kohärenz des Programms, Koordinierung des Programms mit anderen Gemeinschaftspolitiken und -programmen) umfaßt Aspekte der sowohl programminternen als auch programm-externen organisationstechnischen Entwicklung. Hinsichtlich der Kohärenz des Programms werden die Bewerter die Wirkung der Kriterien und Verfahren der Projektauswahl überprüfen, wobei die Qualität der transnationalen Verbindungen und Austausche im Rahmen des Programms und deren Fähigkeit, zu einer Verbesserung von Modellen und Musterbeispielen, zu besserer Vergleichbarkeit oder Übertragbarkeit von experimentellen Absprachen und theoretischen Konstruktionen zu führen, einen wichtigen Leistungsindikator darstellen wird. Für die Koordinierung ist die Entwicklung eines wirklichen Zusammenwirkens mit anderen Politiken der Gemeinschaft (insbesondere mit Strukturpolitiken) entweder durch praktische Zusammenarbeit oder durch gegenseitige Befruchtung von Methoden und Praktiken ein wichtiger Leistungsindikator. Die Bewertung soll insbesondere alle bedeutenden Verknüpfungen aufzeigen, die mit anderen Bereichen der Gemeinschaftspolitik (z. B. Bildung, sozialer Schutz, Gleichstellung, Verbraucherschutz) hergestellt wurden.

9.3.2 Verfahren und Häufigkeit der Bewertung

Für die Überwachung und Bewertung sind alle drei Programmebenen, nämlich die Projektebene, die nationale Ebene und die Gemeinschaftsebene verantwortlich; mit ihrer Durchführung werden die Modellaktionen, die Netze, die nationalen Korrespondenten, die Management- und Koordinierungsstelle und, je nach Bedarf, zusätzliche Sachverständige auf europäischer Ebene betraut. Das technische Hilfspersonal wird einen detaillierten Rahmen ausarbeiten, um die Zusammenfügung der verschiedenen Aspekte der Bewertung und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erleichtern.

Jede Modellaktion und jedes transnationale Projektnetz wird einen auf seiner internen Bewertung beruhenden Bericht über die Durchführung erstellen.

Die nationalen Korrespondenten werden jährliche Berichte ausarbeiten, die alle Programmziele unter Berücksichtigung der Elemente des Programms in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat (einschließlich der externen Bewertung von Modellaktionen) betreffen.

Auf europäischer Ebene werden die Management- und Koordinierungsstelle und, je nach Bedarf, andere Sachverständige auf europäischer Ebene mit der Ausarbeitung eines jährlichen zusammenfassenden Berichts, dem die vorstehend genannten Berichte zugrunde liegen, mit einer Bewertung der Auswirkungen betreffend das vierte und das fünfte Ziel des Programms sowie mit der Erstellung einer Gesamtbewertung der Auswirkungen des Programms beauftragt. Die wichtigsten Berichte werden eine beschränkte Anzahl von Empfehlungen für gegebenenfalls erforderliche Anpassungen der Prioritäten enthalten.

Die Kommission wird dem Rat und dem Europäischen Parlament vor dem 1. Juli 1997 einen Zwischenbericht über die Durchführung und den allgemeinen Stand des Programms vorlegen.

Bis zum 1. Juli 2000 wird die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Abschlußbericht über die Durchführung und den Stand des Programms vorlegen.

9.4 Übereinstimmung mit der Finanzplanung

Die Maßnahme ist in dem Finanzprogramm der GD enthalten.

Bei dem allgemeinen Ziel der Finanzplanung der Generaldirektion, das dem Ziel der vorgeschlagenen Aktion entspricht, handelt es sich um Kapitel B3-41: Sozialer Schutz und Freizügigkeit.

10. Verwaltungsausgaben (Teil A)

1. Muß das Kommissionspersonal für die Aktion verstärkt werden?
Wenn ja, in welchem Umfang?

Für die Haushaltslinie B3-4103 insgesamt werden 1994 folgende zusätzlichen Stellen benötigt: 1A, 1C.

Die zusätzlichen Stellen sind im Rahmen der Haushaltsplanung für das fragliche Jahr oder durch interne Umverteilung zu besetzen.

**2. Personal- und Verwaltungsausgaben für das Aktionsprogramm.
Erläuterung der Berechnungsweise**

Personal

Veranschlagte jährliche Kosten für 1A und 1C 108 000 ECU

Verwaltungsausgaben

Im Vorentwurf für den Haushaltsplan 1994 hat die Kommission bereits Mittel für Verwaltungsausgaben für die Haushaltslinie B3-4103 Die Verwaltungsausgaben aus Teil A für 1995 und die späteren Jahre ändern sich nicht.

BERICHT

über die Durchführung des Gemeinschaftsprogramms zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am meisten benachteiligten Gruppen ("Armut 3")
1989-1994

EINLEITUNG

In Anwendung des Beschlusses des Rates vom 18. Juli 1989⁽¹⁾ führt die Kommission ein "Gemeinschaftsprogramm zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am meisten benachteiligten Gruppen", gewöhnlich Programm "Armut 3" genannt, durch.

Für einen Zeitraum von fünf Jahren (1989-94) vorgesehen, verlängert und erweitert dieses Programm die früheren Gemeinschaftsinitiativen, die unter der Bezeichnung erstes und zweites europäisches Programm zur Bekämpfung der Armut (1975 -1980 und 1985 - 1989)⁽²⁾ bekannt sind.

Das Programm "Armut 3" liegt auf derselben Linie. Es ist jedoch anspruchsvoller als die vorhergehenden Programme, und zwar zunächst durch seine Mittel, die erhöht wurden, wenngleich sie immer noch bescheiden sind. Sein voraussichtliches Budget beträgt insgesamt 55 Mio ECU für die fünf Jahre seiner Laufzeit gegenüber 20 Mio ECU bzw. 29 Mio ECU für das erste und das zweite Programm. Vor allem ist es aber inhaltlich anspruchsvoller. In ihm werden Erfahrungswerte dieser beiden Programme berücksichtigt, so daß Innovationen methodisch wie auch politisch nachdrücklicher unterstützt werden. Mit ihm soll ein multidimensionales Herangehen an die soziale Ausgrenzung gefördert und dabei die Betonung auf Strategien gelegt werden, die zugleich auf die ökonomische und die soziale Eingliederung der bedürftigsten Bevölkerungsgruppen abzielen, sich auf die Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Trägern gründen und unter Beteiligung der betreffenden Bevölkerungsgruppen durchgeführt werden.

"Armut 3" nimmt selbstverständlich weder für sich in Anspruch noch hat es die Mittel, dem Problem der Armut in der Gemeinschaft in seinem vollen Umfang gerecht zu werden, stehen doch überdies die hierzu durchzuführenden Maßnahmen und Politiken wesentlich in der Verantwortung der Mitgliedstaaten und ihrer nationalen, regionalen und örtlichen Behörden. Sein Ziel besteht darin, die Erprobung von innovatorischen Strategien des Kampfes gegen die Armut zu fördern und somit dazu beizutragen, daß wirksame Praktiken gefunden werden, daß die Politiken Anregungen erhalten und daß sich die öffentliche Diskussion auf diesem Gebiet entwickelt. Aus dieser Sicht konzentriert es seine Mittel auf etwa vierzig örtliche Projekte, die auf die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft verteilt und mittels einer speziell hierfür geschaffenen länderübergreifenden Betreuungsstruktur in einer europäischen Dynamik vereint sind. Mit einem sehr geringen Teil seiner Mittel unterstützt es auch Forschungsarbeiten und statistische Untersuchungen mit dem Ziel, die Prozesse der sozialen Ausgrenzung besser zu verstehen.

Diese örtlichen Projekte wurden Ende 1989 auf der Grundlage von Vorschlägen der Mitgliedstaaten von der Kommission angenommen. Vorbehaltlich einer Kofinanzierung durch öffentliche Behörden und/oder private Vereinigungen auf nationaler, regionaler und/oder örtlicher Ebene erhalten sie während der fünf Jahre des Programms eine finanzielle Beihilfe von der Gemeinschaft. Sie nehmen regelmäßig an

(1) Beschluß 89/457/EWG 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. L 224 vom 2.8.1989

(2) Beschluß 75/458/EWG des Rates vom 22. Juli 1975 (ABl. L 199 vom 30.7.1975) und Beschluß 85/8/EWG des Rates vom 18. Dezember 1984 (ABl. L 2 vom 3.1.1985).

nationalen und länderübergreifenden Treffen teil, die den Austausch und den Vergleich von Erfahrungen fördern sollen. Ihnen stehen Kräfte der technischen Hilfe zur Seite, die die Aufgabe haben, sie bei der Entwicklung und Evaluierung auf geeignete Weise zu unterstützen.

Die konkreten Erfahrungen aus den Projekten, die Anleitungsmaßnahmen und die verschiedenen Publikationen des Programms tragen dazu bei, "Armut 3" sichtbar zu machen und Synergieeffekte zu erzielen zwischen seinen Aktionen und solchen Maßnahmen, die anderweitig auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene unternommen werden.

Etwa dreißig als "Modellmaßnahmen" bezeichnete Vorhaben sind von bedeutendem Umfang. Sie vereinen auf örtlicher Ebene öffentliche und private Partner, die entschlossen sind, gemeinsam eine kohärente und abgestimmte Strategie zur Bekämpfung der Armut umzusetzen. Jeder von ihnen erhält hierfür von der Gemeinschaft eine jährliche durchschnittliche Beihilfe von 250 000 bis 300 000 ECU, das sind ungefähr 1,5 Millionen ECU für die Dauer des Programms. Etwa zwölf als "Innovatorische Initiativen" bezeichnete Projekte sind von bescheidenerem Umfang. Hierbei handelt es sich um Mikroprojekte, mit denen nach geeigneten Lösungen für von spezifischen Formen von Isolation betroffene Gruppen gesucht wird; jedes von ihnen erhält hierfür von der Gemeinschaft eine jährliche durchschnittliche Beihilfe von 50 000 ECU, also fast 250 000 ECU für die Dauer des Programms.

Diese Projekte sind natürlich sehr vielfältig. Dennoch ist ihnen gemeinsam, daß sie den Leitprinzipien des Programms entsprechen, d. h. daß sie einem multidimensionalen Herangehen an die soziale Ausgrenzung, einer in der Entwicklungsdynamik eines Gebietes verankerten Partnerschaft und der Einbeziehung der Bedürftigsten verpflichtet sind und daß versucht wird, sie auf örtlicher Ebene konkret und dauerhaft zu verankern. Weiter ist ihnen gemeinsam, daß sie sich insbesondere durch ihre im Rahmen der Programmführung erreichten Beteiligung an der Dynamik des länderübergreifenden Austauschs in eine europäische Perspektive eingliedern. So verfechten sie konkret das Hauptziel des Programms, nämlich durch Unterstützung bei der Suche nach innovatorischen Lösungen für die soziale Ausgrenzung die Debatte und die nationalen Politiken sowie die Gemeinschaftspolitik auf diesem Gebiet anzuregen und dadurch die Solidarität mit den Bedürftigsten zu verstärken.

"Armut 3" wurde konkret am 1. März 1990 in Angriff genommen. Im Beschluß des Rates vom 18. Juli 1989 wird die Kommission aufgefordert, spätestens am 1. Juli 1993 einen Bericht über die Durchführung und die Ergebnisse des Programms vorzulegen (Artikel 10). Das ist Gegenstand dieses Dokuments, das Rechenschaft über das Wirken von drei Jahren ablegt und damit eine erste Bilanz des Programms darstellt. Es umfaßt fünf Teile: Im ersten Teil werden die Anliegen des Programms aufgeführt, im zweiten wird seine Durchführung beschrieben, im dritten werden die Projekte und ihre Maßnahmen dargestellt, im vierten werden die Dynamik des Programms und seine Stärken und Schwächen analysiert, und im fünften schließlich werden die Lehren daraus gezogen und die Auswirkungen aufgezeigt.

Erster Teil - DIE ANLIEGEN DES PROGRAMMS "ARMUT 3"

Mit mehr als 50 Millionen Armen, ungefähr 3 Millionen Obdachlosen und 17 Millionen Arbeitslosen, von denen die Hälfte seit mehr als einem Jahr ohne Arbeit ist⁽³⁾, stellen die soziale Ausgrenzung und die Armut eine wesentliche Herausforderung für die Mitgliedstaaten und ihre nationalen, regionalen und örtlichen Behörden dar. Sie sind ebenfalls eine Herausforderung für die Gemeinschaft insgesamt, denn der Gemeinschaft sollten Situationen, die durch ihre Existenz und ihr Ausmaß von der Notwendigkeit eines ausgewogenen europäischen Gefüges zeugen, nicht gleichgültig sein (§ 1).

Diese Herausforderung zu bewältigen, setzt verstärkte Bemühungen um Solidarität voraus. Die Mitgliedstaaten und ihre nationalen, regionalen und örtlichen Behörden haben hierzu verschiedene Politikansätze erweitert. Die Gemeinschaft kann im Rahmen ihrer Befugnisse und ihrer Mittel, d. h. in bescheidenem Maße, zu diesen Bemühungen beitragen. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip hat die Gemeinschaftsaktion auf diesem Gebiet hauptsächlich zum Ziel, die in den Mitgliedstaaten durchgeführten Initiativen zu unterstützen und zu ergänzen (§ 2).

Die Durchführung spezifischer Programme ist eine der Aktionsmöglichkeiten der Gemeinschaft. Derartige Programme haben eine begrenzte Zielstellung, und sie können natürlich nicht an die Stelle der nationalen Politik treten. Sie wollen vielmehr die Innovation insbesondere durch den Austausch von Erfahrungen anregen und die öffentliche Debatte in größter Breite fördern (§ 3).

Die besonderen Ziele des Programms "Armut 3" sind für die Bekämpfung der Armut der konkrete Ausdruck dieser den spezifischen Programmen eigenen Unterstützungs- und Stimulierungsfunktion. Sie gehen von den Erfahrungen der vorhergehenden Gemeinschaftsprogramme, aber auch von den einer Reihe von diesbezüglichen nationalen Politiken gemeinsamen Orientierungen aus, welche die Bedeutung eines globalen und kohärenten Herangehens an die wirtschaftliche und soziale Eingliederung der Bedürftigsten unterstreichen (§ 4).

1. Armut und soziale Ausgrenzung als Herausforderung

1.1. Die Armut ist keine neue Realität, und sie war schon seit langem Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher und politischer Überlegungen und zahlreicher öffentlicher wie auch privater Initiativen. Aber die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und die öffentliche Debatte über diese Fragen haben sich in den letzten fünfzehn Jahren in den meisten Mitgliedstaaten im Zuge der Veränderung der Realitäten der Armut und der damit verbundenen Herausforderung an die europäischen Gesellschaften tiefgreifend geändert.

Die Krisensituationen im städtischen Raum, das Wiederauftreten der Obdachlosigkeit, die Spannungen zwischen ethnischen Gruppen, der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit, die Marginalisierung der Jugendlichen, die niemals Zugang zum Arbeitsmarkt finden konnten, das Fortbestehen der Armut in bestimmten ländlichen Gebieten, die Tatsache, daß Haushalte durch Überschuldung in Armut geraten, all

(3) "Auf dem Weg zur europäischen Solidargemeinschaft - Den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung intensivieren, die Eingliederung fördern", KOM(92) 542 endg. vom 23. Dezember 1992

diese neuen Phänomene, die deutlicher sichtbar und zahlreicher als in der Vergangenheit sind, haben zu dieser Veränderung der Debatte über die Armut und die soziale Ausgrenzung geführt.

Die Armut kann heute nicht mehr als Altlast, als einfaches Erbe der Vergangenheit betrachtet werden, das mit dem wirtschaftlichen Fortschritt und dem Wachstum auch wieder verschwindet. Überdies kann sie nicht mehr nur als Mangel oder Knappheit an finanziellen Mitteln, von denen Einzelpersonen betroffen sind, betrachtet werden. Im Gegenteil, man muß den strukturellen Charakter der Armutssituationen und die Mechanismen, die diese Situationen erzeugen, erkennen. Man muß auch den multidimensionalen Charakter der Prozesse erkennen, durch die Personen, Gruppen und manchmal ganze städtische oder ländliche Gebiete von der Teilnahme am Austausch, von grundlegenden sozialen Praktiken und Rechten der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung ausgeschlossen werden.

Das kommt im zunehmenden Gebrauch des Begriffes soziale Ausgrenzung zum Ausdruck, der in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten und auf Gemeinschaftsebene⁽⁴⁾ immer mehr an die Stelle des Begriffes Armut tritt. Wenn man von sozialer Ausgrenzung spricht, wird damit kundgetan, daß dies nicht mehr nur ein Problem des Gefälles zwischen oben und unten auf der sozialen Stufenleiter (up/down) ist, sondern innerhalb des Sozialgefüges auch ein Problem der Distanz zwischen denjenigen, die an seiner Dynamik teilhaben, und denjenigen, die an seinen Rand gedrängt werden (in/out). Das heißt auch, die diesbezüglichen Auswirkungen der Entwicklung der Gesellschaft und die daraus resultierenden Gefahren für ein Auseinanderbrechen des sozialen Zusammenhalts hervorzuheben. Schließlich heißt das auch, zur Kenntnis zu nehmen, daß es sich hierbei für die betroffenen Personen wie auch innerhalb des Sozialgefüges um einen Prozeß und nicht um erstarrte, statische Situationen handelt.

- 1.2. Die Kommission hat am 23. Dezember 1992 eine Mitteilung verabschiedet, in der die Herausforderung aufgezeigt wird, die die soziale Ausgrenzung für die Mitgliedstaaten, aber auch für die Gemeinschaft darstellt⁽⁵⁾. In dieser Mitteilung wird unterstrichen, daß die Situationen und der Prozeß der sozialen Ausgrenzung zum großen Teil durch die sich in den europäischen Wirtschaften und Gesellschaften vollziehenden Strukturveränderungen hervorgerufen werden (technologischer Wandel, Veränderungen des Arbeitsmarktes, Fragilisierung der Familienstrukturen, Tendenzen der sozialen Aufspaltung, Entwicklung der Wanderungsphänomene, Wandlungen der Wertesysteme usw.). Sie macht auf die zunehmende Anfälligkeit aufmerksam, die sich daraus für einen großen Teil der Bevölkerung ergibt, die insbesondere durch die Entwicklung am Arbeitsmarkt und der familiären und sozialen Strukturen von der sozialen Ausgrenzung betroffen sind, d.h. es gibt nicht nur einen - im übrigen kleinen - Kreis von dauerhaft armen oder ausgegrenzten Personen, sondern auch einen zunehmend größer werdenden - und im übrigen heterogenen - Kreis von

(4) Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 29. September 1989 über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, ABl. Nr. 277 vom 31.10.1989.

(5) Auf dem Weg zur europäischen Solidargemeinschaft - Den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung intensivieren, die Eingliederung fördern, KOM(92) 542 endg. vom 23. Dezember 1992.

Personen, deren wirtschaftliche und soziale Eingliederung gefährdet ist, die punktuell oder wiederholt Zeiten von Armut durchmachen und denen der mit dem Prozeß der sozialen Ausgrenzung einhergehende Verlust der sozialen Bindungen droht.

Diese Feststellungen stimmen mit den konkreten Erfahrungen der Stellen überein, die am unmittelbarsten am Kampf gegen die soziale Ausgrenzung beteiligt sind, d. h. der Behörden, der örtlichen Gebietskörperschaften und insbesondere der Nichtregierungsorganisationen, die ebenfalls dringend auf die Gefahr der Verschlimmerung dieser Situationen und Prozesse verweisen. Das genügt, um neben der Vielfalt der Situationen auf örtlicher und nationaler Ebene auch das Ausmaß der Herausforderung, ihre europäische Dimension und ihr Echo in der Öffentlichkeit zu beweisen.

2. Die Gemeinschaftsaktion

Die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung hängt wesentlich von der Verantwortung der Mitgliedstaaten und ihrer nationalen, regionalen und örtlichen Behörden ab. Aber die Gemeinschaft hat bei verschiedenen Gelegenheiten ihren Willen zum Ausdruck gebracht, sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und ihrer Mittel an diesen Anstrengungen zu beteiligen. Die Initiativen der Gemeinschaft sind zwar bescheiden, sie zeugen aber davon, daß man sich immer mehr damit befaßt. Ihre Entwicklung zeigt, wie die Formen des Wirkens der Gemeinschaft nach und nach gefunden und anerkannt wurden, die entsprechend der Logik der Subsidiarität am besten einen ganz spezifischen Nutzeffekt aus dieser Aktion erbringen.

- 2.1. Die Gemeinschaft hat sich seit Mitte der siebziger Jahre gezielt mit der sozialen Ausgrenzung befaßt. Es handelte sich dabei natürlich nicht um eine Politik, sondern vielmehr um einen begrenzten Beitrag, der als Signal für die Aufmerksamkeit galt, die im europäischen Aufbauwerk der Solidarität mit den Bedürftigsten zuteil wird. Bevorzugtes und lange Zeit einziges Instrument der Gemeinschaft war die Durchführung spezieller Programme mit begrenzten Mitteln, die die Unterstützung der Innovation und des Erfahrungsaustauschs zum Ziel hatten.

Konkret hat die Gemeinschaft 1975 ein erstes Programm zur Bekämpfung der Armut (1975 - 1980) in Angriff genommen, mit dem Pilotprojekte in den damaligen neun Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unterstützt wurden. Dieses in der Zeit des Wachstums erarbeitete und vor dem Hintergrund der Krise ausgangs der siebziger Jahre durchgeführte Programm hat in den meisten Mitgliedstaaten auf administrativer und politischer Ebene zu einem Denkprozeß über die durch diese neue Lage hervorgerufene Veränderung der Armutsproblematik beigetragen. Ihm folgte ein zweites Programm (1985-89), das sich strikt auf den länderübergreifenden Austausch von praktischen Erfahrungen bezog, die bei der Durchführung von etwa hundert örtlichen Mikroprojekten gesammelt wurden. Das Programm "Armut 3" (1989-94) stellt dessen Fortführung dar, konzentriert jedoch seine Mittel auf eine begrenzte Zahl von anspruchsvolleren Projekten, deren Zweck darin besteht, von der vorhergehenden Erkundungsphase zu einer Phase der selektiven Entwicklung, d. h. zur Erprobung der mit den früheren Programmen herausgefundenen Wirkungsprinzipien "in natürlicher Größe", überzuleiten.

- 2.2. Die Gemeinschaftsaktion wurde insbesondere Ende der achtziger Jahre schrittweise verstärkt und diversifiziert. Diese Entwicklung wurde dadurch begünstigt, daß sich die Öffentlichkeit zunehmend der Bedeutung des Problems bewußt wurde, unter anderem durch die Mobilisierung zahlreicher Akteure angesichts der Entwicklung der großen Armut.

Die Kommission hat sich dabei bemüht, eine Reihe von Initiativen mit noch höheren Zielen und mehr Kohärenz zu entwickeln. Zur Verwirklichung der Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer hat sie eine Empfehlung zur Anerkennung des Anspruchs auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung vorgeschlagen, und diese Empfehlung wurde am 24. Juni 1992⁽⁶⁾ vom Rat angenommen. In dieser Empfehlung wird nicht nur der Rechtsanspruch auf ausreichende Zuwendungen bekräftigt, um menschenwürdig leben zu können. Sie unterstreicht auch die Notwendigkeit, diesen Anspruch in den Gesamtzusammenhang der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung einzugliedern und ihn entsprechend der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 29. September 1989 mit geeigneten Maßnahmen zur Eingliederung in den Bereichen Gesundheits-, Wohnungs- und Bildungswesen, der Beschäftigung und der Berufsausbildung usw.⁽⁷⁾ zu verbinden.

Parallel zur Durchführung des Programms "Armut 3" hat die Kommission ihre Unterstützung für die Nichtregierungsorganisationen und insbesondere für ihren Zusammenschluß in einem europäischen Netzverbund⁽⁸⁾ verstärkt. Erst kürzlich hat sie eine fruchtbare Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, den örtlichen Behörden und ihren europäischen Organisationen sowie mit den örtlichen Behörden und Netzwerken von Städten und Wohnorganisationen entwickelt.

Die Kommission hat im Rahmen ihrer Strukturpolitiken auch bestimmte Initiativen mit dem Ziel durchgeführt, die Lage von in der Krise befindlichen Wohnvierteln (FEDER) und von besonders gefährdeten Gruppen (Initiativen HORIZON und NOW im Rahmen des ESF) zu berücksichtigen.

Die Kommission hat auch die Herstellung der Synergie zwischen den Initiativen verschiedener Netzwerke von an der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in der Gemeinschaft beteiligten Akteuren gefördert, besonders durch die Veranstaltung einer Reihe von Seminaren zur Entwicklung und Erarbeitung von Vorschlägen. Sie hat eine dienststellenübergreifende Gruppe gebildet, die die Aufgabe hat, die Kohärenz der Gemeinschaftspolitiken mit Auswirkung auf die soziale Ausgrenzung zu fördern. Sie hat auch die Entwicklung von Studien- und Bewertungsarbeiten angeregt. Ausgehend von der obengenannten Entschließung des Rates und der Sozialminister hat

-
- (6) Empfehlung des Rates über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung, ABl. L 245, S. 46 - 48, (92/441/EWG) vom 24. Juni 1992.
(7) Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 29. September 1989 über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, ABl. C 277 vom 31.10.1989.
(8) EAPN, European Anti-Poverty Network, Europäisches Netz der in der Bekämpfung der Armut aktiven Nichtregierungs- und Freiwilligenorganisationen.

sie eine Beobachtungsstelle für die nationalen Politiken zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung gebildet. Darüber hinaus hat sie verschiedene Arbeiten zur sozialen Entwicklung im städtischen Raum angeregt.

Schließlich hat sie in ihren Vorschlägen zur Überarbeitung der Verträge deutlich die Notwendigkeit unterstrichen, den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung zu verstärken, und diese Orientierung wurde vom Rat im Protokoll über die Sozialpolitik zum Vertrag von Maastricht aufgegriffen.

- 2.3. In der Mitteilung der Kommission vom 23. Dezember 1992 (KOM(92) 542 endg.) wird auf diese schrittweise Diversifizierung der Gemeinschaftsinitiativen eingegangen und werden Anstrengungen vorgeschlagen, um die soziale Ausgrenzung in der allgemeinen Politik und in der Strukturpolitik der Gemeinschaft stärker in Betracht zu ziehen. Es wird daran erinnert, daß der Nutzeffekt der durchgeführten Gemeinschaftsaktion hauptsächlich in ihrem Beitrag zum Austausch und zur Vermittlung von Erfahrungen besteht. Es wird unterstrichen, daß die Anerkennung dieses Beitrags zweifellos eines der Ergebnisse dieser Aktion ist, durch das die europäische Dimension des Kampfes gegen die soziale Ausgrenzung vorangebracht und eine Dynamik und eine Mobilisierung der betreffenden Akteure ausgelöst werden kann. Dieser Diversifizierung werden die spezifischen Programme, wie das Programm "Armut 3", künftig Rechnung tragen, und sie werden darin ihre eigene Rolle finden.

3. Die Funktionen der spezifischen Programme

- 3.1. Die Durchführung spezifischer Programme hat eine dreifache Funktion.

Diese Programme sind zunächst durch ihre Existenz selbst von Wert, die ein Signal für die Aufmerksamkeit darstellt, die die Gemeinschaft dem Problem widmet, und die somit indirekt weitere Gemeinschaftsinitiativen, aber auch einzelstaatliche Initiativen auf diesem Gebiet fördert (daher auch die Bedeutung, die die Kommission der Sichtbarmachung derartiger Programme sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf europäischer Ebene beimißt, was eine der Voraussetzungen für ihre Funktion der Stimulierung ist).

Diese Programme sind auch durch ihren experimentellen Inhalt von Wert. Ihr Hauptziel besteht nicht darin, vereinzelter Aktionen, wie nützlich sie auch sein mögen, in der Art eines Fonds Beihilfe zu gewähren, sondern dazu beizutragen, geeignete Methoden und Politiken für die gegenwärtigen Formen der sozialen Ausgrenzung und insbesondere für ihren multidimensionalen Charakter zu finden und zu erproben (daher die Bedeutung, die die Kommission der Beispielhaftigkeit der bestätigten Projekte und ihrer Evaluierung beimißt).

Schließlich ist es die Funktion dieser Programme, zum Transfer von Know-how und bewährten Praktiken und zum strukturellen Aufbau von Netzen von am länderübergreifenden Austausch beteiligten Akteuren auf der Grundlage von relativ vergleichbaren konkreten Erfahrungen beizutragen (daher die Bedeutung, die die Kommission sowohl der Kohärenz des gesamten Programms als auch seiner europaweiten Betreuung und Führung beimißt).

- 3.2. Durch diese Funktionen unterscheiden sich die spezifischen Programme deutlich von den Fonds. Sie erfordern eine aktive Präsenz der Kommission bei den Akteuren vor Ort im Geiste der Partnerschaft, vor allem um das Engagement der Gemeinschaft unter Beweis zu stellen, die angestrebte Gesamtkohärenz zu sichern und zur Nutzbarmachung der Erfahrungen eines jeden einzelnen beizutragen.

Sie erfordern auch den Aufbau spezifischer Strukturen für Animation und technische Hilfe, besonders um die Beispielhaftigkeit der Projekte, die Qualität ihrer Leitung, die Genauigkeit ihrer Evaluierung und die Sachdienlichkeit ihres länderübergreifenden Austauschs zu fördern. Sie erfordern schließlich eine rege Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, nicht nur um die optimale Entwicklung der Projekte zu fördern, sondern auch um eine möglichst hohe Auswirkung der Projekte und der Programme im Sinne der Stimulierung von Politiken und der Verallgemeinerung bewährter Praktiken zu erzielen. Der Nutzen dieser Programme ist also nicht an den eingesetzten Mitteln zu messen, die sehr bescheiden und nicht mit den Mitteln der Strukturfonds zu vergleichen sind. Er liegt im methodischen und politischen Beitrag, den sie leisten können, und deshalb teilen sich die im Rahmen derartiger Programme tätigen Akteure gemeinsam in die Verpflichtungen und in die Sorge um die Qualität.

4. Die spezifischen Ziele von "Armut 3"

- 4.1. Die beiden ersten Gemeinschaftsprogramme zur Bekämpfung der Armut trugen vor allem Erkundungscharakter. Sie bestanden im wesentlichen aus einer Reihe von örtlichen Mikroprojekten, die sehr heterogen und ungleich waren, selbst wenn sie im Rahmen einer nationalen (erstes Programm) oder länderübergreifenden (zweites Programm) Animation liefen.

"Armut 3" geht von der Feststellung aus, daß es möglich ist, von dieser Erkundungsphase zu einer Phase der selektiven Entwicklung überzuleiten, d. h. zur Nutzung der Wirkung der auf den früheren Erfahrungen beruhenden Aktionsprinzipien. Diese Aktionsprinzipien sind die multidimensionale Behandlung der Armut, die Partnerschaft der örtlichen Einrichtungen und die Beteiligung der betroffenen Bevölkerungsgruppen. Ziel des Programms ist es, sie auf örtlicher Ebene anzuwenden und sie gleichzeitig in der Entwicklungsdynamik eines Territoriums zu verankern. "Armut 3" besteht somit aus Pilotprojekten, die zahlenmäßig begrenzt, aber von bedeutender Tragweite sind, durch die örtliche Initiative geleitet und durch diese gemeinsamen Aktionsprinzipien vereint werden. Der Beitrag von "Armut 3" zur Festlegung geeigneter Methoden und Politiken setzt voraus, daß die Wirksamkeit dieser Aktionsprinzipien sichtbar gemacht wird, d. h. der Erfolg von "Armut 3" beruht weitgehend auf dem Demonstrationswert der beschlossenen Projekte.

Entsprechend dieser Grundorientierung konzentriert "Armut 3" seine Mittel auf eine begrenzte Zahl von Projekten. Diese Entscheidung hängt mit der getroffenen Wahl zusammen, das Vorgehen der Gemeinschaft in eine Phase der selektiven Entwicklung überzuleiten. Sie setzt auch auf die örtliche Initiative und besonders auf die Fähigkeit der örtlichen Akteure, eine wirkliche Partnerschaft aufzubauen, eine kohärente Strategie zu erarbeiten, relativ bemessene Mittel streng zu verwalten und als richtungweisendes Beispiel auf nationaler Ebene zu dienen.

In einer solchen Zielstellung wird das Bestreben der Gemeinschaft nach Partnerschaft mit den örtlichen und den nationalen Behörden verdeutlicht. Das setzt natürlich voraus, daß die Akteure das Programm nicht als einfache Finanzierungsmöglichkeit für örtliche Aktionen betrachten, sondern daß sie vielmehr danach streben, mit ihren Erfahrungen zur Bereicherung der Überlegungen auf nationaler Ebene und auf der Gemeinschaftsebene und zur Vertiefung der Prinzipien des Programms an sich beizutragen.

4.2. Die drei Leitprinzipien des Programms "Armut 3" sind:

- der multidimensionale Ansatz: Dieses Prinzip geht von der Feststellung des multidimensionalen Charakters der Armut und der sozialen Ausgrenzung aus, die nicht nur auf unzureichende finanzielle Mittel hinweist, sondern auch im Wohnungswesen, in der Berufsbildung, in der Beschäftigung, im Bildungswesen, im Gesundheitswesen, im Zugang zu Dienstleistungen usw. spürbar wird. Sie erfordert die Schaffung von kohärenten Strategien und Synergieeffekten, die den Besonderheiten der örtlichen oder nationalen Situationen angepaßt sind; nicht gefordert ist aber die einfache Aneinanderreihung von Einzelaktionen, die nichts miteinander zu tun haben oder sich chaotisch überlagern.
- die Partnerschaft: Dieses Prinzip ist der institutionelle Ausdruck des multidimensionalen Ansatzes und dessen praktisches Instrument, denn dieser Ansatz kann in der Tat nur entstehen, wenn ein gemeinsames Vorhaben alle ausschlaggebenden Akteure der Intervention auf den genannten Gebieten vereint. Die Partnerschaft erfordert eine Mitverantwortung der betreffenden Akteure für den Erfolg der gesamten Aktion und setzt voraus, daß diese Akteure imstande sind, ungeachtet ihrer jeweiligen Interessen und sogar ihrer Divergenzen eine gemeinsame und abgestimmte Strategie festzulegen.
- die Beteiligung bzw. Einbeziehung: Dieses Prinzip ergibt sich aus der Feststellung, daß die soziale Ausgrenzung auch Abhängigkeit und sogar Passivität gegenüber den Institutionen und ganz allgemein gegenüber von anderen gefaßten Beschlüssen bedeutet. Demzufolge besagt dieses Prinzip, daß die aktive Einbeziehung der betroffenen Bevölkerungsgruppen in einen Integrationsprozeß zugleich Voraussetzung und Ausdruck des Erfolgs ist. Generell fügt es sich in die Perspektive zur Förderung der Staatsbürgerschaft und der Demokratie ein, die die betroffenen Bevölkerungsgruppen zu vollwertigen Akteuren und Partnern der Politik machen will.

Diese drei Prinzipien sind in verschiedenen Formen und mit unterschiedlicher Intensität in bestimmten innovativen Sozialpolitiken wiederzufinden, die in den Mitgliedstaaten verfolgt werden. An ihre Sachdienlichkeit wird in der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 29. September 1989 erinnert. Das Programm "Armut 3" hat also hierbei nicht das Monopol. Es will jedoch ihre Durchführung auf örtlicher Ebene systematisch gestalten, ohne die dabei auftretenden Schwierigkeiten zu unterschätzen. Deshalb gewährt das Programm nicht nur finanzielle Mittel, sondern auch technische Hilfe und Unterstützung bei der Entwicklung der Aktion und bei ihrer ständigen Bewertung. Deshalb will das Programm auch zur Ermittlung bewährter Praktiken, d.h. von konkreten Wegen beitragen, auf denen diese Prinzipien dauerhaft und wirkungsvoll umgesetzt werden können.

Deshalb hat das Programm schließlich zum Ziel, den Transfer von Know-how sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene zu fördern.

Zweiter Teil - DIE DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS "ARMUT 3"

Die Durchführung des Programms "Armut 3" steht unter der Verantwortung der Kommission, die zu diesem Zweck Entscheidungs-, Leitungs- und Anleitungsstrukturen geschaffen hat, die so aufgebaut sind, daß sie die Verbindung zwischen der örtlichen Dimension, der nationalen Dimension und der Gemeinschaftsdimension des Programms bestmöglich gewährleisten (§ 1).

Mit der Durchführung von "Armut 3" wurde schon nach der Annahme des Beschlusses des Rates begonnen, damit die Auswahl der Projekte getroffen und die Programmstrukturen nach einem Zeitplan aufgebaut werden können, der so weit wie möglich die Kontinuität zwischen dem Ende des zweiten Programms (November 1989) und dem Beginn des dritten Programms (März 1990) sichern soll (§ 2).

Die Kommission hat sich bemüht, eine schrittweise Durchführung der Programmaktivitäten in den Grenzen der administrativen und finanziellen Sachzwänge, die sich aus der jährlichen Bereitstellung der für das Programm bestimmten Haushaltsmittel ergeben, zu erreichen (§ 3).

1. Die Entscheidungs-, Leitungs- und Anleitungsstrukturen des Programms

1.1. Das Programm steht unter der Verantwortung der Kommission. Entsprechend dem Ratsbeschluß steht ihr ein Beratender Ausschuß zur Seite, dem die von jedem Mitgliedstaat zur Sicherung der Programmbegleitung benannten Vertreter angehören (es handelt sich zumeist um Vertreter der Sozialministerien der Mitgliedstaaten).

Die Kommission hat die Mitarbeit einer internationalen Beratergruppe gefordert, die ihr technische Hilfe bei der Verwaltung und Anleitung des Programms leisten soll. Diese Gruppe führt nach den Anweisungen der Kommission alle technischen Aufgaben aus, die mit der administrativen und finanziellen Verwaltung der für das Programm gewährten Zuschüsse verbunden sind. Ihr obliegt auch die europaweite Koordinierung der Anleitung des Programms, insbesondere für den länderübergreifenden Austausch, die Evaluierung, die Veröffentlichungen und die Forschung. Die Verwaltungsstruktur dieser Gruppe hat ihren Sitz in Lille (Frankreich). Ihre teilzeitbeschäftigten Mitglieder sitzen in Deutschland, Frankreich, Irland und Portugal. Sie bilden zusammen die Zentralstelle des Programms.

Diese Zentralstelle koordiniert ein Netz von nationalen Beratern, die die Aufgabe haben, technische Hilfe für die Projekte zu leisten, zur nationalen Dynamik des Programms beizutragen und sich an seiner Animation auf Gemeinschaftsebene zu beteiligen. In der Regel gibt es zwei solcher teilzeitbeschäftigten Berater pro Mitgliedstaat, wobei dies jedoch je nach Größe des Landes und der Anzahl derartiger Projekte anders gehandhabt werden kann. Diese Berater bilden die "Forschungs- und Entwicklungsstellen" des

Programms⁽⁹⁾.

Die Kommission und die Zentralstelle haben sehr häufige Arbeitstreffen (in der Regel einmal im Monat und je nach Bedarf in unterschiedlichen Abständen) und bilaterale Kontakte zwischen den Dienststellen der Kommission und bestimmten Mitgliedern der Zentralstelle. Die Kommission, die Zentralstelle und die Forschungs- und Entwicklungsstellen führen dreimal pro Jahr zweitägige Workshops durch. Verschiedene Zusammenkünfte zur Programmanimation tragen außerdem zur internen Kommunikation zwischen den Akteuren bei.

1.2. Diese Strukturen sind im Entscheidungsprozeß der konkrete Ausdruck der Zusammenarbeit, die die Kommission mit den Mitgliedstaaten entwickeln will. In Durchführung des Programms "Armut 3" sind sie auch die Umsetzung der spezifischen Ziele seiner Anleitung, die allgemein folgendes sicherstellen soll:

- seine Beispielhaftigkeit in bezug auf die Qualität der Verwaltungsprojekte, den Nachweis der Gültigkeit der Leitprinzipien des Programms und den Beitrag zur Erarbeitung politischer und methodischer Vorschläge;
- seine Gesamtkohärenz als Programm und als europäisches Programm;
- seine Sichtbarkeit auf nationaler und auf europäischer Ebene.

1.3. Die Strategie zur Organisation der Anleitung des Programms beruht auf zwei Prinzipien:

- Das erste Prinzip besteht darin, die Notwendigkeit zu erkennen, daß die Projekte umfangreiche technische Hilfe erhalten müssen, die die Unterstützung bei der Selbstbewertung, die Hilfe bei der Festlegung der Strategie, bei der Zeitplanung und bei der Leitung der Aktivitäten sowie die Unterstützung bei der Information und Kommunikation zur Sichtbarmachung der Projekte und des Programms auf nationaler Ebene umfaßt.

Das ist die Hauptfunktion der Forschungs- und Entwicklungsstellen, und ihr Erfolg setzt die Möglichkeit voraus, anhand tatsächlicher Erfahrungen die vom Programm erwarteten politischen und methodischen Vorschläge zu erarbeiten. Um den Projekten vielfältige technische Hilfe anbieten zu können, sind die Forschungs- und Entwicklungsstellen so konzipiert, daß sie theoretische und praktische Sachkenntnisse und Erfahrungen in sich vereinen.

- Das zweite Prinzip besteht darin, die europäische Dimension des Programms zu einem gemeinsamen Anliegen aller seiner Akteure zu machen.

Diese europäische Dimension beschränkt sich nicht nur auf die Gestaltung des länderübergreifenden Austauschs zwischen den Projekten. Sie betrifft auch die Publikationen und ganz allgemein die Aktivitäten, die die Sichtbarmachung des Programms als

(9) Die Mitglieder der Forschungs- und Entwicklungsstellen werden von der Kommission in Abstimmung mit dem jeweiligen Mitgliedstaat benannt. In bestimmten Fällen arbeiten sie in ein und demselben Institut, in anderen Fällen gehören sie unterschiedlichen Institutionen an.

europäisches Programm zum Ziel haben. Sie gilt auch für den bilateralen Austausch zwischen den Projekten und für die direkte Kommunikation zwischen allen Akteuren des Programms. Sie vollzieht sich schließlich durch die Gewährleistung der inneren Kohärenz des Programms als solchem, d. h. durch den strukturellen Aufbau der Forschungs- und Entwicklungsstellen als europäisches Netz und im weiteren Sinne die Strukturierung des Programms selbst als Netz von Initiativen, Erfahrungen und Akteuren.

Die Zentralstelle hat die Aufgabe, die europaweite Anleitung zu koordinieren. Die Forschungs- und Entwicklungsstellen arbeiten dabei aktiv mit, zumal ja die Erfahrungen des zweiten Programms die Notwendigkeit gezeigt haben, die nationale und die europäische Sichtbarkeit des Programms gemeinsam zu fördern.

- 1.4. Es muß unterstrichen werden, daß die Strukturen für die Durchführung des Programms bezüglich der Mittel sehr dezentralisiert sind, obwohl die Entscheidungen bei der Kommission konzentriert sind. Die Mittel des Programms sind wie folgt aufgeteilt (Haushaltvoranschlag):

Örtliche Projekte	41,05 Mio ECU
Studien und Forschungen	4,95 Mio ECU
Verwaltung, Anleitung, Veröffentlichung	9,00 Mio ECU
(davon Forschungs- und Entwicklungsstellen 3,5 Mio ECU)	-----
	55,00 Mio ECU .

2. Der Zeitplan für die Durchführung des Programms

Eines der Anliegen der Kommission und der Mitgliedstaaten bestand 1989 darin, eine Unterbrechung zwischen dem Ende des zweiten Programms und dem Beginn des dritten Programms zu vermeiden. Damit sollte nicht nur verhindert werden, daß es für bestimmte Projekte aus dem zweiten Programm, die in "Armut 3" übernommen wurden, zu einer Unterbrechung der Finanzierung durch die Gemeinschaft kommt (im Übrigen waren das angesichts des Unterschiedes zwischen den beiden Programmen nur wenige Projekte). Es sollte außerdem die Kontinuität der von der Gemeinschaft unternommenen Anstrengungen für die Bedürftigsten gewährleistet werden. Hierbei sei daran erinnert, daß zwischen dem Ende des ersten und dem Beginn des zweiten Programms vier Jahre lagen und daß diese Unterbrechung eher als Desinteresse der Gemeinschaft und nicht so sehr als technische Notwendigkeit betrachtet wurde.

Die Kommission hatte gleichlaufend mit dem Diskussionsprozeß im Rat mit der konkreten Vorbereitung des Programms begonnen. Sobald der Beschluß des Rates gefaßt war, konnte sie also gleichzeitig die Auswahl der Projekte treffen und die Verwaltungsstrukturen des Programms aufbauen.

- 2.1. Im Beschluß des Rates war festgelegt, daß die Projekte von den Mitgliedstaaten der Kommission vorgelegt werden und daß sie in Abstimmung zwischen dem jeweiligen Mitgliedstaat und den von ihm benannten öffentlichen oder privaten Einrichtungen festgelegt werden (Art. 5). Die Kommission hat den Mitgliedstaaten hierzu im Juli 1989 ein ausführliches Dokument zur Verfügung gestellt, in

dem für die Bewerber um Programmprojekte die Zielsetzungen dieses Programms und der Inhalt der Bewerbungsunterlagen dargelegt werden. Es war vereinbart, daß jeder Mitgliedstaat entsprechend seinen Möglichkeiten eine Vorauswahl der Projekte trifft und somit der Kommission nur eine kleine Zahl (sechs bis maximal acht) solcher Projekte unterbreitet.

In Anbetracht des Datums der Beschlußfassung einerseits und andererseits wegen der Fristen für die internen Auswahl- und Abstimmungsverfahren in den Mitgliedstaaten hat die Kommission die Vorschläge der Mitgliedstaaten im Laufe des Oktober 1989 erhalten. Sie hat sie im November 1989 unter Hinzuziehung unabhängiger Sachverständiger geprüft. Nach Rücksprache mit den Mitgliedstaaten Anfang Dezember 1989 hat sie die endgültige Auswahl getroffen. Ende Dezember 1989 hat sie über die in Betracht gezogenen Projekte informiert und deren Trägern mitgeteilt, daß die Verträge über die Beihilfe der Gemeinschaft mit Wirkung ab Anfang März 1990 geschlossen werden. Sie hat auch alle erforderlichen Hinweise zu den finanziellen Aspekten der Gemeinschaftsbeihilfe gegeben.

Durch diese abschließende Auswahl wurden 39 Projekte angenommen; die voraussichtliche Beteiligung von insgesamt 41 Mio ECU teilt sich wie folgt auf:

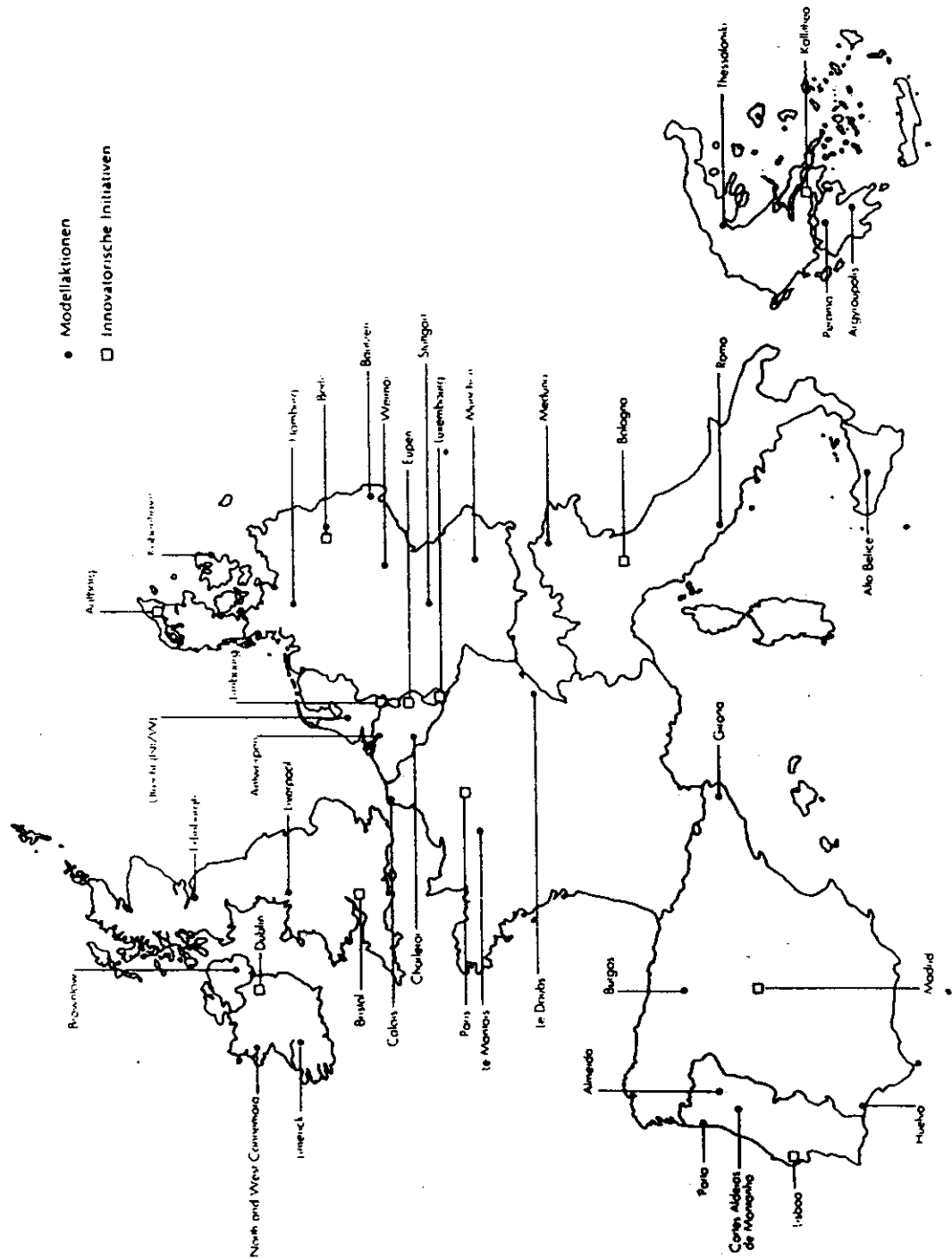
Land	B	DK	D	EL	ES	FR	IRL	IT	LUX	NL	P	UK	GESAMT
Modell- aktionen	2	1	3	3	3	3	2	3	-	1	3	3	27
innovatorische Initiativen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12

Nachstehender Karte sind die Projektstandorte zu entnehmen. (Infolge der deutschen Vereinigung wurden 1992 drei Projekte der neuen Bundesländer in das Programm aufgenommen, die ebenfalls auf dieser Karte wiedergegeben werden.)

Hervorzuheben ist, daß bei der Aufteilung der Projekte auf die Mitgliedstaaten sowohl deren Größe als auch die Notwendigkeit höherer Aufwendungen zugunsten der weniger entwickelten Länder berücksichtigt wurden. Darüber hinaus hat die Kommission zugestimmt, daß sie für Projekte in den am meisten benachteiligten Regionen mit bis zu maximal 55 % beiträgt und nicht mit 50 %, wie es im Rahmen des Programms die allgemeine Regel ist.

Es muß auch unterstrichen werden, daß die Kommission den Mitgliedstaaten vorgeschlagen hatte, bei ihrer Auswahl die möglichen Wechselwirkungen zwischen diesen Projekten und den nationalen Politiken in Betracht zu ziehen. In mehreren Ländern spiegelt die dort getroffene Auswahl somit die Orientierungen bestimmter nationaler Programme zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung wider, zum Beispiel in Dänemark, Spanien, Frankreich, den Niederlanden oder Portugal.

- 2.2. Die Anleitungsstrukturen des Programms wurden im zweiten Halbjahr 1989 in zwei einander ergänzenden Schritten aufgebaut. Zum einen veröffentlichte die Kommission im Amtsblatt eine Angebotsausschreibung für die gesamte mit der Durchführung des Programms im europäischen Maßstab verbundene technische Hilfe. Die Zentralstelle konnte so ab Dezember 1989 im Hinblick auf die Vorberei-



tungsarbeiten für den konkreten Start des Programms (Verwaltungs- und Vertragsabschlußverfahren, Organisation eines Einführungsseminars mit den angenommenen Projekten usw.) gebildet werden. Zum anderen hat die Kommission in Abstimmung mit jedem einzelnen Mitgliedstaat die Berater der Forschungs- und Entwicklungsstellen ausgewählt, die ihr Amt ab März 1990, d. h. gleichzeitig mit dem Beginn der Unterstützung für die Projekte, übernommen haben.

- 2.3. "Armut 3" ist in erster Linie ein Aktionsprogramm. Es umfaßt aber auch eine Komponente "Forschung", für die nur geringe Hausmittel bereitstehen (maximal 9 % der Gesamtmittel) und die nach einem anderen Zeitplan als die Komponente "Aktion" durchgeführt wurde. Zum einen hat die Kommission mit der Erarbeitung eines Programms statistischer Arbeiten begonnen, das mit den nationalen statistischen Ämtern diskutiert wurde. Zum anderen hat sie ein länderübergreifendes Forschungsprogramm vorbereitet, dessen Leitlinien mit den Mitgliedstaaten und den betreffenden nationalen Forschungsräten im Hinblick auf die Vorbereitung einer spezifischen Angebotsausschreibung für die so ermittelten Forschungsschwerpunkte besprochen wurden.
- 2.4. Der offizielle Startschuß für das Programm wurde auf einem wichtigen Seminar gegeben, das Ende März 1990 in Brüssel stattfand und an dem Vertreter der Projekte, der Forschungs- und Entwicklungsstellen, der Zentralstelle, des Beratenden Ausschusses und der Kommission teilnahmen.

3. Die Etappen und Höhepunkte des Programms

"Armut 3" ist sowohl in bezug auf die Qualität seiner Projekte als auch in bezug auf die Kohärenz des Programms an sich anspruchsvoll. Es mußte folglich in gewisser Hinsicht eine schrittweise Durchführung vorgesehen werden. Dies hat die Kommission im Rahmen ihrer Verwaltungsverfahren und unter Berücksichtigung bestimmter, von ihr einzuhaltender Terminzwänge zu erreichen versucht.

- 3.1. Trotz der großen Aufmerksamkeit, die die Mitgliedstaaten und die Kommission der Qualität der angenommenen Projekte widmeten, konnte man kaum hoffen, daß diese sofort voll funktionsfähig waren, d.h. daß sie ab März 1990 über feste Partnerschaftsstrukturen, vollwertige und innovatorische Strategien, qualifizierte Einsatzkräfte, dauerhafte Finanzabkommen usw. verfügten. Ursprünglich war mit den Mitgliedstaaten vereinbart worden, daß das erste Programmjahr für die Projekte eine einjährige Definitionsphase sein sollte. Aufgrund der sich aus dem Zeitplan der Mittelbindung ergebenden administrativen Sachzwänge hatte der erste Vertrag, der den Projektträgern angeboten wurde, eine Dauer von sieben Monaten und der zweite eine Dauer von neun Monaten. Die Definitionsphase dauerte deshalb für die meisten Projekte sechzehn Monate, insbesondere für diejenigen, bei denen die Modalitäten der Kofinanzierung am wenigsten sicher waren.

Zugleich wurde in dieser Anfangsphase der Strukturierung eines jeden Projektes auf örtlicher Ebene ganz besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Forschungs- und Entwicklungsstellen waren aufgerufen, bei dieser Strukturierung eine wesentliche Unterstützung zu geben, vor allem um sicherzustellen, daß sich die Projekte geeignete Entscheidungs-, Leitungs- und Evaluierungsstrukturen schaffen und eine möglichst realistische Planung ihrer Aktivitäten vornehmen. Die Kommission hat in enger Zusammenarbeit mit der

Zentralstelle die Modalitäten der administrativen und finanziellen Leitung des Programms so weit wie möglich den konkreten Situationen und Schwierigkeiten angepaßt. Darüber hinaus hat sie jeden der Projektstandorte besichtigt, um eventuelle administrative oder finanzielle Probleme lösen zu helfen, aber auch um die Zielstellungen des Programms zu erläutern und zu seiner Verwirklichung im europäischen Maßstab beizutragen.

- Die Entscheidungsstrukturen innerhalb eines jeden Projektes beruhen vor allem für die Modellmaßnahmen auf dem Aufbau einer Partnerschaft auf örtlicher Ebene. Bei der Kandidatur für das Programm war vorgesehen, daß zuvor ein Vereinbarungsprotokoll zwischen den Projektpartnern unterzeichnet wird. Da das Projekt aber in sehr kurzer Zeit erarbeitet wurde, kam es darauf an, seine Konditionen zu bestätigen und es vor allem in tatsächliche Möglichkeiten für das Zusammenwirken der örtlichen Akteure umzusetzen.
- Die administrative und finanzielle Leitung des Projekts setzt die Einhaltung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften voraus, die den Akteuren trotz der erfolgten Information kaum bekannt waren oder nur wenig von ihnen beherrscht wurden. In mehreren Projekten wurden anfangs offensichtlich die Schwierigkeit unterschätzt, die erforderlichen Kofinanzierungen rechtzeitig zu erhalten, und das hat ihre Entwicklung stark beeinträchtigt. Außerdem hatten manche Projektverantwortliche vorher keine Erfahrung mit der Verwaltung derart umfangreicher Mittel, wie es die für die Modellmaßnahmen sind, und deshalb war es bei diesen Projekten notwendig, besser qualifizierte Mitarbeiter zu finden; manchmal war eine strengere Ausgabenführung oder eine transparentere Finanzierung, besonders im Hinblick auf die Kofinanzierungsforderung, erforderlich.
- Die Evaluierung ist eine Schlüsselkomponente des Programms, die im Beschluß des Rates ausdrücklich genannt wird. Es war vereinbart worden, daß im Rahmen der Projekte entsprechend der jeweiligen Wahl und erforderlichenfalls mit Hilfe der Forschungs- und Entwicklungsstellen Mechanismen für die Selbstevaluierung geschaffen werden sollten, und das war im übrigen eine Voraussetzung für die Teilnahme am Programm. Folglich war es wichtig, diese Selbstbewertung konkret zu gestalten und entsprechend dazu geeignete Modalitäten für das Zusammenwirken mit den an der Programmbewertung beteiligten Forschungs- und Entwicklungsstellen zu finden.
- Die realistische Planung der Aktivitäten ist im Hinblick auf die Prinzipien der Programmerprobung unerläßlich. Voraussetzung dafür sind die Festlegung einer kohärenten Strategie, die Ermittlung von bedarfsorientierten Prioritäten und die Schaffung von Synergieeffekten von Initiativen, die zuweilen abweichen, redundant sein, miteinander konkurrieren oder ganz einfach einander überlagern können. Die Mitglieder der Forschungs- und Entwicklungsstellen wurden in dieser Hinsicht häufig zu Rate gezogen, insbesondere um bei der konkreten und präzisen Formulierung der allgemeinen Zielstellungen und bei den Verhandlungen der Akteure über ihre Prioritäten zu helfen.

3.2. Das Einführungsseminar vom März 1990 war ein Höhepunkt bei der Bestätigung der Identität des Programms "Armut 3". Dort wurde vereinbart, daß die Projekte, der Beratende Ausschuß, die

Forschungs- und Entwicklungsstellen, die Zentralstelle und die Kommission jährlich zu großen Seminaren zusammenkommen, auf denen bestimmte Schlüsselfragen des Programms behandelt werden. Als Themen wurden beschlossen für 1991 die örtliche Entwicklung, für 1992 die Einbeziehung der Sozialpartner und für 1993 die Partnerschaft und die Multidimensionalität.

Neben diesen großen jährlichen Treffen, die jeweils ungefähr 150 - 250 Teilnehmer zählten, und einer speziellen Zusammenkunft für innovatorische Initiativen fand die Programmanleitung ihren konkreten Ausdruck in verschiedenen Initiativen, wie:

- Veröffentlichung eines internen Bulletins (in zwei Sprachen) und eines Massenmagazins (in fünf Sprachen), bei denen die Auflage und die Zahl der Länder, in denen sie vertrieben werden, regelmäßig erhöht wurden (das Bulletin wird gegenwärtig in 2000 Exemplaren und das Magazin in 5000 Exemplaren verbreitet), sowie verschiedener anderer Publikationen (Verzeichnis der Projekte - in drei Sprachen, Jahresberichte über die Entwicklungen des Programms - in zwei Sprachen, Unterlagen der jährlichen Seminare, thematische Arbeiten) sowie ein Film über das Programm;
- Veranstaltungen vorwiegend fachlicher Art und insbesondere länderübergreifende Zusammenkünfte von Vertretern der mit einem speziellen Thema (Wohnungswesen, Armut im ländlichen Raum, Beteiligung, wirtschaftliche Eingliederung usw.) befaßten Projekte, wobei diese Zusammenkünfte mit gegenseitigen Besuchen zwischen den Projekten verbunden werden können;
- nationale Treffen auf Initiative der Projektträger, der Mitglieder der betreffenden Forschungs- und Entwicklungsstellen und zuweilen des betreffenden Mitglieds des Beratenden Ausschusses, um so nach und nach die nationale Dimension und die Sichtbarkeit des Programms auf nationaler Ebene zur Geltung zu bringen.

Diese unterschiedlichen Aspekte von "Armut 3" werden unter der Verantwortung der Kommission von der Zentralstelle und den Mitgliedern der Forschungs- und Entwicklungsstellen in die Tat umgesetzt. Die Projekte allgemein, besonders aber einige von ihnen haben dabei einen immer bedeutenderen Platz eingenommen, nicht nur als Gastgeber bestimmter Treffen oder Veranstaltungen, sondern auch durch die Auslösung von Initiativen. In dieser Hinsicht ist aufschlußreich, daß alle Akteure von "Armut 3" daran mitgewirkt haben, daß die 1992 hinzugekommenen Projekte der neuen Bundesländer eine bestmögliche Aufnahme in das Programm fanden.

Dritter Teil - DIE PROJEKTE DES PROGRAMMS

Die Projekte sind der Hauptbestandteil des Programms. Sie sind natürlich diversifiziert (§ 1); bei ihrer schrittweisen Strukturierung (§ 2) traten auch gewisse Schwierigkeiten auf, von denen die meisten jedoch nach und nach überwunden wurden (§ 3).

1. Gesamtüberblick über die Projekte

1.1. Das Programm "Armut 3" umfaßt heute 41 örtliche Projekte, davon sind 29 Modellmaßnahmen und 12 innovatorische Initiativen.

- a) Jede Modellmaßnahme vereinigt Akteure und Institutionen, die sich gemeinsam darum bemühen, für ein relativ abgestecktes Gebiet eine kohärente Strategie zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung aller in diesem Gebiet lebenden benachteiligten Gruppen zu erarbeiten und in die Tat umzusetzen.

Konkret wird eine Modellmaßnahme von einem "Leitungsausschuß" geführt, dem eine oder mehrere örtliche oder regionale Behörden, eine oder mehrere in Bereichen, wie Berufsbildung, Wohnungswesen, Gesundheitswesen usw., tätige öffentliche oder halböffentliche Organisationen und eine oder mehrere Nicht-regierungsorganisationen angehören. In selteneren Fällen sind auch Gewerkschaftsorganisationen und Arbeitgeberverbände Partner der örtlichen Maßnahme. Unter der Aufsicht des Leitungsausschusses arbeitet eine Einsatzgruppe aus ungefähr zehn bis fünfzehn oder auch noch mehr Personen an der Umsetzung der Projektstrategie.

Diese Partnerschaft ist nicht nur ein abstraktes Prinzip, denn die ständige Evaluierung der Projektmaßnahmen zeigt, daß die Leitungsausschüsse der Modellmaßnahmen für annähernd 300 örtliche Partner, d. h. durchschnittlich zehn pro Modellmaßnahme, zuständig sind. Durch die Leitungsstrukturen der Programmprojekte werden damit etwa hundert Vertreter örtlicher und regionaler Behörden und etwa hundert Vertreter von Nicht-regierungsorganisationen wirksam (vgl. Anhang 1).

- b) Die Innovatorischen Initiativen gehen im allgemeinen von einer öffentlichen Einrichtung oder einer bestimmten privaten Organisation aus; sie richten ihre Maßnahmen häufig auf ein soziales Problem oder eine spezifische Bevölkerungsgruppe aus. Zugleich pflegen mehrere von ihnen eine Partnerschaft, die eines der Leitprinzipien des Programms ist, und schließen sich in vielen Punkten, wenn auch in kleinerem Maßstab und mit bescheidenen Mitteln, den Modellmaßnahmen an.

1.2. Mehr als drei Viertel der Projekte sind im städtischen Raum angesiedelt. Aber jedes fünfte Projekt wird in ländlichen Gebieten tätig (oder gegebenenfalls auf dem Lande und in kleinen Städten des ländlichen Raums).

Die meisten Projekte wirken in einem deutlich abgegrenzten Territorium, beispielsweise einem Stadtviertel, einer Gemeinde oder benachbarten Stadtvierteln mit 20 000 bis 50 000 und mitunter auch mehr Einwohnern (vgl. Anhang 1). Einige wenige Projekte arbeiten an weit oder drei verschiedenen und relativ weit voneinander entfernten Standorten.

Diese Interventionsgebiete haben massenweise große Schwierigkeiten und sind besonders von Arbeitslosigkeit und dem Verfall des wirtschaftlichen und sozialen Umfelds betroffen, selbst wenn sie in einer relativ begünstigten Region oder Großstadt liegen.

Im städtischen Raum erstrecken sich die Projekte auf ein oder mehrere benachteiligte Stadtviertel. Die Arbeitslosenquote liegt hier besonders aufgrund der Krise der traditionellen Industriezweige und des Niedergangs der kleinen Betriebe zwei- bis viermal höher als im Stadt- oder Landesdurchschnitt (Charleroi, Girona, Limerick, Hamburg, Antwerpen usw.). Das Qualifikationsniveau der Bevölkerung ist dort niedrig. Die Wohnverhältnisse sind aufgrund von Baufälligkeit und Verfall (Calais, Liverpool, Porto) oder von unzureichenden Infrastrukturen und Ausstattungen (Rom) häufig mangelhaft. Darüber hinaus sind in mehreren Stadtvierteln oder Gemeinden Einwanderer und ethnische Minderheiten besonders stark vertreten (Saloniki, Liverpool) oder haben einen Zustrom von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu verzeichnen (Perama, Berlin). Viele sind mit Problemen der Kriminalität, der Rauschgiftsucht, des Alkoholismus und der Prostitution konfrontiert (Kopenhagen, Edinburgh, Porto, Huelva, Lissabon).

Im ländlichen Raum stehen die Projekte im Zeichen der örtlichen Zustände, die besonders durch unzureichende Perspektiven für die örtliche Entwicklung geprägt sind. Die traditionellen Produktionsaktivitäten und -strukturen bieten nur niedrige Einkommen und zu wenig Arbeitsstellen (Connemara). Die Abwanderung aus dem ländlichen Raum, insbesondere von Jugendlichen und Facharbeitern, führt zur zunehmenden Überalterung der Bevölkerung (Burgos, Maniagua, Connemara). Die Entvölkerung der ländlichen Gebiete, Vereinsamung, Entwicklungsrückstand oder der Untergang der traditionellen Tätigkeiten gehen mit schlechten Wohnverhältnissen, Infrastrukturen und Kommunikationsbedingungen sowie mit fehlenden oder unzureichenden Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und Kultureinrichtungen einher (Almeida, Palermo).

- 1.3. Entsprechend dem Prinzip der Multidimensionalität des Programms führen die meisten Projekte diversifizierte Aktivitäten durch, die beispielsweise Aktionen zur Berufsbildung, die Hilfe bei der Schaffung von Arbeitsstellen und bei der örtlichen Entwicklung, die Verbesserung der Wohnverhältnisse oder des Gesundheitswesens und die Entwicklung sozialer Dienste miteinander verbinden. Gleichzeitig sind die relative Bedeutung, die jeder dieser Dimensionen beigemessen wird, und die Modalitäten, nach denen diese verschiedenen Aktionen kombiniert werden, von einem Projekt zum anderen sehr unterschiedlich. So werden mehrere Projekte von einem oder mehreren Akteuren getragen, die besondere Erfahrung und besonderen Einfluß auf einem bestimmten Gebiet (zum Beispiel Wohnverhältnisse oder Berufsbildung) haben und die ihre Aktion ausbauen wollen, indem sie sich mit anderen Akteuren zusammenschließen und sich andere Interventionsgebiete erschließen (anhand einer Analyse des örtlichen Bedarfs, aber auch nach den sich örtlich anbietenden objektiven Möglichkeiten einer Zusammenarbeit). In anderen Projekten sind von Anfang an in einem mehr oder weniger festen Gefüge Akteure und Institutionen zusammengeschlossen, von denen jeder seine Stärken hat und diese eher weiterzuentwickeln versucht, als neue Aktionsgebiete zu erschließen.

Die Berufsbildung, die Wiederbeschäftigung, die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die örtliche Entwicklung sind Aktionsgebiete, die in den meisten Modellmaßnahmen (und auch in den meisten Projekten, einschließlich der innovatorischen Initiativen) vertreten sind. Die in diesen Schlüsselbereichen der wirtschaftlichen Eingliederung entwickelten Initiativen sind mitunter bescheiden, aber sie werden in über 50 % der Projekte mit hoher Intensität

verfolgt. Wohnung, Bildung und Gesundheit sind drei andere wichtige Aktionsgebiete der Projekte, und ungefähr die Hälfte der Projekte widmet dem einen oder anderen oder zumindest einem dieser Gebiete einen bedeutenden Teil seiner Bemühungen.

Diese Aktivitäten werden auf sehr unterschiedliche Art miteinander verbunden, und in bestimmten Fällen sind sie noch wenig untereinander verzahnt. Zuweilen wurden sie so aufgebaut, daß sie ein umfassendes und kohärentes Instrument für das von der Aktion erfaßte Territorium und seine gesamte Bevölkerung darstellt. In anderen Fällen sind sie dagegen so konzipiert, daß sie den Bedürfnissen bestimmter Bevölkerungskategorien wie Langzeitarbeitslosen, Jugendlichen in schwieriger Lage, Einelternfamilien usw. entsprechen.

Der "territoriale" Ansatz ist häufiger in den Modellmaßnahmen anzutreffen, die genau auf diese örtliche Basis zugeschnitten sind, wenn sie auch die spezifischen Bedürfnisse verschiedener Einwohnergruppen in Betracht ziehen. Der auf "Kategorien" ausgerichtete Ansatz ist häufiger in den innovatorischen Initiativen anzutreffen, die nach spezifischen Problemkreisen aufgebaut sind. Diese Aktionsweisen spiegeln dennoch auch die verschiedenen nationalen Traditionen der Sozialpolitiken wider, insbesondere den Grad der Dezentralisierung, die Ausrichtung auf bestimmte Kategorien und die Prinzipien der territorialen Koordinierung.

2. Der schrittweise Aufbau kohärenter Maßnahmen

Das Programm hat den Projekten ab März 1990 Unterstützung gewährt. Für die überwiegende Mehrzahl der Projekte bedeutete der Programmbeginn den Beginn einer Phase zunehmender Strukturierung, denn es gab nur wenige Projekte, die als solche schon vor dem Programm bestanden, und die meisten wurden neu geschaffen (jedes dritte) oder waren die Erweiterung einer bestehenden Partnerschaft auf neue Aktivitäten (ungefähr jedes zweite) (vgl. Anhang 1).

Das erste Prinzip, welches in dieser schrittweisen Strukturierung realisiert wurde, war die Partnerschaft. Auf dieser Grundlage wurden die Projekte nach und nach festgelegt und wurden globale und kohärente, d. h. multidimensionale Strategien verwirklicht. Das dritte Leitprinzip des Programms, die Beteiligung bzw. Einbeziehung, begann sich erst nach der Stabilisierung der Projekte und der Strukturierung ihrer Partnerschaft und ihrer Strategie richtig zu entwickeln.

2.1. Der Aufbau der Partnerschaft

Die Partnerschaft galt von Anfang an als eines der Grundprinzipien von "Armut 3", wurde sie doch als das geeignetste Instrument für die Verwirklichung von Lösungen betrachtet, die dem multidimensionalen Charakter der sozialen Ausgrenzungsprozesse entsprechen. Die Bewerber für das Programm, insbesondere für Modellmaßnahmen, waren angehalten, ihr Projekt im Rahmen eines gemeinsamen Engagements öffentlicher und privater Partner zu planen und zu realisieren.

Die Partnerschaft wurde nicht von allein zum Organisationsmodell für die örtlichen Aktionen. In manchen Ländern war schon das Wort als solches für die meisten Akteure relativ unklar, ja sogar unbekannt, und das Bestreben, öffentliche und private Akteure zusam-

menarbeiten zu lassen, war verglichen mit den herkömmlichen Praktiken eine bedeutsame Neuerung, ja sogar eine Offenbarung und eine Herausforderung an administrative Vorschriften und gesetzliche Regelungen.

Im Übrigen konnte selbst in den Ländern, die diesen Hinweis auf die Partnerschaft in ihre Sozialpolitik aufgenommen hatten, ihre tatsächliche Verwirklichung auf verschiedene Schwierigkeiten stoßen, wie Rivalitäten zwischen den Institutionen oder administrative Starrheit.

Anfangs wurde die Partnerschaft mitunter als einfache Vertragspflicht (formeller Zusammenschluß der Partner in einem Leitungsausschuß, um die Gemeinschaftsfinanzierung zu erhalten und sie sogar unter sich aufzuteilen) und nicht als Prinzip einer zugleich institutionellen, finanziellen und operationellen Zusammenarbeit betrachtet. In den Projekten mußte Erziehungsarbeit geleistet werden, um die Entscheidungsträger und die Praktiker vom Nutzen einer Projektpartnerschaft im Vergleich mit einer einfachen Finanzpartnerschaft zu überzeugen. Erforderlich war auch Phantasie, um den örtlichen und nationalen Gegebenheiten angepaßte Formen der Zusammenarbeit zustande zu bringen und sie mit den jeweiligen Partnern auszuhandeln. Die Forschungs- und Entwicklungsstellen haben oft eine wichtige Rolle dabei gespielt, um auf dem Weg zu dieser Strukturierung der Partnerschaft voranzukommen und anfängliches Zögern zu überwinden.

Die Entwicklung der Partnerschaft hat sich seit 1991 deutlich verstärkt. Die Kommission und die Zentralstelle haben in Verbindung mit den Forschungs- und Entwicklungsstellen eine Reihe von Besuchen an den Projektstandorten organisiert, um direkte Kontakte mit den örtlichen Partnern herzustellen und deren Zusammenarbeit bei der Verwirklichung der Programmziele zu verstärken. Zahlreiche Projekte konnten seitdem ihre Partnerschaftspraktiken umstellen, ihre Entscheidungsfindung institutionalisieren und zugleich neue, mitunter inoffizielle Wege für die Beteiligung von Verbänden und, wenn auch in geringerem Maße, von Sozialpartnern zu eröffnen.

2.2. Die Multidimensionalität

Das Prinzip der Multidimensionalität geht von der Feststellung aus, daß die soziale Ausgrenzung und die Armut komplexe und vieltätige Erscheinungen sind und zugleich wirtschaftliche und soziale Ursachen haben. Es besagt, daß daher mit den durchzuführenden Aktionen versucht werden muß, kohärente und globale Eingliederungsmaßnahmen vorzuschlagen, die alle Lebensbereiche der jeweiligen Bevölkerungsgruppen in Betracht ziehen.

Dieses Prinzip der Multidimensionalität hat sich für die Projekte ebenfalls als eine hohe Herausforderung erwiesen, erforderte es doch, Kohärenz und Synergie der Aktionen anzustreben und nicht nur die Zahl einzelner und einfach nebeneinandergestellter Initiativen zu erhöhen.

Dieses Prinzip wurde erst nach und nach und nicht in gleichem Maße verstanden und verwirklicht. Anfangs kam es vorwiegend zu einer Anhäufung einzelner Aktivitäten und weit weniger zu einem integrierten Herangehen, und die Fülle von Aktivitäten in zahlreichen Projekten ließ zuweilen den Eindruck entstehen, ihre Initiatoren befürchteten, daß sie nicht in ausreichendem Maße und nicht auf den die bedürftigen Bevölkerungsgruppen betreffenden Gebieten

tätig sind oder daß sie so viel wie möglich Aktionen in Angriff nehmen müßten, um die ihnen bewilligten Mittel zu rechtfertigen.

Dieses anfängliche Übermaß hat mehrere Gründe, nämlich die Startbedingungen des Programms, die Kofinanzierungszwänge für die Projekte und die Schwierigkeiten mit Partnerschaftsbeziehungen.

Zunächst wurde in der Mehrzahl der Projekte mit den Aktivitäten begonnen, bevor überhaupt eine Gesamtstrategie genau festgelegt worden war, denn man benötigte zum einen Zeit zur Erarbeitung einer solchen Strategie, besonders wenn sie eine vorherige Untersuchung oder schwierige Verhandlungen mit den Partnern voraussetzte. Zum anderen konnte man, da Mittel verfügbar waren, sofort zahlreiche Aktionen starten, und bestimmte Partner waren natürlich sogleich bereit, einige ihrer schon vorhandenen Aktivitäten weiterzuentwickeln.

Dann brachten die Kofinanzierungsmodalitäten der Projekte zumindest am Anfang Unbeweglichkeit bei der Auswahl der Prioritäten mit sich. Da die Kofinanzierungsmittel, über die bestimmte Projekte verfügten, von den bewilligenden Behörden im voraus für eine bestimmte Aktion (zum Beispiel eine Berufsbildungsaktion) zugewiesen wurden oder da es sich teilweise um Kofinanzierungen in Form von Sachleistungen (zum Beispiel die Bereitstellung von Personal für eine gemeinsame Einrichtung) handelte, mußte die Tätigkeit dieser Projekte den personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen angepaßt werden, die nicht immer in eine Gesamtstrategie paßten.

Schließlich hatten die anfänglichen Mängel der Partnerschaft auch zur Folge, daß es für bestimmte Projekte schwierig wurde, eine kohärente Maßnahme festzulegen. Das war besonders der Fall, wenn die ursprüngliche Partnerschaft sich darauf beschränkte, die zusätzlichen Mittel des Programms nur für die Finanzierung herkömmlicher Aktivitäten von Partnerinstitutionen aufzuteilen oder wenn die in dieser ursprünglichen Partnerschaft vereinten Institutionen bei der Verwirklichung der auf den örtlichen Bedarf zugeschnittenen Strategie nicht besonders aktiv waren.

Gleichzeitig haben die Projektträger besonders durch die in den Partnerschaftsbeziehungen erzielten Fortschritte ihr Verständnis für das Konzept der 'Multidimensionalität' und die Modalitäten seiner Verwirklichung erhöht. Es muß auch unterstrichen werden, daß Multidimensionalität nicht erfordert, daß die Projekte unbedingt auf allen Gebieten zugleich greifen, denn jedes Projekt hat seine Stärken, die mit der Struktur seiner Partnerschaft und der Sachkenntnis seiner Einsatzkräfte zusammenhängen, und bestimmte Aktionen können Humanressourcen oder politische Hilfeleistungen erforderlich machen, die für bestimmte Projekte nicht so leicht zu erlangen sind.

Die zunehmende Kohärenz der durchgeführten Aktivitäten wurde auf mehreren Wegen erreicht. In bestimmten Fällen, insbesondere bei den innovatorischen Initiativen, wurden in den Projekten die Anstrengungen auf Gruppen konzentriert, die klein genug waren, um eine in die Tiefe gehende Arbeit und die Suche nach Lösungen für die unterschiedlichen Probleme dieser Gruppen zu ermöglichen (Berlin, Dublin, Lissabon, Valkenbourg). Ein ähnlicher Weg wurde von bestimmten Modellmaßnahmen beschritten, die den geographischen Schwerpunkt ihres Handelns verlagerten (Almeida) oder innerhalb

des ursprünglich festgelegten Aktionsbereichs genauer vorrangige Gebiete bezeichneten (Calais, Hamburg). In anderen Fällen wurde in den Projekten vor allem versucht, die herkömmlichen Praktiken der in ihrem territorialen Bereich wirkenden Einrichtungen vollständig oder teilweise zu ändern, damit die betreffenden Personen Zugang zu Dienststellen haben, die globale Lösungen für ihre Eingliederungsschwierigkeiten anzubieten in der Lage sind (Rom, Charleroi, Eindhoven, Hengelo usw.).

Diese Entwicklungen wurden dadurch erleichtert, daß man sich bei den Projekten bemühte, den Bedarf der Gebiete und der Gruppen, mit denen sie arbeiteten, besser kennenzulernen und die Tragweite ihrer Aktion zu bewerten. Die zu Beginn des Programms durchgeführten vertraglichen Studien und die ständige Selbstbewertung der Projekte waren daher sehr nützlich, zumindest wenn sie Anlaß zu eingehenden Diskussionen mit den Akteuren und den Entscheidungsträgern über die Anpassung und mitunter die Neuorientierung der Aktionsstrategien waren.

2.3. Die Beteiligung

Die Beteiligung der benachteiligten Gruppen an den sie betreffenden Aktionen und Entscheidungen ist das dritte Leitprinzip des Programms und war unmittelbar seit dem Programmstart ein Hauptanliegen. Zugleich war man aber mit seiner Verwirklichung in den meisten Projekten in Verzug, denn die Kräfte wurden zunächst für die Stabilisierung der Entscheidungs- und Leitungsstrukturen und die Festlegung der Strategien der Projekte mobilisiert.

Außerdem ist hervorzuheben, daß das Prinzip der Beteiligung je nach den kulturellen und politischen Traditionen des jeweiligen Landes und den Orientierungen der Projektinitiatoren unterschiedlich ausgelegt werden kann. Daraus ergeben sich vielfältige Praktiken und Beteiligungsebenen. Neben Formen der "passiven" Beteiligung als Begünstigter einer Maßnahme oder als Nutzer einer Dienstleistung wurden von verschiedenen Projekten Initiativen entwickelt, um die betreffenden Gruppen und ihre Vertreter in die Entscheidungsmechanismen einzubinden (Bildung von Vereinigungen, die eine direkte Mitsprache gewährleisten und sogar die Rolle eines Gegenpols spielen; Einbeziehung in den Leitungsausschuß oder in die Durchführung von Maßnahmen, die zur Verstärkung der Solidarität innerhalb der betroffenen Gruppen beitragen).

Von mehreren Projekten wurden die Schwierigkeiten bei der Verwirklichung des Prinzips der Beteiligung hervorgehoben. Die Beteiligung hängt in der Tat weitgehend vom Leistungsvermögen der betreffenden Personen, aber auch von der Fähigkeit der Institutionen ab, Machtausübung zu teilen und effektiv zum Bruch mit Passivität und Abhängigkeit beizutragen, in die reine Hilfeempfänger geraten.

2.4. Die ständige Anpassung der Strategien

Ein Projekt bedeutet eine Gruppe von unterschiedlichen Akteuren, bedeutet mehr oder weniger stabile Entscheidungsgremien und mehr oder weniger abgestimmte Aktivitäten sowie mehr oder weniger günstige örtliche Rahmenbedingungen; kurz gesagt, es ist ein kompliziertes und in Bewegung befindliches Ganzes. Deshalb müssen wir näher auf die schrittweise Gestaltung eines jeden Projekts

eingehen, das sich auf Dauer in einem ständigen Prozeß der Anpassung an konkrete Situationen weiterentwickelt.

In diesem ständigen Anpassungsprozeß sind zwei Elemente ausschlaggebend, nämlich zum einen daß qualifizierte und ausreichend stabile Einsatzteams gebildet werden, um die Kontinuität der durchgeführten Aktion zu gewährleisten, und zum anderen daß die Akteure selbst sich für Analyse- und Evaluierungsmodalitäten entscheiden, die konsensfähig sind und zur Formulierung von Arbeitszielen und gegebenenfalls zur Abänderung der Strategie entsprechend den erzielten Ergebnissen oder der Entwicklung des örtlichen Umfelds beitragen.

- a) Die Festigung der Einsatzteams erforderte viel Zeit. In den ersten drei Jahren des Programms wurde bei etwa der Hälfte der Projekte der Projektleiter ausgewechselt (in einigen Fällen zwei- oder dreimal), und die Teams vor Ort wurden gründlich erneuert, unter anderem um ihre Professionalität und ihre Fachkenntnis sowohl bei der Leitung der Aktionen insgesamt als auch bei der wirksamen Durchführung der einzelnen Aktivitäten zu erhöhen. Diese Veränderungen wurden zumeist in den ersten achtzehn Monaten vorgenommen, in denen die Akteure und die Entscheidungsträger der Projekte zunehmend die Notwendigkeit einsahen, ihr Einsatzpotential zu verstärken.

Diese Einsicht bewirkte in den Einsatzteams auch eine hohe Entschlossenheit zur Berufsbildung und Erhöhung der Qualifikation. So hat die Zentralstelle ab Ende 1992 eine spezifische Aktion zur Ausbildung und zum Gedankenaustausch für die Projektleiter und die Mitglieder ihrer Teams in Angriff genommen. Fast alle Projekte nehmen seitdem regelmäßig an dieser Maßnahme teil. Es ist gewiß bedauerlich, daß sie in Ermangelung von Mitteln nicht früher durchgeführt werden konnte, selbst wenn die festgestellten personellen Veränderungen die Bedeutung einer von Anfang an durchgeführten Ausbildung geschmälert hätten und besonders wenn der Erfolg einer solchen Aktion weitgehend auf dem schrittweisen Anwachsen der Nachfrage nach Ausbildung seitens der mit den Schwierigkeiten vor Ort konfrontierten Akteure beruht. Auf jeden Fall steht außer Zweifel, daß die Erarbeitung einer den Erwartungen der Einsatzteams entsprechenden und mit dem transnationalen Austausch verbundenen Pädagogik und Methodik schon jetzt eine Errungenschaft des Programms ist.

- b) Die Situationsanalyse und die ständige Evaluierung der Aktion sind eine der Voraussetzungen für ihren Erfolg, und deshalb gehörten sie von Anfang an zu den vertraglichen Pflichten für die Projekte. Hierzu wurde entschieden, die von den Akteuren vorzunehmende Selbstbewertung zu fördern, wobei vereinbart wurde, daß die Forschungs- und Entwicklungsstellen erforderlichenfalls technische Hilfe bei ihrer Durchführung leisten können (im Übrigen haben die Forschungs- und Entwicklungsstellen und die Zentralstelle zu einer externen Bewertung der in den Projekten und im Programm insgesamt durchgeführten Aktionen beigetragen). Konkret wurden hierzu in den Projekten unterschiedliche Festlegungen getroffen, so z.B. die Inanspruchnahme eines nicht externen Wissenschaftlers, mit dem regelmäßige Zusammenkünfte durchgeführt wurden (in zwei von fünf Fällen), die Einstellung einer speziell mit der Selbstbewertung beauftragten Person im Einsatzteam (etwa in einem von

zwei Fällen) oder nacheinander erst die eine und dann die andere Variante. Diese Festlegungen wurden in den meisten Modellmaßnahmen dadurch ergänzt, daß zumeist bei Hochschulkräften örtliche Studien zur genaueren Erarbeitung von Strategien in Auftrag gegeben wurden. Welche Verfügungen auch getroffen wurden, ihre Wirksamkeit hängt weitgehend davon ab, in welchem Maße das Einsatzteam und die Entscheidungsträger des Projekts in die Evaluierung einbezogen werden. Bei dieser Selbstbewertung waren die Mitglieder der Einsatzteams am aktivsten, und das bestätigt die Feststellung, daß diese Teams großen Wert auf die Professionalität ihres Wirkens legen. Die Mitglieder der Leitungsausschüsse und der Gremien zur Kofinanzierung der Projekte haben sich bei diesem Evaluierungsprozeß zumeist im Hintergrund gehalten, wenn sie auch seinen Nutzen nicht in Abrede stellen. Auf jeden Fall ist zu unterstreichen, daß die Entwicklung der gewählten Strategien bei zahlreichen Projekten direkt auf den Ergebnissen der örtlichen Studien und auf der Praxis der Selbstbewertung beruht, wurden doch durch die örtlichen Studien die verborgenen Bedürfnisse bestimmter Gruppen oder bestimmter Gebiete ans Licht gebracht (Connemara, Liverpool, Saloniki, Alto Belice, Calais). Ebenso ist die Selbstbewertung zu einem in die Aktion selbst fest eingebauten Instrument der Zeitplanung und der Kontrolle geworden (Doubs).

3. Aufgetretene Schwierigkeiten und ihre Lösung

Angesichts der Erfolge der Projekte und des Programms sollten die aufgetretenen Schwierigkeiten nicht vergessen werden, die zwar oftmals gelöst wurden, uns aber mitunter weiter beschäftigen.

- a) Der Einführung eines Programms wie "Armut 3" ist zwangsläufig eine heikle Angelegenheit, denn es müssen örtliche Projekte konkret in Angriff genommen werden, deren Erarbeitungsstand sehr unterschiedlich ist; auch muß eine eigentliche Programmdynamik aufgebaut werden, wobei ein Gleichgewicht zwischen den Bestrebungen jedes einzelnen nach größtmöglicher Autonomie und den Anforderungen an die Kohärenz des Ganzen anzustreben ist. Die Schwierigkeiten dieser Einführungsphase wurden bei diesem Programm noch durch einen sehr kurzen und sehr zwingenden Zeitplan für die Durchführung verstärkt.

Die Mittel des Programms werden im Rahmen jährlicher Zuweisungen vergeben. Angesichts des Datums des Beschlusses des Rates (18. Juli 1989) und der Bereitstellung der für das erste Tätigkeitsjahr erforderlichen Mittel noch im Haushaltsjahr 1989 mußte das Programm in sehr kurzer Zeit auf den Weg gebracht werden. Die Vorbereitung der Bewerbungen und die Auswahl der Projekte wurden innerhalb von sechs Monaten vorgenommen, ebenso die Erarbeitung der Verwaltungsverfahren und der Modalitäten der technischen Hilfe. Aufgrund dieser Sachzwänge mußte der erste Vertragszeitraum der Projekte auf sieben Monate verkürzt werden, so daß er nicht wie ursprünglich vorgesehen zu einer einjährigen Definitions- und Strukturierungsphase werden konnte.

Die angenommenen Projekte waren in sehr unterschiedlichem Maße auf eine sofortige Aufnahme ihrer Tätigkeit vorbereitet. Bestimmte Bewerbungsunterlagen waren erstellt worden, ohne daß sie zuvor tatsächlich zwischen den örtlichen Partnern

ausgehandelt und ohne daß eventuelle Mißverständnisse zwischen ihnen ausgeräumt wurden. Mehrere Projektinitiatoren (oder einige ihrer örtlichen Partner) hatten ihre Kandidatur in erster Linie als Mittel zur Erlangung einer Gemeinschaftsbeihilfe und nicht so sehr als wirkliches Engagement in einem europäischen Programm und einer innovatorischen Maßnahme angesehen. Bei den meisten Modellmaßnahmen wurde die Komplexität der administrativen und finanziellen Verfahren unterschätzt, die sich einmal aus der Zuweisung hoher jährlicher Mittel (250 000 - 300 000 ECU) und aus der Verpflichtung ergeben, entsprechende Kofinanzierungen zu erlangen.

Die kurze Dauer des ersten Vertragszeitraums führte für einige Projekte dazu, daß die ihnen gewährten Mittel nicht voll ausgeschöpft wurden. Das ist besonders bei den Projekten der Fall, bei denen das Einsatzteam zu spät zusammengestellt wurde oder denen die zugesagten Kofinanzierungsmittel nicht in der vorgeschriebenen Frist zugingen, oder auch bei denjenigen, die einen wenig realistischen Haushaltsplan aufgestellt hatten. Generell wurden die Gemeinschaftsvorschriften für die Verwendung gewährter Mittel, beispielsweise die strikten Beschränkungen bei Investitionen, von mehreren Projekten als sehr oder zu einengend empfunden. Das führte in der ersten Phase des Programms zu Enttäuschungen oder zu Unverständnis hinsichtlich der Haushaltsvorschriften der Gemeinschaft. Diese wurden jedoch durch die Lockerung bestimmter Verwaltungsmodalitäten und durch die Erläuterung der zur Anwendung kommenden Vorschriften nach und nach abgebaut. Außerdem wurde die Qualität der Projektverwaltung verbessert, insbesondere durch die Anstellung von hierfür ausreichend qualifiziertem Personal.

- b) Wenn auch die Startschwierigkeiten behoben wurden, so kann dasselbe nicht von den bei den Kofinanzierungen aufgetretenen Schwierigkeiten gesagt werden, die eine der Voraussetzungen für die Erlangung der Gemeinschaftsbeihilfe sind. Entsprechend dem Ratsbeschluß zur Durchführung des Programms wird die Gemeinschaftsbeihilfe davon abhängig gemacht, daß die Projekte Kofinanzierungen von nationalen, regionalen oder örtlichen Behörden und/oder aus privater Quelle erhalten, deren Gesamthöhe normalerweise der Gesamthöhe der Gemeinschaftsbeihilfe entspricht (der Interventionsatz der Gemeinschaft kann in bestimmten Regionen 50 bis 55 % betragen). Angesichts der beim Programm und somit bei den Projekten angewendeten Regel der jährlichen Auszahlung der Mittel müssen die geforderten Kofinanzierungen in jedem der aufeinander folgenden Vertragszeiträume direkt an die Projekte gezahlt werden. Konkret heißt das, daß die jährlichen Verträge der Projekte geschlossen werden, nachdem man Kofinanzierungszusagen erhalten hat, die zur Zahlung eines ersten Teilbetrags der Gemeinschaftsbeihilfe berechtigen, wobei vereinbart ist, daß der andere Teil ausgezahlt wird, nachdem die Bestätigung der tatsächlichen Zahlung der zugesagten Kofinanzierung eingegangen ist.

Die geforderten Kofinanzierungen sind normalerweise Geldzahlungen, die auf ein vom Projekt speziell für seine Aktivitäten eröffnetes Konto zu überweisen sind. In bestimmten, genau festgelegten Grenzen akzeptiert die Kommission, daß ein Teil dieser Kofinanzierungen in Sachleistungen erbracht wird, wie der Bereitstellung von Räumlichkeiten oder von Personal, die tatsäch-

lich im Rahmen des Projekts und entsprechend seiner Strategie verwendet werden.

Mit diesen Verfügungen gibt es kaum Probleme bei den Projekten, deren Kofinanzierung von einer Behörde gewährt wird, die tatsächlich in der Lage ist, den Projekten innerhalb der vorgeschriebenen Fristen die zugesagten Mittel zu überweisen. Das ist vor allem bei den Projekten der Fall, die ihre Kofinanzierung von nationalen Behörden im Rahmen spezifischer Hilfsprogramme erhalten (Irland, Portugal und unter Vorbehalt bestimmter Verfahrensfristen Spanien). Schwieriger ist die Lage bei den Projekten, die ihre Kofinanzierungen von mehreren unterschiedlichen Behörden erhalten, die nicht alle ihrer Entscheidungen rechtzeitig fällen, und besonders bei den Projekten, die ihre Kofinanzierungen von Behörden erhalten, die die zugesagten Zahlungen nur mit großer Verspätung vornehmen (oder die beispielsweise infolge von Auseinandersetzungen zwischen örtlichen Partnern ihre Kofinanzierungszusage nicht bestätigen). Diese Situation bringt nicht nur für die Projekte Finanzschwierigkeiten mit sich, sondern sie führt auch zu Ungewißheit über die Gesamthöhe der tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel und damit zu Verzögerungen bei der Durchführung der vorgesehenen Aktionen. Sie zieht eine entsprechende Kürzung der Gemeinschaftsbeihilfe nach sich und ist damit die Hauptursache für die nicht ausreichende Mittelausstattung des Programms.

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten oft auf diese Probleme der Kofinanzierung aufmerksam gemacht. Sie hat sich bemüht, wo es möglich war, administrative Lösungen zu finden, um für die betreffenden Projekte Nachteile zu vermeiden. Allerdings wurde und wird die Tätigkeit mehrerer Projekte von wiederholten diesbezüglichen Schwierigkeiten mitunter noch immer behindert.

4. Schlußfolgerung

Die Projekte befinden sich zweifellos auf dem richtigen Weg. Die Partnerschaft ist aufgebaut, die Einsatzteams haben sich gefestigt, eine große Zahl von Aktionen wurde in Angriff genommen, und es wurden Anstrengungen zur Verbesserung des Finanzgebarens, der Zeitplanung der Aktionen und der Qualifikation der Einsatzteams unternommen. Die Startschwierigkeiten des Programms wurden vor allem aufgrund des Klimas gegenseitigen Vertrauens behoben, das nach und nach zwischen den Projekten, den Forschungs- und Entwicklungsstellen, der Zentralstelle und der Kommission hergestellt wurde. Die Mitgliedstaaten haben durch ihren Vertreter im Beratenden Ausschuß des Programms oft zu Lösungen für die aufgetretenen Schwierigkeiten beigetragen. Die Kofinanzierung bleibt jedoch zumindest für einige Projekte ein Sorgenproblem.

Die Projekte weisen natürlich auch bestimmte Schwächen auf. So ist die Kohärenz der örtlichen Aktionen nicht immer gewährleistet, das Streben nach aktiver Beteiligung der betroffenen Bevölkerungsgruppen muß konkretere Gestalt annehmen, und die Selbstbewertung ist noch nicht überall gleichermaßen entwickelt. Aber die Sache ist in Bewegung, und die Vorzeichen für den Erfolg der durchgeführten Aktionen stehen günstig.

Vierter Teil - DYNAMIK DES PROGRAMMS

Nach seinen ersten vorsichtigen Versuchen hat das Programm "Armut 3" unumstritten seine Lebenskraft unter Beweis gestellt. Seine Akteure haben Kooperationsbeziehungen auf lokaler Ebene aufgebaut und zugleich die Entscheidungsträger, die in der Praxis Tätigen sowie die Bevölkerung selbst mobilisiert. Sie haben über die lokale Maßnahme hinaus den Austausch auf nationaler und transnationaler Ebene in Gang gebracht und tragen somit zur Bestimmung und Verwirklichung der Identität des Programms an sich bei.

Die Durchsetzung dieser Dynamik erforderte Zeit, und in dieser Hinsicht scheint die für das Programm veranschlagte Dauer von fünf Jahren gut gewählt. Die Auswirkungen der Dynamik sind bereits auf lokaler (Punkt 1), nationaler (Punkt 2) und europäischer Ebene (Punkt 3) erkennbar.

1. Die lokalen Dynamiken

In dem Maße wie die Projekte gefestigt und ihre Aktionen strukturell konkretisiert wurden, haben sie dazu geführt, daß sowohl lokale Akteure als auch örtliche Ressourcen einbezogen und mobilisiert wurden.

Die Mehrzahl der Projekte hat gezeigt, daß der Inhalt des Programms im allgemeinen ein deutliches Interesse auf lokaler Ebene hervorruft und das Symbol der Europäischen Gemeinschaft eine bestimmte Anziehungskraft ausübt und zur Rechtfertigung der Initiativen beiträgt. Die gebräuchliche Bezeichnung des Programms, die offiziell den Begriff Armut anführt, ist sicher für einige Projekte problematisch, zumindest in den Ländern, in denen dieser Begriff negativ belegt ist. Und sicher ist die Bezugnahme auf ein europäisches Programm in den Ländern, in denen die Öffentlichkeit auf sozialem Gebiet nur wenig von Europa lernen zu können glaubt, weniger wirkungsvoll. Dessen ungeachtet geht von der Möglichkeit, sich auf das Programm zu berufen, insgesamt eine starke mobilisierende Wirkung aus: die lokale Partnerschaft überzeugt mehr, das Programm weckt die Aufmerksamkeit der Wissenschaftler, die öffentlichen Verwaltungen öffnen ihre Türen, die Einsatzteams fühlen sich stärker anerkannt, die Medienwerbung und die Information über zahlreiche Projekte werden verstärkt usw.

Einige Beispiele zur Veranschaulichung dieser Anziehungskraft lassen vermuten, daß die lokale Wirkung der Projekte gleichwohl auf weitere Träger ausgedehnt werden und zu Aussprachen und Innovationen von größerer Tragweite beitragen könnte. So haben sich in Frankreich im Rahmen des Projekts von Mantois-Val-de-Seine sechs Kommunen zu einer Maßnahme auf dem Gebiet des Bildungs- und Erziehungswesens zusammengeschlossen, die eine Alternative zum üblichen Bildungsweg bietet und auf breites Interesse trifft. In Irland wurde im Rahmen des Projekts von Limerick eine lokale Studie durchgeführt, die verschiedene staatliche Stellen veranlaßte, sich erneut mit dem Problem der Auswirkungen der unverhältnismäßig hohen Schulkosten auf die ärmsten Bevölkerungsschichten zu befassen. In den Niederlanden hat das Projekt von Valkenbourg eine wertvolle Zusammenarbeit mit dem Regionalbüro für Behindertenhilfe in Gang gesetzt, und das Büro hat beschlossen, mit Beginn des Jahres 1993 alle von ihm unterstützten

Personen systematisch über die von dem Projekt gebotenen Leistungen und Maßnahmen zu unterrichten.

In bezug auf die Sozialpartner verdienen zwei Beispiele ebenfalls Aufmerksamkeit. In Antwerpen ist es dem dortigen Projekt gelungen, mit dem flämischen Arbeitgeberverband eine Aussprache über die Verantwortung der Arbeitgeber für ihr soziales Umfeld zu eröffnen; es hat bei dieser Gelegenheit das Interesse der lokalen Arbeitgeber für das Organisationsmodell des Programms geweckt. In Spanien haben die Projekte, die Forschungs- und Entwicklungsstellen und das Mitglied des Beratenden Ausschusses gemeinsam mit den berufsständischen Organisationen, d.h. den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften, und den NRO die Grundlagen für ein Forum des Dialogs, des Nachdenkens und der Initiative geschaffen, in dessen Mittelpunkt die großen Themen des Kampfes gegen soziale Ausgrenzung stehen.

Dies sind nur einige wenige Beispiele, die stellvertretend für viele andere angeführt wurden. Aber sie zeigen, daß den Projekten des Programms neben ihrer unmittelbaren Wirkung und den Leistungen zugunsten der Bevölkerungsgruppen, für die und mit denen sie umgesetzt werden, auch und gerade die Fähigkeit eignet, daß sie zum Nachdenken und zum Handeln im Kampf gegen soziale Ausgrenzung anregen.

2. Die nationalen Dynamiken

Das Programm setzt in starkem Maße auf die lokale Initiative. Sein Erfolg hängt in breitem Maße von der Fähigkeit der lokalen Akteure ab, Projekte aufzustellen, von denen eine Beispiel- oder Modellwirkung ausgehen könnte. Dabei soll das Programm aber auch zur Belebung der einzelstaatlichen Politiken beitragen; Infolgedessen ist es wesentlich, daß die im Rahmen der Projekte erprobten und "bewährten Praktiken" auf die Akteure und die betreffenden Entscheidungszentren, die sich in den einzelnen Ländern mit der Bekämpfung der Ausgrenzung befassen, übertragen und von ihnen übernommen werden.

Während der Vorbereitung des Programms hatte die Kommission die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihr Projekte vorzuschlagen, die in ihrer Ausrichtung an die innovativen nationalen Maßnahmen anknüpfen oder sich eventuell in den Rahmen nationaler Programme zur Bekämpfung der Armut einfügen. Dieser Zusammenhang war zumindest potentiell in mehreren Ländern gegeben, so in Irland, Spanien und Portugal mit den dort laufenden nationalen Programmen, in Frankreich mit der "Politique de la ville" und dem garantierten Mindesteinkommen, in den Niederlanden mit der Politik des "Social Renewal", in Dänemark mit den nationalen Maßnahmen zur Förderung der Innovation und der lokalen Partnerschaft usw. Dieser Zusammenhang hat ohne Zweifel zu einer unmittelbarer Einbeziehung der einzelstaatlichen Behörden in die begleitende Programmbetreuung sowie zu einem größeren Bekanntheitsgrad der Projekte in den einzelnen Ländern beigetragen. Er war indessen nicht immer - zumindest nicht in diesem Stadium - ausreichend, um die erhofften Multiplikatoreffekte zu erzielen.

Dies hat mehrere Ursachen. Zunächst stießen einige Projekte zwangsläufig auf interne Schwierigkeiten, welche die Verwirklichung einer anfänglich als vielversprechend angesehenen Maßnahme verzögerten oder behinderten. Dann ließ das Ausmaß einiger einzelstaatlicher Politiken bestimmte Projekte nur als lokale Maßnahmen unter vielen anderen erscheinen, so daß sie kaum eine besondere Mobilisierung

hervorriefen, zumal es nur wenige solche Projekte gab (drei oder vier in jedem Land, mitunter sogar noch weniger).

Und schließlich sahen sich die Verantwortlichen der Projekte mithin gezwungen, aufgrund anderer Sorgen deren nationaler Tragweite weniger Aufmerksamkeit zu widmen. Zunächst darauf bedacht, ihre Organisation und ihr lokales Ansehen zu festigen und transnationale Kooperationsbeziehungen anzubahnen, maßen sie Ihrer aktiven Beteiligung an den Aussprachen auf nationaler Ebene weniger Bedeutung bei. Des weiteren konnten sie, da sie in erster Linie an der Überwindung der Schwächen arbeiteten, um so dem Ziel der Multidimensionalität ihrer Maßnahme besser gerecht zu werden, nicht in dem erforderlichen Maße jene Stärken sichtbar machen, die dem Projekt wiederum eine beträchtliche nationale Wirkung verschafft hätten.

In mehreren Projekten wurden indessen ermutigende Ergebnisse erreicht. So wurde in Frankreich infolge der Bemühungen im Rahmen des Projekts "Aide au Développement de l'Initiative Economique" die Hilfe für arbeitslose Existenzgründer und Wiedereinrichter auf Sozialhilfeempfänger ausgedehnt. In Griechenland hat sich das Projekt von Kallithea auf die neue Drogengesetzgebung und die Schaffung von Rehabilitationszentren für Drogenabhängige ausgewirkt. In Griechenland hat das Programm überdies dazu beigetragen, die rechtlichen Hindernisse für eine Partnerschaft zwischen staatlichen Stellen und privaten Organisationen aufzuzeigen. Infolgedessen wurde im griechischen Parlament eine Gesetzesvorlage eingebracht. In Deutschland bemühten sich die Verantwortlichen der Projekte um eine aktivere öffentliche Auseinandersetzung mit der Armut. In Dänemark hat das Programm die Arbeiten von Ausschüssen der Regierung beeinflusst. In Belgien wurden Ideen und Vorschläge aus den Projekten von Antwerpen und Charleroi von den Behörden der jeweiligen Gemeinschaften aufgegriffen. In Italien arbeiten Landesverantwortliche der drei großen Gewerkschaftszentralen fortan zusammen, um auf der Ebene der Regionen Projekte im Sinne der Prinzipien des Programms anzuregen. Im Vereinigten Königreich, wo die Problematik der Armut kontrovers diskutiert wird, werden die lokalen Projekte aktiv in die Aussprache einbezogen. Wenn die Projekte lokale und einige von ihnen sogar nationale Anerkennung erworben haben, ist dies in erster Linie auf die Qualität der Maßnahmen zurückzuführen, aber auch auf die Bemühungen der Verantwortlichen um Information über diese Aktion, unter anderem durch die Herausgabe eines Informationsbulletins, durch Video- und Filmkassetten sowie durch die Beteiligung an Informationsveranstaltungen bzw. an deren Vorbereitung. Darüber hinaus haben die Forschungs- und Entwicklungsstellen und die nationalen Vertreter im Beratenden Ausschuss eine wichtige Rolle bei der Erzielung von Synergieeffekten auf der Ebene ihrer jeweiligen Länder gespielt. Diese Synergieeffekte sind durchaus vorhanden, wenngleich sie nur punktuell erreicht wurden oder zu uneinheitlich blieben, als daß im Augenblick schon von einer bedeutsamen Auswirkung des Programms auf das nationale Geschehen in jedem einzelnen Land die Rede sein könnte.

3. Die europäischen Dynamiken

Durch Unterstützung lokaler Vorhaben will das Programm zur Weitervermittlung bewährter Praktiken auf einzelstaatlicher, aber auch auf europäischer Ebene beitragen und gemeinschaftswerte Überlegungen über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung anregen. Der transnationale Informationsaustausch auf der Ebene der Projekte, die

Forschungsarbeiten und die Publikationen des Programms sind die wichtigsten Komponenten dieser Dynamik.

3.1. Koordinierung und Austausch im Rahmen des Programms

Allmählich wurden verschiedene Austauschnetze zwischen den Projekten, ihren Partnern, den Forschungs- und Entwicklungsstellen, der Zentralstelle und der Kommission geknüpft. Einige dieser Netze wurden auf Akteure außerhalb des Programms erweitert, insbesondere unter dem Blickwinkel von Synergien mit einzelstaatlichen oder Gemeinschaftsinitiativen. Sie stellen heute ein wesentliches Element der Dynamik des Programms "Armut 3" dar.

Der Austausch kann in unterschiedlicher Form erfolgen. Die Jährlichen Seminare bieten eine hervorragende Gelegenheit zur Mobilisierung der Akteure des Programms zu großen Themen des Nachdenkens und des Handelns, denen somit eine besondere Werbeaktion zugute kommt. Das 1991 für das Seminar in Edinburgh gewählte Thema der lokalen Entwicklung verdeutlichte den Stellenwert, den das Programm der wirtschaftlichen Dimension der Integration beimißt. Das 1992 auf dem Seminar in Aalborg behandelte Thema der Einbeziehung der Sozialpartner brachte den Willen zum Ausdruck, die angeknüpften örtlichen Kooperationsbeziehungen auf die Akteure in den Unternehmen auszuweiten. Das Thema des Verhältnisses zwischen Partnerschaft und Multidimensionalität, welches für das Seminar 1993 in Huelva vorgesehen war, zielte darauf ab, die aus dem Programm in bezug auf zwei Leitprinzipien erzielten Erkenntnisse zu verwerten.

Diese Treffen, die aufgrund ihres Inhalts und ihres Beitrags zur Durchsetzung der Identität des Programms von grundlegender Bedeutung sind, werden durch ein Bündel weiterer Austauschformen ergänzt. Das Programm hat beispielsweise die Schaffung mehrerer transnationaler Gruppen bewirkt, die jeweils sieben oder acht Projekte zusammenfassen und echte Keimzellen für Überlegungen und Vorschläge sind. Jede Gruppe befaßt sich mit den Erfahrungen von Projekten zu konkreten Themen, um daraus methodische und politische Lehren zu ziehen ("Wohnung und Armut", "Armut im ländlichen Milieu", "Beteiligung" und "Eingliederung durch die Wirtschaft"). Außerdem wurden im November 1992 in Calais zwei transnationale Seminare organisiert, eines über den Beitrag der Selbstbewertung zur Projektstrategie und das andere über lokale Forschungen. Vor kurzem wurde in einer Bildungsmaßnahme für Projektleiter diese Dynamik der Gegenüberstellung von Erfahrungen verstärkt. Und schließlich findet ein reger Austausch auch auf bilateraler Ebene statt, und zwar in Form von Austauschbesuchen zwischen den Projekten.

Die thematischen Treffen und die jährlichen Seminare finden an den Standorten der Projekte statt. Sie bieten den Projektträgern, die sich als Gastgeber zur Verfügung stellen, Gelegenheit, ihre Beteiligung an einem europäischen Programm zu manifestieren und all ihre Partner und die Mitglieder ihrer Einsatzteams in die europäische Dynamik dieses Programms einzubringen. Diese Treffen und Seminare stellen somit Höhepunkte für die Projekte und für das Programm dar, deren Wirkung im nachhinein auf die lokale, regionale, nationale und europäische Ebene ausstrahlen kann.

Die europaweite Koordinierung und Betreuung des Programms stützt sich auf die Mobilisierung der Projektakteure, aber auch auf die

Qualität der zu diesem Zweck geleisteten technischen Hilfe. Obwohl die Mitarbeiter der Forschungs- und Entwicklungsstellen als erstes die Aufgabe haben, die Entwicklung der Projekte auf lokaler Ebene zu unterstützen und zur Wirkung des Programms auf nationaler Ebene beizutragen, sind sie zugleich über die Zentralstelle in die europaweite Koordinierung des "Armut 3"-Programms eingebunden. So sind beispielsweise zahlreiche Mitarbeiter der Forschungs- und Entwicklungsstellen aktiv an den Arbeiten der in Verbindung mit den Projekten gebildeten thematischen Gruppen und selbstverständlich an der Vorbereitung der jährlichen Seminare beteiligt. Generell nehmen die Forschungs- und Entwicklungsstellen gemeinsam mit der Zentralstelle und der Kommission regelmäßig an den Debatten über die Verwaltung und Führung (Animation) des Programms teil, insbesondere anlässlich der drei Workshops, die jährlich zu diesem Zweck organisiert werden.

3.2. Forschungsarbeiten

Die Forschungsarbeiten sind eine weitere Komponente der europäischen Dynamik des Programms. Da "Armut 3" ein Aktionsprogramm ist, wurden diese Forschungsarbeiten bewußt eingeschränkt. Außer den von den Projekten angeregten lokalen Studien umfaßte die Programmkomponente "Forschung" zwei Schwerpunkte, und zwar einen statistischen und einen wirtschaftlich-soziologischen.

Die statistischen Arbeiten wurden in Kooperation mit Eurostat durchgeführt. Sie hatten im wesentlichen das Ziel, eine systematische Auswertung der einzelstaatlichen Erhebungen über die Familienhaushalte vorzunehmen, um insbesondere die Quantifizierung der Armut unter dem Gesichtspunkt der Einkommen zu aktualisieren und zu verbessern. Sie haben speziell durch die Verwendung von Mikrodaten aus einzelstaatlichen Erhebungen einen reellen Wissensvorrat ermöglicht. Aber sie haben auch die methodischen Schwierigkeiten dieser Quantifizierung und vor allem die Fragwürdigkeit des Vergleichs und der Aggregation von Daten bestätigt, denen Definitionen zugrunde liegen, die noch nicht ausreichend harmonisiert wurden. Vorbehaltlich dieser Zwänge haben diese Arbeiten die Einschätzung bestätigt, derzufolge es Ende der achtziger Jahre in der Gemeinschaft 50 Millionen Einkommensschwache oder, nach der allgemein gebräuchlichen Definition⁽¹⁰⁾, 50 Millionen Arme geben sollte (Anlage 2). Die verwendete Methodik gestattet eine präzisere Analyse der jüngsten Tendenzen in der Entwicklung der Armut, deren Ergebnisse bis zum Ablauf des Programms verfügbar sein müßten. Außerdem wurden Forschungsarbeiten über die nicht finanziellen Dimensionen der Armut begonnen.

Wirtschaftliche und soziologische Forschungen wurden ebenfalls durchgeführt, und zwar in einer streng transnationalen Perspektive. Die Themen dieser Forschungen wurden in Abstimmung mit den Vertretern der nationalen Forschungsräte und den Mitgliedern des Beratenden Ausschusses festgelegt. Die Forschungsteams, von denen jedes sechs bis acht Länder abdeckt, wurden nach zwei aufeinanderfolgenden Ausschreibungen bestimmt. Da die Arbeiten noch laufen,

(10) Personen, die in einem Haushalt leben, dessen verfügbares Durchschnittseinkommen pro Erwachsenenäquivalent (Näherungswert nach den in den Erhebungen angegebenen Ausgaben) weniger als 50 % des verfügbaren Durchschnittseinkommens pro Erwachsenenäquivalent in dem Mitgliedstaat, in dem dieser Haushalt lebt, beträgt.

ist es zu früh, ihre Ergebnisse einzuschätzen. Aber sie dürften in jedem Falle dank internationaler Vergleiche, die zu den nachstehend angeführten Themen angestellt wurden, die Erkenntnisse über bestimmte Phänomene erhellen: Prozeß der Loslösung vom Beschäftigungsmarkt, Rolle der regionalen Entwicklungspolitiken im Kampf gegen die Armut, Verbindungen zwischen Armut und Wanderungsbewegungen, Einbeziehung der Sozialpartner in den Kampf gegen soziale Ausgrenzung, allmähliche Aufnahme der Armut in die Sozialpolitiken, die Auswirkungen aktiver Beschäftigungspolitiken im Kampf gegen soziale Ausgrenzung. Die Berichte über diese Forschungsarbeiten werden Mitte 1994 vorliegen.

3.3. Sichtbarmachung des Programms und seiner Ergebnisse

Zur breiten Information über das Programm stützt man sich zum einen auf Publikationen und zum anderen auf eine Kommunikationsstrategie.

Bedeutende Anstrengungen wurden im Bereich der Veröffentlichungen unternommen. Besonderer Nachdruck wird darauf gelegt, daß das vierteljährlich erscheinende Magazin (5 000 Exemplare) und das monatliche Bulletin (2 000 Exemplare) fortan weit über die Programmakteure hinaus Beachtung finden. Das gleiche gilt für die anderen Publikationen, die zur Weiterverbreitung der aktuellen Erfahrungen beitragen (Jahresberichte über die Tätigkeit der Zentralstelle, Unterlagen der transnationalen Seminare, Beschreibung der Projekte).

Zur Kommunikationsstrategie sind folgende Maßnahmen festzuhalten:

- Einrichtung einer elektronischen Post, einem schnellen und zweckdienlichen Hilfsmittel zur Dynamisierung der Interaktionen zwischen den verschiedenen am Programm beteiligten Partnern (Projekte, Zentralstelle, Forschungs- und Entwicklungsstellen, Kommission). 61 Standorte stellen wöchentlich 250 Verbindungen her. Die Mailbox dient gleichermaßen zur bereits laufenden Erstellung von "SPES", einer bibliographischen und statistischen Datenbank zum Programm "Armut 3".
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit durch spezifische Veranstaltungen. Dazu zählt der unter den Journalistikstudenten organisierte Wettbewerb, dessen beste Reportage zum Thema soziale Ausgrenzung und Armut (sie bezieht sich konkret auf das Projekt von Perama) in zwölf großen europäischen Tageszeitungen veröffentlicht wurde.
- Schaffung eines europäischen Netzwerks von Journalisten, die sich für die Problematik der Armut und der sozialen Ausgrenzung interessieren und denen alle zwei Monate entsprechendes Informationsmaterial zur Verfügung gestellt wird. Die mit diesen Journalisten hergestellten regelmäßigen Verbindungen haben die Berichterstattung der Medien über die jährlich stattfindenden Seminare gefördert und erleichtern allgemein die Verbreitung der Programmergebnisse.

4. Verbindung zwischen den Akteuren und den Interventionsebenen

Die Kommission verwies in ihrer Mitteilung vom 23. Dezember 1992⁽¹¹⁾ darauf, daß 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 ohne die möglichst breite Teilnahme der betroffenen Bevölkerungsschichten selbst bekämpft werden kann.

Indem das Programm auf die lokale Initiative setzt, will es zum nationalen und europäischen Dialog beitragen. Indem es sich auf eine geringe Anzahl von Projekten stützt, will es möglichst viele Akteure mobilisieren oder zu deren Mobilisierung beitragen. Dies ist auch eine der wesentlichen Komponenten der Gemeinschaftsinitiativen im Bereich des Kampfes gegen die soziale Ausgrenzung.

Die Gemeinschaft leistet gewiß nur einen bescheidenen Beitrag, dieser ist jedoch Ausdruck erheblicher Bemühungen um eine wirksame vertikale wie horizontale Verbindung zwischen den Stellen, die im Rahmen und in den Grenzen ihrer Zuständigkeiten für die Förderung der Werte und Politiken der Solidarität verantwortlich sind: Behörden (auf lokaler, regionaler, nationaler und gemeinschaftlicher Ebene), aber auch private Akteure (Verbände, freiwillige Organisationen, Sozialpartner u. a.). Mit ihnen und zwischen ihnen müssen Synergieeffekte herbeigeführt werden, die es jedem einzelnen und allen gemeinsam ermöglichen, auf dem Wege einer Partnerschaft, in der die Besonderheiten aller Beteiligten gewahrt bleiben, über die Grundsätze und Mittel zur Vorbeugung und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung nachzudenken und sie zu verwirklichen.

Das Programm trifft sich somit mit den Bemühungen der Kommission um Förderung der Zusammenarbeit zwischen allen von der sozialen Ausgrenzung betroffenen Akteuren. An dieser Stelle soll speziell die Unterstützung erwähnt werden, welche die Kommission gleichzeitig mit der Durchführung des Programms für die europäischen Netze von Nichtregierungsorganisationen geleistet hat, von denen einige im übrigen direkt als Partner oder Träger lokaler Projekte in das Programm einbezogen sind.

Es sei außerdem bemerkt, daß die Kommission die Einbeziehung von Projekten des Programms "Armut 3" in bestimmte andere Gemeinschaftsaktionen gefördert hat. Das gilt insbesondere für die gemeinschaftlichen Initiativprogramme im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (speziell NOW und HORIZON). Die Synergie zwischen dem Programm und den angeführten anderen Maßnahmen dürfte zweifelsfrei gestärkt werden, wenngleich sich die Ziele und die auf ein Programm anwendbaren Regeln von den für die Strukturfonds geltenden unterscheiden. "Armut 3" bestätigt in jedem Fall, daß von den Programmen aufgrund ihres experimentellen Charakters und ihres Entwicklungsstandes diesbezüglich entscheidende Anregungen ausgehen können.

(11) KOM(92) 542 endg., S. 25.

Fünfter Teil - LEHREN DES PROGRAMMS UND AUSWIRKUNGEN

In Vorbereitung dieses Berichts gewährleistete die Kommission eine weitgehende Abstimmung mit allen Programmbeteiligten. Die Projekte, die Forschungs- und Entwicklungsstellen und die Zentralstelle leisteten einen aktiven Beitrag zur Evaluierung der Programmerkfüllung, insbesondere durch ihre Jahresberichte und ihre Teilnahme am Seminar von Huelva. Die Mitglieder des Beratenden Ausschusses wurden gebeten, den Standpunkt der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Stärken und Schwächen des Programms vorzutragen. Ganz allgemein haben die Vorbereitungsarbeiten zur Kopenhagener Konferenz und zu deren Workshop über mögliche Leitlinien eines etwa neu aufzulegenden Programms zur Evaluierung des laufenden Programms beigetragen.

In diesem vielfältigen Austausch und diesen unterschiedlichen Diskussionen wird deutlich, daß über die sich schon heute aus "Armut 3" ergebenden wesentlichen Schlußfolgerungen weitgehende Übereinstimmung besteht. Diese Lehren betreffen die Richtigkeit der im Programm festgeschriebenen Prinzipien (§ 1), die Effizienz der Verwaltungs- und Animationsmodalitäten (§ 2) und nicht zuletzt auch die Auswirkungen des Programms, das heißt den aus einem derartigen Programm abzuleitenden spezifischen Zügewinn (§ 3).

1. Die Bestätigung der Richtigkeit der Leitprinzipien des Programms

Die Projekte des Programms haben eine Methode zur Bekämpfung der Arbeit gemeinsam, die auf den Prinzipien der Partnerschaft, der Multidimensionalität und der Beteiligung beruht. Diese Prinzipien werden zunächst in Modellmaßnahmen verwirklicht, aber in sehr vielen Fällen wurden sie auch von den innovatorischen Initiativen übernommen. Das Programm insgesamt kann schon jetzt als Erprobung der Richtigkeit dieser Prinzipien und der Möglichkeit betrachtet werden, sie unter Berücksichtigung der spezifischen örtlichen und nationalen Bedingungen zu verwirklichen.

Die Partnerschaft erweist sich als eigentliche Stärke des Programms. Ihr wurde denn auch die größte Aufmerksamkeit geschenkt, selbst wenn dies zuweilen zu Lasten der beiden anderen Leitprinzipien geschah. In den Projekten wurden neue Organisationsstrukturen und Interventionsformen geschaffen, die an sich schon die Entwicklung der an der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung beteiligten Institutionen und Vereinigungen (nationale und örtliche Behörden, Nichtregierungsorganisationen, Sozialpartner usw.) vorantreiben.

Die Partnerschaft erweist sich damit als Instrument, welches hoffen läßt, daß das Programm Auswirkungen haben wird, die sich auch nach den fünf Jahren seiner Laufzeit fortsetzen werden. Das Prinzip der Partnerschaft, das mitunter schon lange vor "Armut 3" Aufnahme in andere nationale Programme gefunden hat, ist bei den Akteuren der Länder, die es bisher kaum erwähnten, auf großes Interesse gestoßen. Man muß also dieses Prinzip voll zur Geltung bringen und vermeiden, daß es zu einem Slogan gemacht wird, mit dem herkömmliche Organisationsweisen lediglich in ein neues Gewand gehüllt würden. Das Programm "Armut 3" bewirkt nachgerade eine von der Erfahrung ausgehende schrittweise Durchsetzung dieses Prinzips im Entscheidungs- und Umsetzungsprozeß der Aktionen.

Die Aufmerksamkeit für die Multidimensionalität der sozialen Ausgrenzung und der Armut hat im Laufe des Programms unbestritten zugenommen. Natürlich sind die auf diesem Gebiet festgestellten Fortschritte unterschiedlich verteilt, denn alle Projekte wollen zwar eine wirtschaftliche wie auch soziale Eingliederung der Bedürftigsten fördern und beachten die verschiedenen Dimensionen der sozialen Ausgrenzung, aber sie waren nicht immer in der Lage, kohärente und globale Maßnahmen festzulegen und durchzuführen, wie es wünschenswert gewesen wäre. Hierbei ist hervorzuheben, daß die Kohärenz einer solchen Maßnahme nur für ausreichend abgegrenzte konkrete Einheiten erreicht werden kann, denn Projekte, die in einem sehr großen und sozial unterschiedlichen Gebiet und/oder ohne Verwaltungsstelle arbeiten, laufen eher Gefahr, daß sie sich in ihren Anstrengungen und ihren Aktivitäten verzetteln. Neben der Anerkennung der Richtigkeit des Prinzips der Multidimensionalität der Maßnahme muß anhand der in den Projekten gesammelten Erfahrungen weiter über die Modalitäten seiner Verwirklichung nachgedacht werden, besonders um auf diese Weise den spezifischen Charakter der örtlichen (zum Beispiel ländlicher Raum/städtischer Raum) und nationalen Gegebenheiten (zum Beispiel Länder des Nordens, Länder des Südens) besser einschätzen zu können.

Mit der Politik und der Mentalität der reinen Hilfeleistung zu brechen und die Bedürftigsten zu gleichberechtigten Akteuren zu machen, ist ebenso ein Prinzip des Handelns, und die Beteiligung ist somit eine Herausforderung für die Projekte und das Programm. Es ist nicht verwunderlich, wenn die Verwirklichung dieses Ziels problematisch ist, ist es doch zweifellos leichter, Ausrüstungen und Dienststellen zu schaffen, als den benachteiligten Gruppen Hilfe zur Selbsthilfe zu geben. Die zur Durchführung eines Projekts mobilisierten Akteure sind unweigerlich versucht, es als "ihr" Projekt zu betrachten, und laufen dabei Gefahr, diejenigen zu vergessen, an die sie sich eigentlich wenden und deren Erwartungen niemals völlig mit denen der Projektträger übereinstimmen.

Wenn die Beteiligung bei einer großen Zahl von Projekten auch noch begrenzt ist, hat sie doch im Programm bedeutende Fortschritte gemacht, vor allem wenn die Projekte mit kleinen Gruppen gearbeitet haben und wenn die Betroffenen für konkrete und greifbare Ziele mobilisiert werden konnten. Diese Fortschritte sind dort häufiger anzutreffen, wo die nationalen Traditionen einer Selbstorganisation entgegenkommen und wo die Institutionen ihre Rivalitäten und Machtkämpfe überwunden haben. Außerdem scheinen sie in den Projekten größer zu sein, die in ihrer eigenen Organisation (d. h. in den Einsatzteams und den Beziehungen zwischen diesen Teams und den Partnerinstitutionen) anerkennen, daß die Beteiligung ein entscheidender Faktor für die Qualität der Aktion ist.

Der Wert der Programmprinzipien insgesamt wurde auch dadurch bestätigt, daß der Programmansatz nach und nach die Zustimmung aller seiner Akteure gefunden hat. Mit anderen Worten, weil seine Akteure mit einer gemeinsamen Dynamik einverstanden waren, die insbesondere den Willen zu Innovation und Erprobung, das Streben nach Qualität bei der Entwicklung und der Planung der Aktion und Aufmerksamkeit für die Evaluierung und die Vermittlung von Erfahrungen erforderte.

Die Zustimmung zu diesem Handlungsansatz bestand natürlich nicht von Anfang an und nicht bei allen, auch muß sie ständig gefestigt werden. Bei den meisten Projekten ging die Bitte um Einbeziehung in das Programm zunächst vom Wunsch nach finanzieller Unterstützung

aus, was durchaus legitim ist, und nicht alle Akteure waren anfangs bereit, sich für die Gesamtdynamik des Programms zu engagieren. Das erklärt in gewissem Maße die Schwierigkeiten, auf die die Projekte beim Aufbau der Partnerschaft, bei der Erlangung von Kofinanzierungen oder bei der Durchführung der Selbstbewertung stießen. Das belegt auch, wie wichtig die Arbeit zur Erläuterung, Überzeugung und Unterstützung war, die von den Projektleitern, den Kräften der technischen Hilfe und der Kommission bei bestimmten Partnerinstitutionen geleistet werden mußte. Diese Schwierigkeiten dürfen nicht unterschätzt werden, denn einige Projekte stehen weiterhin auf schwachen Füßen, einige haben ihre Tätigkeit für mehrere Monate faktisch unterbrochen oder stark eingeschränkt, und eines von ihnen mußte gar abgebrochen werden. Aber all das darf auch nicht überbewertet werden, denn die Gesamtqualität der Projekte findet breite Anerkennung, und ihre Akteure bringen sich stark in die Programmdynamik ein, was besonders von ihrer Beteiligung an der europaweiten Animation und Betreuung und, im weiteren Sinne, an Überlegungen der Gemeinschaft über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung bewiesen wird.

2. Die Verwaltungs- und Animationsmodalitäten

Zur Durchführung des Programms hat die Kommission Strukturen der technischen Hilfe auf nationaler Ebene (Forschungs- und Entwicklungsstellen) und auf Gemeinschaftsebene (Zentralstelle) geschaffen. Zu den ihnen übertragenen Hauptaufgaben zählen die administrative und die finanztechnische Verwaltung der bewilligten Zuschüsse, die Unterstützung für die Entwicklung der Projekte und deren Selbstbewertung, die allgemeine Programmanimation und die Koordinierung der Programmkomponenten und -aktivitäten (Evaluierung, länderübergreifender Austausch, Forschung, Veröffentlichungen). Eingedenk der gesetzten Fristen sowie der Verwaltungs- und Kostenzwänge, denen das Programm zu entsprechen hatte, wurden diese Aufgaben insgesamt gesehen zufriedenstellend erfüllt. Allerdings könnten im Interesse einer höheren Effektivität Verbesserungen vorgenommen werden.

Die Aufgaben der technischen Hilfe sind sehr breitgefächert; die damit Beauftragten müssen in hohem Grade anpassungsfähig, auf mehreren Gebieten einsatzfähig sein und über einen gesicherten Erfahrungsschatz verfügen. Diese Aufgaben ändern sich je nach der Richtung, in der sich das Programm entwickelt. In der Startphase galt die Aufmerksamkeit vorwiegend der Behebung von administrativen und finanztechnischen Schwierigkeiten während der Strukturierung der Projekte wie auch der Durchsetzung der Kohärenz und der Identität des Programms. In der derzeit laufenden Festigungsphase wurde der länderübergreifende Austauschverkehr verstärkt, wobei gleichzeitig die Notwendigkeit deutlicher wurde, eingehender über die Prinzipien des Programms nachzudenken. In der Endphase des Programms dürften dann die Nachhaltigkeit der Projekte und die Gewährleistung einer strengen Evaluierung von herausragender Bedeutung sein.

Durch die Festlegungen zur administrativen und finanztechnischen Verwaltung des Programms erreichte die Kommission, daß sie ständig über den Fortgang der Projekte und deren Schwierigkeiten, insbesondere hinsichtlich der Kofinanzierung, unterrichtet wurde. Abgesehen von diesen Schwierigkeiten und unter Berücksichtigung der im Rahmen der Projekte unternommenen Anstrengungen wie auch der Bemühungen der Kommission und der Zentralstelle wurde die Qualität der Verwaltung

in den Projekten wesentlich erhöht; sie setzte sich als Komponente und Anzeiger für die Qualität der Maßnahme durch.

Die direkte Unterstützung auf der Projektebene durch die Mitglieder der Forschungs- und Entwicklungsstelle ist hoch anzusetzen; in mehreren Ländern konnten dadurch beträchtliche Fortschritte bei der Selbstbewertung und der Verknüpfung zwischen den Projekten und nationalen Initiativen gemacht werden. Die Effizienz dieser Unterstützung war recht unterschiedlich bei den Projekten, die mit großen inneren Schwierigkeiten oder mit chronischen Kofinanzierungsproblemen zu kämpfen haben; hier wäre eine aktivere Einbeziehung der Mitglieder der Forschungs- und Entwicklungsstellen in die Lösung der genannten Probleme durchaus von Nutzen.

Die europaweite Anleitung bzw. Animation des Programms bietet Vorteile, zu denen insbesondere die Durchsetzung der Kohärenz des Programms und die Sichtbarmachung der Programmerfolge zählen. Ein überzeugender Beweis hierfür sind die jährlichen Seminare und die hohe Qualität der Veröffentlichungen. Auch in der Vorbereitung und der ständigen Absicherung des länderübergreifenden Austauschs wurden große Fortschritte gemacht, wobei die Ausbildungsmaßnahme für die Projektleiter vielversprechend ist. Die Evaluierung des Programms insgesamt litt jedoch darunter, daß der Selbstbewertung der Projekte Vorrang eingeräumt wurde. Hinzu kommt, daß die zusammenfassende Auswertung dieser Selbstbewertung zur Zeit extern erfolgt, insbesondere mit dem Ziel der Vertiefung der Programmprinzipien und -konzepte. Es müssen außerdem Anstrengungen unternommen werden, damit die Komponente Forschung besser in die Programmdynamik eingebaut wird. Diese Komponente wurde wegen der vom Rat beschlossenen Schwerpunkte absichtlich eingeschränkt, doch sind sich alle Programmakteure einig, daß sie unbedingt zu stärken ist.

In die Erfüllung dieser Aufgaben waren die Zentralstelle ebenso wie die Mitglieder der Forschungs- und Entwicklungsstellen einbezogen. Die geographische Aufspaltung der Akteure und der Umstand, daß sie überwiegend teilzeitbeschäftigt sind, wirkten sich nachteilig auf die Kohäsion und die Effizienz der Strukturen der technischen Hilfe aus, so daß nützlicherweise in einem weiteren Programm insbesondere für die Zentralstelle Alternativlösungen anzustreben wären, selbst wenn diese kostenaufwendiger sein sollten. Die Vielfalt der Projekte und ganz allgemein die Komplexität des Programms konfrontierten die Teams der technischen Hilfe bisweilen mit Erwartungen und Anforderungen, denen sie kaum entsprechen konnten. Durch die Zusammenarbeit der betreffenden Akteure konnten jedoch die Schwierigkeiten überwunden werden. Die Kommission trug zur Stärkung dieser Zusammenarbeit insbesondere dadurch bei, daß sie sich aktiv in die Verwaltung und die Leitung (Animation) des Programms einschaltete.

3. Schlußfolgerung: Die Auswirkungen des Programms

Am Ende dieses Berichts sind einige Schlußfolgerungen hinsichtlich der Auswirkungen des Programms zu ziehen, in denen insbesondere der Nutzen der spezifischen Programme bestätigt wird, mit denen die Gemeinschaft die Innovation im sozialen Bereich unterstützt.

Generell brachte das Programm eine Belebung der Debatte über die soziale Ausgrenzung in den Mitgliedstaaten wie auch in der Gemeinschaft. In den Mitgliedstaaten wirkt sich dieser Beitrag, zumindest bis jetzt, recht ungleich aus, doch findet er breite Anerkennung. In

einigen Projekten wurden methodische Instrumente erarbeitet, die für Praktiker, die auf anderen Gebieten arbeiten, nützlich sind. Mehrere Projekte haben zur Schaffung von Austauschnetzen beigetragen, in denen örtliche Behörden, Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartner zusammenwirken. Wieder andere befruchteten die Überlegungen zu administrativen Fragen, die auf eine Überprüfung bestimmter Teile der Sozialpolitik hinauslaufen. Ganz allgemein finden die Programmprinzipien ihren Niederschlag in den Orientierungen der nationalen Politiken mehrerer Mitgliedstaaten, so daß vielversprechende Synergieeffekte erzielt werden, zumindest in den Ländern, wo die Leitlinien des Programms auf nationaler Ebene von den betreffenden Verwaltungen bzw. von den Leitungsausschüssen der Projekte aufgegriffen und mitgetragen werden. Diese Feststellungen machen Mut. Vergessen wir nicht, daß das Programm von bescheidenem Umfang ist und daß es sich auf lokale Projekte stützt, die zu Beginn nur wenig oder unstetig mit den im nationalen Rahmen laufenden Diskussionen und Initiativen verknüpft waren.

Das Programm ist für die Gemeinschaft auch der konkrete Ausdruck des Beitrags, den sie zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zu leisten in der Lage ist. Die Erfahrungswerte der Projekte sind bereits in einige einschlägige Gemeinschaftsinitiativen eingeflossen, wobei insbesondere die Vorbereitung der am 23. Dezember 1992 von der Kommission angenommenen Mitteilung erwähnt sei. Sie sind auch ein Bestandteil der gegenwärtigen Überlegungen über den Beitrag der Strukturfonds zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung. In sehr vielen Punkten gehen sie in die Bemühungen im Rahmen des ständigen Dialogs ein, den die Kommission mit den Nichtregierungsorganisationen und seit kurzem auch mit den Sozialpartnern führt.

In diesem Zusammenhang sei vermerkt, daß sich der Beitrag des Programms entwickelt. Als das Programm "Armut 3" entstand, war dies praktisch die einzige Gemeinschaftsinitiative speziell zum Problem Armut und soziale Ausgrenzung⁽¹²⁾. Als unmittelbare Reaktion auf das zweite europäische Programm setzte es allein durch seine Existenz ein politisches Zeichen für die Entschlossenheit der Gemeinschaft, einen wenn auch bescheidenen, so doch immerhin kontinuierlichen Beitrag zu den Bemühungen in den Mitgliedstaaten zu leisten. Heute nun hat das Programm seinen Platz in einer Vielfalt von Initiativen gefunden; von ihm werden vorwiegend Beiträge zur Gewinnung von Know-how und bewährter Praktiken erwartet, die weitervermittelt werden können. Bezeichnend ist hierbei, daß zahlreiche Akteure der Vertiefung der konzeptionellen und methodischen Arbeit große Aufmerksamkeit widmen. Dabei wird das Programm durch die Festigung seiner bisherigen Ergebnisse am besten zur Schaffung eines Europas der Solidarität beitragen können.

(12) Mit Ausnahme der Nahrungsmittelhilfe im Rahmen der Winterkampagnen

Kurzstatistiken über die Maßnahmen im Rahmen des Programms "Armut 3"

Den Veröffentlichungen im Rahmen von "Armut 3" und insbesondere den Berichten und Arbeitsunterlagen der Zentralen Begleitstelle des Programms sind viele Informationen über Umfang und Art der Maßnahmen zu entnehmen. Darüber hinaus wird ein Verzeichnis mit Beschreibungen der Maßnahmen herausgegeben und regelmäßig aktualisiert. Die folgenden Tabellen dienen daher lediglich zur Veranschaulichung einiger Merkmale der Maßnahmen des Programms.

Merkmale der Zielgebiete

Einwohner- zahl	Weniger als 20 000	20 000 bis 50 000	50 000 und mehr	Insgesamt
ländliches Gebiet	4	2	-	6
Stadt	8	10	8	26
Region mit länd- lichen und städ- tischen Gebieten	1	-	3	4
Insgesamt	13	12	11	36

Quelle: Zentrale Begleitstelle des Programms "Armut 3"
 Anmerkung: Bei der Gesamtzahl der Modellmaßnahmen (36 und nicht 29) wurde berücksichtigt, daß drei Modellmaßnahmen sich über mehrere Gebiete erstrecken.

Aspekte der sozialen Ausgrenzung in den Zielgebieten und ihre Berücksichtigung in den Maßnahmen

Problem	Anzahl der Maßnahmen, deren Zielgebiet besonders stark von dem Problem betroffen ist	Anzahl der Maßnahmen, die sich besonders auf das Problem beziehen
Jugendarbeitslosigkeit	37	23
Langzeitarbeitslosigkeit	37	27
Krise der städtischen Ballungsgebiete	19	12
Lebensraum Stadt und schlecht ausgestattete Wohnungen ohne Komfort	25	17
Ländliche Unterentwicklung	8	8
Abwanderung	12	4
Zuwanderung	19	9
Ethnische Diskriminierung	20	13
Industriesterben, wirtschaftliche Umstrukturierung	26	17

Quelle: Zentrale Begleitstelle des Programms "Armut 3"

Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf alle Maßnahmen bzw. 48 Gebiete unter Berücksichtigung der Maßnahmen, die sich auf mehrere abgegrenzte Einzelgebiete erstrecken. Es sei darauf hingewiesen, daß einige innovatorische Initiativen sich nicht konkret auf ein bestimmtes Gebiet beziehen.

Art und Ursprung der Maßnahmen des Programms "Armut 3"

Fortführung von bereits 1990 eingeleiteten Aktionen unter Einbeziehung derselben (bzw. nahezu derselben) Partner	5
Entwicklung neuer Aktionen durch dieselben (bzw. nahezu dieselben) Partner	5
Erweiterung einer bestehenden Partnerschaft mit der Beteiligung neuer Partner und der Einleitung neuer Aktionen	18
Schaffung einer völlig neuen Partnerschaft zur Entwicklung neuer Aktionen	16
Keine Antwort	1
Insgesamt	45

Quelle: Zentrale Begleitstelle des Programms "Armut 3"

Anmerkung: Bei der Gesamtzahl von 45 Maßnahmen wurde berücksichtigt, daß bestimmte Maßnahmen sich über zwei oder drei abgegrenzte Einzelgebiete erstrecken.

Partner in den Lenkungsausschüssen der Maßnahmen

Lokale und regionale Aktionen	116
Aktionen auf nationaler Ebene und staatliche Stellen	35
Nichtstaatliche Organisationen (davon Organisationen lokaler Gruppen und Gemeinschaften (53)	108
Sozialpartner (davon Arbeitgeber-/Unternehmerverbände) (davon Gewerkschaften)	31 (21) (10)
Sonstige (davon Universitäten, Forschungsstätten)	48 (21)
	328

Quelle: Zentrale Begleitstelle des Programms "Armut 3"

Anmerkung: Die Tabelle wurde auf der Grundlage von Angaben über die Gesamtheit der Maßnahmen erstellt. Es sei darauf hingewiesen, daß nicht für alle innovativen Maßnahmen Lenkungsausschüsse mit mehreren Partnern eingesetzt wurden.

Statistische Tätigkeit im Rahmen des Programms "Armut 3"

1. Eines der Ziele des Programms "Armut 3" ist, zur Verbesserung der Kenntnisse über die Armut beizutragen, insbesondere durch die regelmäßige Erstellung vergleichbarer Daten über ihr Ausmaß, ihre Merkmale und ihre Entwicklung in den Mitgliedstaaten. Gemäß dieser Zielsetzung und im Rahmen der vom Rat dafür bereitgestellten Mittel leistet das Programm also einen Beitrag zur Durchführung von Forschungsarbeiten über die Armut und die soziale Ausgrenzung. In diesem Zusammenhang hat die Kommission die Durchführung statistischer Forschungsarbeiten unterstützt, deren Haushaltsmittel auf 2,75 Mio. ECU für die Gesamtdauer des Programms (1989 - 1994) veranschlagt wurden.
2. Die eingeleiteten Forschungsarbeiten entsprechen im wesentlichen zwei Zielsetzungen: Zum einen tragen sie zur Analyse der Armut unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Mittel bei, um vergleichbare Daten für alle Mitgliedstaaten zu erstellen und die jüngsten Entwicklungen näher zu beleuchten; des weiteren tragen sie zur Analyse der Armut in ihrer Multidimensionalität bei, damit insbesondere die Grenzen des auf den rein finanziellen Aspekt ausgerichteten Ansatzes überwunden werden.
3. Die Forschungsarbeiten bestehen zum großen Teil in einer Verbesserung der in der statistischen Analyse des Phänomens Armut angewandten Verfahren. Untersucht werden insbesondere die Harmonisierung der Daten, die erforderlich ist, um sie vergleichbar zu machen, die Bedeutung und die Auswirkungen der verschiedenen Konventionen und Definitionen im Zusammenhang mit den Maßeinheiten und den quantitativen Indikatoren, die Vorteile einer Annäherung der statistischen und der administrativen Quellen sowie die Möglichkeiten der Erstellung ökonometrischer Modelle zu den festgestellten Entwicklungen.
4. Die Forschungsarbeiten werden im Rahmen eines mittelfristigen Programms durchgeführt, und sie können noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Über ihren rein methodologischen Beitrag hinaus konnten bereits einige Ergebnisse erzielt werden. Sie sind noch lückenhaft und zum Teil nicht abgesichert, an der Behebung dieser Mängel wird derzeit aber gearbeitet. Auch die eigentlichen methodologischen Vorschläge müssen noch weiter ausgearbeitet werden, insbesondere, um die jeweiligen Vorteile alternativer Lösungen im Zusammenhang mit den Informationsquellen, den statistischen Indikatoren und den Verfahren der Datenverarbeitung aufzuzeigen.
5. Während des Zeitraums 1989 - 1993 stand die Untersuchung der Armut aus dem Blickwinkel der finanziellen Mittel im Vordergrund. Im Einklang mit den Ergebnissen der vorherigen Forschungsarbeiten und insbesondere mit den Arbeiten im Rahmen eines 1989 in Noordwijk (Niederlande) zu dieser Frage veranstalteten internationalen Seminars zielten die Forschungsmaßnahmen auf eine bessere Auswertung der Erhebungen über die Wirtschaftsrechnungen der privaten Haushalte (Household Budget Surveys) ab, die in regelmäßigen Abständen von den nationalen statistischen Ämtern durchgeführt werden. Diese Erhebungen dienen zur Ermittlung der Preisindizes und sind nicht speziell auf die Untersuchung der Armut zugeschnitten, sie weisen daher in dieser Hinsicht erhebliche Schwachpunkte auf. Außerdem werden sie in unterschiedlichen Abständen - in der Regel alle fünf Jahre - durchgeführt. Dennoch sind sie derzeit die am wenigsten ungeeignete der verfügbaren Quellen für vergleichbare Informationen.

6. Die an diesen Arbeiten beteiligten Forscher und Statistiker hatten Zugang zu den Mikrodaten der Erhebungen. Das ist ein bemerkenswerter Vorteil und ein entscheidender Fortschritt für die Untersuchung: die vorherigen Vergleiche hatten sich nämlich auf aggregierte Daten gestützt, die auf der Ebene der Dezilen der statistischen Verteilung zusammengefaßt waren, was gewagte Näherungen erforderlich machte. Außerdem konnte man Erhebungen desselben Jahres (1988) bzw. aus diesem Zeitraum (1987, 1989 und 1990) heranziehen und somit vermeiden, auf unsichere Hochrechnungen zurückzugreifen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß die Qualität der Erhebungen über die Wirtschaftsrechnungen der privaten Haushalte sehr unterschiedlich ist, insbesondere im Hinblick auf Umfang und Repräsentativität der Stichproben, und daß die Harmonisierung der zugrundeliegenden Definitionen vor allem der Ausgaben für die Wohnung und der Leistungen in Verbindung mit der Wohnung nicht ausreicht, um die Vergleichbarkeit der Daten bzw. ihre Kongruenz mit dem Material der administrativen Erhebungen und der Statistiken der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu gewährleisten.
7. Außer der Bereitstellung von Daten wurden von 1989 bis 1993 folgende Arbeiten durchgeführt:
 - a) Studie über die Armut in den Mitgliedstaaten um das Jahr 1988 zum Thema der sogenannten "objektiven" Armutsgrenzen, d.h. der aus der statistischen Verteilung durch Auswertung der Mikrodaten der Erhebungen über die Wirtschaftsrechnungen der privaten Haushalte abgeleiteten Grenzen relativer Armut;
 - b) Studie über die methodologischen Beitrag der sogenannten "subjektiven" Ansätze zur Untersuchung der Armut, d.h. bei denen die eigenen Einschätzungen der Haushalte zu den für einen akzeptablen Lebensstandard erforderlichen Mitteln berücksichtigt werden;
 - c) Sondierungsstudie über die Vergleichbarkeit von Daten aus statistischen und aus administrativen Erhebungen;
 - d) Durchführbarkeitsstudie über eine direkte Messung der Armut durch die Erfassung des Verbrauchs bestimmter Waren oder Dienstleistungen – ein erster, auf den Verbrauch, begrenzter Beitrag zur Definition nicht- finanzieller Indikatoren der Armut.
8. Gegenstand der Studien sind (bei der ersten Studie) im wesentlichen bzw. (bei den drei anderen Studien) ausschließlich Fragen der Methodik. Unter diesem Gesichtspunkt werden ihre Ergebnisse mit unabhängigen Experten, Regierungssachverständigen und Vertretern der nationalen statistischen Ämter erörtert, um die Bedingungen für eine eventuelle Verwendung und Verbreitung der Vorschläge festzulegen. Im Rahmen der ersten Studie konnten bereits Daten über das Ausmaß der Armut in der Gemeinschaft um das Jahr 1988 erstellt werden. Die Ergebnisse sollen, obgleich sie erst vorläufig sind, hier dargelegt werden.

9. Die Studie wurde von einem Forschungsteam durchgeführt, das an der Erasmus-Universität von Rotterdam (Niederlande) mit folgenden Zielsetzungen zusammengekommen war:
- a) Erstellung einer Schätzung des Ausmaßes der Armut in den einzelnen Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft auf der Grundlage der ausgewerteten Mikrodaten der einzelstaatlichen Erhebungen über die Wirtschaftsrechnungen der privaten Haushalte und mittels Erörterung der Sachdienlichkeit verschiedener Methodikregeln; die Schätzung sollte sich auf ein möglichst kurz zurückliegendes Jahr beziehen;
 - b) Untersuchung der sich im Laufe der 80er Jahre abzeichnenden Tendenzen der Armutsentwicklung anhand derselben Methodik;
 - c) Prüfung der Möglichkeit der Erstellung ökonometrischer Modelle dieser Entwicklungen mit dem Ziel, ein Simulationsverfahren auszuarbeiten, mit dessen Hilfe fortlaufend Schätzungen des Ausmaßes der Armut in den Jahren, in denen keine Erhebungen über die Wirtschaftsrechnungen der privaten Haushalte stattfinden, vorgenommen werden können.
10. Diese Ziele konnten bislang noch nicht alle erreicht werden, da insbesondere die Mikrodaten aus den einzelstaatlichen Erhebungen erst spät für die Forschungsarbeiten zur Verfügung standen. Die einzelstaatlichen Bestimmungen zur Vertraulichkeit der Erhebungen haben die Verhandlungen mit einigen nationalen statistischen Ämtern, vor allem dem statistischen Bundesamt erheblich erschwert. So standen alle zwölf Reihen einzelstaatlicher Mikrodaten des Zeitraums um das Jahr 1988 erst Anfang 1993 zur Verfügung. Die Datenreihen der einzelstaatlichen Erhebungen vor 1988 – die für Analysen der Entwicklungstendenzen und ökonometrische Simulationen unerlässlich sind – liegen bis heute nur für wenige Mitgliedstaaten vor.
11. Mit Hilfe der Mikrodaten konnten die Forscher verschiedene Kontrollen der Datenqualität und, in einigen Fällen, Korrekturen von Verzerrungen bei der Stichprobennahme oder von Disparitäten der zugrundeliegenden Definitionen vornehmen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß solche Korrekturen nicht immer möglich waren und daß eine erhebliche Unsicherheit bleibt in bezug auf die Zuverlässigkeit einiger der Daten, auf die sich die Forschungsarbeiten stützen. Zudem hat Dänemark Vorbehalte hinsichtlich der Qualität seiner Erhebung über die Wirtschaftsrechnungen der privaten Haushalte in dem entsprechenden Jahr geäußert. Ganz generell hält die Kommission an der mit den nationalen statistischen Ämtern eingeleiteten Konzertierung fest, um die Ergebnisse der durchgeführten Analysen möglichst weitgehend abzusichern.
12. Die im folgenden dargelegten Ergebnisse sollten daher als vorläufig betrachtet werden; für sie sind lediglich die Forscher verantwortlich, die sie erstellt haben. Sie können außerdem nicht mit den vorherigen, von einem anderen Forschungsteam für das Jahr 1985 erstellten Ergebnissen verglichen werden. Die früheren Schätzungen wurden auf der Grundlage von aggregierten Daten und nicht von Mikrodaten, also von nicht korrigierbaren und nicht korrigierten Daten, vorgenommen. Darüber hinaus hatten sich die Forscher bei einigen Ländern in Ermangelung aktueller Daten auf Hochrechnungen von Daten der frühen 80er Jahre gestützt. Die für das Jahr 1988 erstellten Daten sind zweifellos zuverlässiger als das ältere

Material - dessen Grenzen und Lücken sie aufgezeigt haben -, weisen aber immer noch gewisse Unsicherheitsfaktoren auf.

13. Die Tabelle zeigt das Ausmaß der Armut in den Mitgliedstaaten im Zeitraum um das Jahr 1988 auf. Die Daten wurden ausgehend von folgenden Methodikregeln erstellt:
 - a) Armut wird hier als relativer Mangel an finanziellen Mitteln im nationalen Kontext und zu einem bestimmten Zeitpunkt gesehen (vgl. Absatz 14).
 - b) Da die Armut unter dem Gesichtspunkt der ungleichen Verteilung der finanziellen Mittel betrachtet wird, wurden mehrere Grenzen angesetzt (40%, 50% und 60% des mittleren Einkommens). Nach diesem Ansatz gelten hier also die Haushalte als "arm", deren mittleres verfügbares Einkommen je Erwachsenenäquivalent unter einem bestimmten Prozentsatz (in der Regel 50%) des mittleren verfügbaren Einkommens je Erwachsenenäquivalent der Haushalte desselben Mitgliedstaates liegt (vgl. Absatz 15).
 - c) Die Messung der Armut erfolgt auf der Ebene der Haushalte, die statistischen Definitionen eines Haushalts sind jedoch nicht völlig harmonisiert, und mehrere Methodiken zur Untersuchung von Größe und Struktur des Haushalts (Äquivalenzskalen) (vgl. Absatz 16) sind denkbar. Die auf der Ebene der Haushalte gewonnenen Daten werden anschließend auf die individuelle Ebene umgesetzt, indem die Personen als arm verbucht werden, die in den armen Haushalten leben. (Die haushaltsinternen Ungleichheiten werden also nicht berücksichtigt, implizit wird bei dem angewandten Verfahren davon ausgegangen, daß alle Mitglieder des Haushalts über einen der vereinbarten Äquivalenzskala entsprechenden Anteil der Haushaltsressourcen verfügen.)
 - d) Für die Zwecke der Studie werden die Angaben über die Einkünfte auf der Grundlage der in den nationalen Erhebungen über die Ausgaben der Haushalte verfügbaren Informationen dargestellt, da diese als zuverlässiger gelten (vgl. Absatz 17).
14. Ohne diese Methodikregeln im Detail erörtern zu wollen, sei jedoch darauf hingewiesen, daß jede einzelne noch weiter vertieft werden muß. Auf die Grenzen eines Ansatzes zur Untersuchung der Armut, der sich einzig und allein auf das Kriterium finanzielle Mittel stützt, soll nicht noch einmal eingegangen werden. Hingegen muß daran erinnert werden, daß der Lebensstandard eines Haushalts nicht nur von der Höhe seiner Mittel abhängt, sondern auch, bei gleicher mittlerer Einkommenshöhe, von der Regelmäßigkeit, der Vorhersehbarkeit und der Art dieser Mittel. Außerdem wirkt sich ein Einkommensmangel nicht immer gleich aus, je nach dem, ob er von Dauer ist oder nicht und ob er punktuell oder häufiger auftritt. Diese Unterscheidungen können hier natürlich nicht berücksichtigt werden.
15. Die Festsetzung der von einem der zentralen Werte der statistischen Verteilung abgeleiteten Armuts Grenzen (hier ein Prozentsatz des mittleren Einkommens) ist unweigerlich eine willkürliche Entscheidung. Diese Arbitrarität kann allenfalls verringert werden, indem mehrere Armuts Grenzen angesetzt werden (hier 40%, 50% und 60%), was übrigens auch auf den relativen Charakter der Armut hinweist, so wie sie hier behandelt wird. Es wäre jedoch sachdienlich, über Informationen zu verfügen, mit deren Hilfe

ermittelt werden könnte, welcher Lebensstandard und welches Verbrauchsniveau innerhalb der angesetzten Armutsgrenzen konkret möglich sind. Außerdem sollte erörtert werden, inwieweit eine bestimmte Grenze - z.B. 50% - in allen Mitgliedstaaten die gleiche Bedeutung hat, während die Verteilung der Einkommen mehr oder weniger ungleich ist. Schließlich darf die extreme Sensibilität der angesetzten Armutsgrenzen nicht unterschätzt werden: Es reicht, einen ECU pro Monat und Person hinzuzufügen oder abzunehmen, und schon steigt oder sinkt die Anzahl der betroffenen Personen um mehrere Zehntausend.

16. Die Äquivalenzskalen dienen zum Vergleich der Mittel von Haushalten, die sich in Größe und Zusammensetzung unterscheiden. Die Notwendigkeit einer Äquivalenzskala ist zwar allgemein anerkannt, über die Wahl dieser Skala werden jedoch in allen Ländern zahlreiche Diskussionen geführt. Im übrigen kann ein und dieselbe Äquivalenzskala in Ländern mit unterschiedlichen demographischen Strukturen und kulturellen Gepflogenheiten zu gegensätzlichen Ergebnissen führen. Die empirischen Daten der Tabelle wurden anhand der bei den Arbeiten der OECD verwendeten Äquivalenzskala erstellt, also mit 1 für den Haushaltsvorstand, 0,7 für jeden weiteren Erwachsenen (14 Jahre und mehr) und 0,5 für jedes Kind (unter 14 Jahren).
17. Das Forschungsteam hat eine Reihe von Untersuchungen zur Sensibilität der Ergebnisse der verschiedenen methodologischen Optionen durchgeführt. Neben der Erörterung der ausgewählten Äquivalenzskalen befaßte man sich unter anderem mit den Auswirkungen der alternativen Verwendung der in den Erhebungsdaten enthaltenen Informationen über die von den Haushalten angegebenen Einkünfte und der Informationen über die von diesen Haushalten angegebenen Ausgaben. Das Problem, das sich hier stellt, betrifft hauptsächlich die Zuverlässigkeit der entsprechenden, im Rahmen der Erhebungen eingeholten Auskünfte, insbesondere bei bestimmten Bevölkerungsgruppen (z.B. die Ressourcen von Landwirten). Für die Forschungstätigkeit wurde zwar die Höhe der Ausgaben als Indikator gewählt, die Sensibilitätsanalysen haben jedoch bestätigt, daß dieser Indikator auch in jedem Fall der zuverlässigste ist, und das zeigt noch einmal die Notwendigkeit einer vertieften Diskussion über die Qualität der verwendeten Erhebungsdaten. Im übrigen sei darauf hingewiesen, daß die Wahl dieses oder jenes Indikators die Ergebnisse im Hinblick auf die Merkmale der armen Haushalte beeinflussen kann. So dürfte beispielsweise die Verwendung des Indikators "Ausgaben" zu einer geringfügigen Überbewertung der Armut älterer Menschen führen, da bei diesen den Einkünften geringere Verbrauchsausgaben gegenüberstehen.
18. Die Zahl der Armen in der gesamten Gemeinschaft wird am häufigsten mit 50 Millionen in der 80er Jahren angegeben. Unter Vorbehalt der oben genannten methodologischen Unsicherheitsfaktoren, wird diese Zahl durch die Ergebnisse der Tabelle bestätigt, nach der im Zeitraum um 1988 rund 52 Millionen Personen und 17,6 Millionen Haushalte unter der Armutsgrenze (50%) lagen. Es sei darauf hingewiesen, daß diese Daten vor der deutschen Wiedervereinigung und für einen Zeitraum, der durch Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen gekennzeichnet war, erstellt wurden. Die Armut hat seitdem ganz zweifellos zugenommen. Bei den angeführten Zahlen handelt es sich also um Minimalschätzungen.

19. Wie bereits erwähnt, war es aufgrund fehlender Mikrodatenreihen der vorhergehenden Jahre und der starken Vorbehalte, die gegenüber den in der Vergangenheit anhand aggregierter Daten erstellten Ergebnissen (vor allem für bestimmte Länder) angebracht sind, nicht möglich, eine Analyse der Entwicklungstendenzen der Armut in den 80er Jahren vorzunehmen. Die lückenhaften Informationen, die für einige Länder verfügbar sind, lassen darauf schließen, daß die Armut zu einer leichten Zunahme tendiert, sie müssen jedoch noch bestätigt werden.

Schätzungen der Armut in den Mitgliedstaaten im Zeitraum um das Jahr 1988.
 Prozentsätze und absolute Zahlen (in Tausend) der armen Haushalte und Personen gemäß der vereinbarten Methodik mit den Armutsgrenzen von 40%, 50% und 60% des mittleren Betrags (OECD-Äquivalenzskala)

LAND	JAHR	Mittlerer Betrag 100% (1)	HAUSHALTE						PERSONEN					
			Grenze 40%		Grenze 50%		Grenze 60%		Grenze 40%		Grenze 50%		Grenze 60%	
			%	abs (1000)	%	abs (1000)	%	abs (1000)	%	abs (1000)	%	abs (1000)	%	abs (1000)
B	88	327.058	2.6	103	6.7	265	15.3	605	3.8	375	9.4	928	19.6	1932
DK (2)	87	80.570	1.3	30	3.6	84	10.1	235	1.5	77	4.3	220	12.0	615
D (3)	88	22.782	4.7	1278	10.8	2938	19.7	5358	5.0	3062	11.9	7287	21.3	13044
EL	88	832.188	13.0	445	20.6	706	29.7	1017	12.8	1279	20.5	2048	30.1	3007
ES	88	674.331	8.6	944	16.7	1833	26.2	2875	9.2	3564	17.7	6856	27.7	10730
F	89	73.084	6.5	1412	14.0	3042	23.1	5019	7.7	4313	16.5	9243	26.7	14957
IRL	88	5.130	8.4	85	16.9	171	27.0	273	10.1	358	19.4	687	30.3	1073
IT	88	11.548.338	11.2	2288	20.6	4208	30.4	6209	12.0	6888	22.0	12628	32.3	18540
LUX	87	516.846	3.5	4	8.8	11	17.2	22	5.4	20	11.5	42	21.1	78
NL	88	20.736	1.1	64	4.3	252	12.1	709	1.3	191	4.8	706	13.8	2031
P	90	556.118	15.7	498	25.2	799	34.4	1091	15.5	1602	25.1	2594	34.6	3576
UK	88	5.683	5.8	1307	14.2	3289	25.2	5677	6.7	3819	15.3	8721	26.7	15218
EUR 12				8459		17596		29092		25547		51960		84800

Quelle : Erasmus-Universität Rotterdam "Living conditions of the least privileged in the European Community; research on poverty statistics based on micro-data for the Member States of the European Community". von der Kommission vorgelegter Forschungsbericht, April 1993

(1) Mittlere jährliche Ausgaben je Erwachsenenäquivalent in Landeswährung für das Jahr der Erhebung

(Verbrauchseinheiten gemäß OECD-Äquivalenzskala)

(2) Unter Vorbehalt der Unsicherheitsfaktoren im Hinblick auf die Datenqualität

(3) Daten aus dem Jahr 1988, d.h. vor der deutschen Wiedervereinigung

834/93

04.02.94**Beschluß
des Bundesrates**

Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein mittelfristiges Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität: Ein neues Programm zur Unterstützung und Anregung der Innovation - PROGRESS - 1994-1999 (Armut IV)

Bericht über die Durchführung des Gemeinschaftsprogramms zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am meisten benachteiligten Gruppen 1989-1994 (Armut III)

KOM(93) 435 endg.; Ratsdok. 8838/93

Der Bundesrat hat in seiner 665. Sitzung am 4. Februar 1994 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat weist darauf hin, daß die Europäische Gemeinschaft keine eigenständige Zuständigkeit für die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung hat.

Der Bundesrat hat dies bereits in seiner Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission "Auf dem Weg zur europäischen Solidargemeinschaft - verstärkte Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und Förderung der Eingliederung" zu bedenken gegeben (Beschluß vom 7. Mai 1993 - BR-Drucksache 137/93).

2. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die Voraussetzungen des Artikels 235 EGV nicht vorliegen, weil eine zentrale Erledigung des gesamten Programms durch die Kommission nicht "erforderlich" ist. Der vorgesehene, operationelle Dienst innerhalb der Kommission und außerhalb (Management- und Koordinierungsstelle, zentrale Einheit, nationale Korrespondenten etc.) sowie die bestehenden und geplanten neuen transnationalen Netzwerke bedeuten die Konstituierung einer eigenständigen Politik der Gemeinschaft zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung.
3. Entsprechend der Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten nach den Gemeinschaftsverträgen könnte der Bundesrat dem Programm allenfalls dann seine Zustimmung erteilen, wenn die Funktion der Management-, Leit- und Koordinierungsstelle nicht Subunternehmern überlassen bleibt, sondern die Kommission dies selbst

übernimmt, die operationelle Durchführung des Programms aber unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips weitgehend in die Verantwortung der Mitgliedstaaten fällt und die Regionen hieran maßgeblich beteiligt werden.

4. Der Bundesrat sieht es als problematisch an, daß die Kommission nicht nur eine Fortsetzung des Programms "Armut III" mit neuen Schwerpunkten, sondern eine Ausweitung des Programms vorschlägt. Insoweit sieht er die vorgeschlagene Verdoppelung der Mittel als nicht notwendig an.

5. Der Bundesrat ist der Ansicht, daß die in den Bewertungen des 3. Armutprogramms herausgestellten Schwächen durch den vorliegenden Entwurf nicht ausreichend ausgeräumt werden.

Wegen fehlender Sichtbarkeit der Modellvorhaben und unzureichender Einbindung in und Abstimmung mit regionalen/nationalen Politiken sind bisher in den meisten Ländern Impulse für die nationale Armutspolitik ausgeblieben.

6. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß eine klare Abgrenzung des neuen Programms von den Gemeinschaftsinitiativen erforderlich ist. Erfahrungen aus Armut III sollten für die Initiativen nutzbar gemacht werden. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob die "Vitalisierung von Stadtteilen" aus dem Armutsprogramm nicht in die Gemeinschaftsinitiative "Beschäftigung und Humanressourcen" übernommen wird.

Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung im Rat darauf hinzuwirken, daß eine Entscheidung über "Progress" erst dann getroffen wird, wenn der Vorschlag für eine neue Gemeinschaftsinitiative vorliegt.

7. Die Bundesregierung wird gebeten, von der Kommission eine Aufstellung vorlegen zu lassen, aus der sich der genaue Anteil für "Statistikforschung" und für die "sonstige Forschung" ergibt, unter Darlegung der Bereiche und Themen für die Forschung und genaue Erläuterung, ob und inwieweit sich Überschneidungen zum 4. FTE-Rahmenprogramm ergeben bzw. die beiden Programmbereiche sich ergänzen müssen und näherer Begründung, weshalb ein eigener Forschungssetat im neuen Aktionsprogramm unabweisbar notwendig ist.

8. Der Bundesrat hat Zweifel, ob die Durchführung von Modellmaßnahmen auf nationaler Ebene unter der Verantwortung der Kommission und mit finanziellen Zuschüssen aus Gemeinschaftsmitteln erforderlich ist. Denn solche Maßnahmen gehören zu dem originären nationalen Instrumentarium zur Fortentwicklung der Politik auf der Ebene der Mitgliedstaaten.

Der Bundesrat weist darauf hin, daß durch die vorgesehene Programmstruktur staatliche Stellen der politischen Kontrolle entzogen werden.

9. Der Bundesrat lehnt den Einsatz von Gemeinschaftsmitteln und eine fast vollständige Finanzierung zur Unterstützung des Aufbaus neuer transnationaler Netze im Rahmen des spezifischen Aktionsprogramms ab. Der Austausch von für die Modellmaßnahmen relevanten Erfahrungen und Fachkenntnissen ist bereits durch die bisherige Pro-

grammstruktur einschließlich der bestehenden Netze gewährleistet. Der Aufbau von sieben neuen Netzen schafft weiteren Bedarf an Koordinierung und Management. Um eine bessere Einbindung der zuständigen nationalen Stellen zu gewährleisten, könnte ergänzend ein Erfahrungsaustausch in Konferenzen der Regionen erfolgen, die von der Kommission unter Beteiligung der Regierungen der Mitgliedstaaten organisiert werden. Denkbar wäre auch die Förderung des Austausches und der Zusammenarbeit bestehender Institutionen in den Mitgliedstaaten (z.B. Schuldnerberatungsstellen).

10. Die Programmpolitik ist nach Auffassung des Bundesrates der Kontrolle der Mitgliedstaaten praktisch nicht unterworfen. Der Bundesrat fordert deshalb eine maßgebliche Beteiligung der nationalen verantwortlichen Instanzen an der Durchführung und Gestaltung des Programms. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, daß ein Verwaltungsausschuß eingerichtet wird.

Der Bundesrat fordert ferner, daß die unabhängigen europäischen Sachverständigen und die nationalen Korrespondenten nur im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten bestellt werden dürfen.