

Cette *newsletter* est également disponible en français
 Diesen *newsletter* gibt es auch in einer deutschen Version

Unabhängige ExpertInnen geben Überblick über nationale Eingliederungsbestrebungen

Mit der Veröffentlichung des ersten unabhängigen Syntheseberichts zu den Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist der EU ein weiterer Meilenstein in der Koordinierung der europäischen Politikmaßnahmen für soziale Eingliederung gelungen.

Das Dokument liefert einen Überblick über die 25 Länderberichte aus dem 1. Halbjahr 2006 (ein Bericht je EU-Mitgliedstaat), die von den nationalen ExpertInnen erstellt wurden, die an dem von der Europäischen Kommission initiierten Netzwerk unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung mitwirken. Es bietet nicht nur eine aufschlussreiche Zusammenfassung aktueller Tendenzen und Beispiele von bewährten Verfahrensweisen in der gesamten EU, sondern wirft auch ein kritisches Auge auf einige weniger erfolgreiche Initiativen. Darüber hinaus enthält es eine eingehendere Analyse der Problemstellungen rund um aktive Eingliederung und die Mindestabsicherung in mehreren Ländern.

Zu diesem letzten Punkt wird im Bericht insbesondere hervorgehoben, dass zwar eine beachtliche Fülle eingliederungspolitischer Maßnahmen festzustellen ist und aktive Eingliederung in vielen Ländern als politisches Leitmotiv anerkannt worden ist, dessen ungeachtet aber neue Probleme auftreten können. Während beispielsweise die Beschäftigungsrate nach oben weist und Personen mit positiven arbeitsmarktrelevanten Attributen erfolgreich Arbeit finden, ist es erforderlich, sich verstärkt um immer weiter im Abseits stehende Gruppen zu bemühen, die vielschichtigen

sozialen Schwierigkeiten unterliegen. "Der Trend, dass für die Inanspruchnahme von Leistungen immer mehr Bedingungen zu erfüllen sind, erfordert eine behutsame Umsetzung und Überwachung, um der Gefahr entgegenzuwirken, dass die am schlechtesten Gestellten benachteiligt werden oder ein zweigeteiltes System entsteht, in dem jene besser versorgt werden, die in der Lage sind, die Arbeitssuche anzustrengen, während damit gleichzeitig die Solidaritätskomponente der Politik zugunsten der Aktivierungsfunktion aufgeweicht würde."

Die Europäische Kommission richtete 2002 das Netzwerk regierungsunabhängiger ExpertInnen ein, an dem zunächst die Länder der EU-15 beteiligt waren. Der Zweck des

Unabhängige ExpertInnen geben Überblick über nationale Eingliederungsbestrebungen	1
Die Herausforderungen meistern	2
Gemeinsame Themenstellungen	3
Italien: Pilotprojekt für Frauen in atypischen Erwerbssituationen	3
Estland: Behindertenfreundlichster ArbeitgeberIn gesucht!	4
Aktive Eingliederung und Mindesteinkommen	4
Wohnungen für Wohnungslose	5
Neustart	6



Netzwerks ist die Unterstützung der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit bei der Bewertung der Umsetzung der nationalen Aktionspläne für soziale Eingliederung (NAP/Eingliederung). Mit der EU-Erweiterung 2004 dehnte sich das Netzwerk auf die zehn neuen Mitgliedstaaten aus. Es umfasst nun 28 unabhängige ExpertInnen (eineN pro Land

sowie je eineN aus Bulgarien, Rumänien und der Türkei) und ein "Kernteam" aus unabhängigen ExpertInnen, die die Arbeit der LänderexpertInnen koordinieren und Zusammenfassungen ihrer Berichte an die Kommission erstellen. Aus dieser gebündelten Bewertung lassen sich gemeinsame Politikmuster aus der ganzen EU ablesen, daneben aber auch spezifische Unterschiede.

Die Herausforderungen meistern

Der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung ist eine Priorität für die EU. Der Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2006 der Kommission weist die wichtigsten Herausforderungen aus, denen sich die EU zu stellen hat. Ganz oben auf der Liste stehen die Verschärfung des globalen Wettbewerbs, die Folgen der neuen Technologien und die Bevölkerungsalterung in Europa.

Um die Ziele der überarbeiteten Lissabon-Strategie für Wachstum und Arbeit, die im März 2005 von den Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der EU beschlossen wurde, zu erreichen, ist es notwendig, alle verfügbaren Humanressourcen maximal zur Geltung zu bringen und finanziell nachhaltige Sozialschutzsysteme zu entwickeln. Der Synthesebericht stellt fest, dass soziale Eingliederung heute in den politischen Agenden der Mitgliedstaaten einen hohen Stellenwert genießt. Die Folge ist eine beachtliche Palette neuer Initiativen und Gesetze. Der europäische Prozess zur Förderung der sozialen Eingliederung und insbesondere das Peer Review Programm eröffnet EU-Ländern die Chance, sich über ihre verschiedenen Erfahrungen auszutauschen und aus den Erfolgen und Misserfolgen der anderen Lehren zu ziehen. Der Bericht hält fest, dass der Prozess zur Förderung der sozialen Eingliederung in den neuen Mitgliedstaaten einen erfreulich starken Niederschlag gefunden hat. In Kombination mit den Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds führte er in

mehreren Ländern sichtbare Verbesserungen der Governance herbei.

Allerdings klafft nach wie vor - EU-weit - eine Lücke zwischen den beschäftigungs- und sozialpolitischen Zielen der Lissabon-Agenda und der tatsächlichen Umsetzung. Der diesbezügliche Eifer ist von Land zu Land verschieden groß. Eine nachdrücklichere Aktion zur Erreichung des Lissabon-Ziels der schrittweisen Beseitigung von Armut bis 2010 ist unerlässlich. Der Synthesebericht nennt verwaltungsbezogene Herausforderungen, z. B. hinsichtlich der zunehmenden Komplexität, die sich aus der Dezentralisierung von Verantwortungsbereichen oder der Finanzierung des Sozialschutzes ergibt. Die Schlussfolgerung aus diesen Fakten lautet: Das Hauptaugenmerk muss sich nunmehr von allgemeinen Grundsätzen auf die praktische Verwirklichung wirksamer Strategien verlagern.

Die nationalen ExpertInnen bemängeln die Zusammenhanglosigkeit der Politikmaßnahmen einiger Mitgliedstaaten und die Ungerechtigkeit bei der Behandlung einzelner Gruppen. Manche meinen, die EU-Kooperation im Bereich der sozialen Eingliederung zeige nur begrenzte Wirkung, v. a. in Ländern mit komplexen und gut eingeführten Sozialsystemen. Der Synthesebericht appelliert zu verstärkter Kohärenz der Politikkonzepte zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Europa - auf Ebene der EU, der Einzelstaaten wie auch der nationalen Verwaltungseinheiten.



Gemeinsame Themenstellungen

2005 forderte der Europäische Rat die Mitgliedstaaten auf, den Bedürfnissen der Schwächsten in der jüngeren Generation, allen voran den Armutsbetroffenen, besondere Beachtung zu schenken. Der Synthesebericht stellt fest, dass Junge gemeinsam mit MigrantInnen in vielen Ländern zu jenen gehören, die mit spezifischen Problemen auf dem Arbeitsmarkt zu kämpfen haben. In Regionen mit geringer Arbeitsbeschaffung ist es für diese Gruppen am schwierigsten, ein gesichertes Erwerbsleben zu finden.

Ältere Menschen, Junge und Alleinerziehende (v. a. Frauen) unterliegen einem besonders hohen Armutsrisiko. In der Tat ist Kinderarmut nach wie vor ein gewaltiges Problem, und in einigen Ländern zeichnet sich eine Verschärfung der Ungleichheiten ab. Daneben werden auch geschlechterspezifische Problemfelder nicht in gebührendem Maße berücksichtigt. In nahezu allen Länderberichten stechen MigrantInnen und ethnische Minderheiten als die am ärgsten von sozialer Ausgrenzung Betroffenen hervor. Gleichzeitig

halten die ExpertInnen aus mehreren Ländern, in denen Roma-Bevölkerungen beheimatet sind, fest, dass nicht genug unternommen wird, um ihre Integration zu fördern.

Der Bericht untersucht einzelstaatliche Antworten auf die Herausforderungen im Bereich der sozialen Eingliederung und streicht drei Tendenzen hervor. Die erste geht dahin, den Individuen mehr Verantwortung für ihre eigene Wohlfahrt zu übertragen; Unterstützungsleistungen werden dabei an eine Reihe von Bedingungen geknüpft, der Wirkungsradius sozialer Solidarität wird eingengt. Die zweite besteht in der Definition spezifischer gesellschaftlicher Zielgruppen wie Menschen mit Behinderung, in Armut lebende Kinder oder Einwanderinnen und Einwanderer. Die dritte Tendenz schließlich ist die Reformierung der Verwaltungs- und Finanzierungsinstrumente, häufig mit dem Ziel, Sozialschutzsysteme zukunftssicherer zu machen und im Zuge der Dezentralisierung von Diensten die regionale und lokale Ebene hinzuzuziehen.

Italien: Pilotprojekt für Frauen in atypischen Erwerbssituationen

Freiberuflerinnen, Frauen in befristeten und Teilzeitstellen oder Frauen, die nach längerer Abwesenheit vom Arbeitsmarkt Schwierigkeiten haben, den Wiedereinstieg zu schaffen, sind auf spezifische Unterstützung angewiesen, die ihnen ermöglichen muss, das Arbeits- mit dem Familienleben zu vereinbaren.

Die norditalienische Organisation DOCET (Donne Organizzazione Carriera e Tecnologia) untersuchte die Bedürfnisse der Betroffenen und erarbeitete eine innovative Lösung namens Gender@ctive. Sie sieht die Ausgabe von Leistungsschecks vor, u. a. für Kinderbetreuung und Hilfe bei der Betreuung abhängiger Angehöriger, Haushalt und Verpflegung, Transport und Unterstützungsleistungen während der Mutterschaft.

Das Pilotprojekt wurde mit insgesamt € 230.000 aus dem Europäischen Sozialfonds und aus Mitteln der Region Emilia-Romagna ausgestattet.

Insgesamt 17 Frauen beantragten Leistungsschecks, deren Gültigkeit sich über drei Monate erstreckte (August-Oktober 2005). Sie trugen die Verantwortung für insgesamt neun Kinder, zehn Enkelkinder sowie zwei ältere Familienmitglieder. Einige Bewerberinnen stiegen aus verschiedenen Gründen aus dem Projekt aus.

"Das Programm mit den Leistungsschecks sollte Investitionen in kollektive Dienste nicht ersetzen, sondern dazu beitragen, das System flexibler zu gestalten", erklärte die Projektleiterin Lorenza Malucelli.



Das Projekt selbst ist nun zwar ausgelaufen, doch flossen Erfahrungswerte in neue, 2005 verabschiedete regionale Gesetze ein. So werden jetzt Scheckmodelle gefördert, die auf Vereinbarungen zwischen lokalen Gebietskörperschaften, SozialpartnerInnen, NGOs und DienstbringerInnen beruhen.

"Insofern ist das Ergebnis positiv", bekräftigte Filippo Strati, ein Mitglied des italienischen ExpertInnennetzwerks. "Dieses lokale Experiment brachte Erkenntnisse zu Tage, die sich auf andere Ausgangssituationen übertragen lassen."

Estland: BehindertenfreundlichsteR ArbeitgeberIn gesucht!

In einer gemeinsamen Initiative der estnischen Kammer für Menschen mit Behinderung (EPIK), des estnischen ArbeitgeberInnenverbands (ETTK), des Ministeriums für soziale Angelegenheiten und der Werbeagentur Taevas Ogilvy wurde eine Kampagne initiiert, um Unternehmen für das Potenzial von Menschen mit Behinderung zu sensibilisieren. Gleichzeitig sollen ArbeitgeberInnen, die sich um die berufliche Eingliederung Behinderter besonders verdient machen, eine Auszeichnung erhalten.

Der Wettbewerb konnte bereits mehrere Unternehmen dazu anregen, Menschen mit Behinderungen einzustellen und Arbeitsplätze an deren Bedürfnisse anzupassen.

"Die Unternehmen erhalten aus diesem System keine direkte Unterstützung", betonte Mare Viies, Mitglied des estnischen ExpertInnennetzwerks. "Das verliehene Gütesiegel ist ein wichtiges Imageelement. Deshalb erlangte es gleich im allerersten Jahr eine beachtliche Bekanntheit, und schon im Vorfeld wurde eine Menge Werbung damit gemacht."

Eve Päärendson war auf Seiten des estnischen ArbeitgeberInnenverbands für die Projektleitung zuständig. "Wir hoffen sehr,

mehr Unternehmen zu mehr Offenheit gegenüber Menschen mit Behinderung animieren zu können. Wenn möglich, sollen Einstellungen in Frage kommen oder Praktika angeboten werden", erklärte sie. "In Zeiten einer krassen Arbeitskräfteknappheit haben wir Menschen mit Behinderung noch immer nicht als potenzielle MitarbeiterInnen wahrgenommen. Das Ziel dieser Initiative ist es, die gesellschaftlichen Mentalitäten zu ändern."

Die Ermittlung der GewinnerInnen beginnt alljährlich am 3. Dezember, dem internationalen Tag der Menschen mit Behinderung. "Ich glaube, dieses Modell könnte auch in anderen EU-Ländern eingeführt werden - denkbar wäre auch ein einheitliches europäisches Gütesiegel", schlug Frau Viies vor. "Warum nicht?"



Erste Preisverleihung im März 2006



Aktive Eingliederung und Mindesteinkommen

Neben einer überblicksmäßigen Zusammenfassung sollten die unabhängigen ExpertInnen auf einen Schwerpunktbereich der Eingliederungspolitik eingehen: Aktive Eingliederung und Mindesteinkommen. Dazu gehören Fragen wie Sozialhilfe, autonomiefördernde Maßnahmen, aktive Beschäftigungsmaßnahmen und der Zugang zu Basisdiensten.

Die Berichte machen die unterschiedlichen Grundkonzepte deutlich, die in den einzelnen Ländern das Fundament von Aktivierungsmaßnahmen bilden. Sie reichen von einer im Synthesebericht als "solidaristisch" bezeichneten Herangehensweise, die mit zielgerichteter Unterstützung verknüpft wird, bis hin zum Prinzip "Arbeit statt Sozialhilfe", wo Betroffene unter großem Druck stehen, Arbeit anzunehmen. In fast allen Mitgliedstaaten wird zumindest eine Existenzsicherung gewährt, in manchen Fällen sind die Modalitäten für deren Inanspruchnahme allerdings überaus komplex.

Das Netzwerk wird bis Jahresende noch zwei weitere Reihen von nationalen und Syntheseberichten vorlegen. Dabei werden neben der EU-25 auch Bulgarien und Rumänien berücksichtigt. Die erste Berichtserie ist einer Beurteilung der Komponente "soziale Eingliederung" in den ersten nationalen Berichten zu Sozialschutz- und Eingliederungsstrategien gewidmet, die von den Mitgliedstaaten im September an die Kommission übermittelt wurden. Diese Berichte stellen einen wichtigen Beitrag zum Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 dar. Die zweite Berichtsreihe hat eine Analyse der so genannten "Eingangs- und Ausgangsindikatoren" zum Gegenstand (Wechselwirkungsmechanismus zwischen der sozialen Dimension von Lissabon und der überarbeiteten EU-Strategie für Wachstum und Arbeit); ein zweites Schwerpunktthema ist die Integration von Einwanderinnen und Einwanderern sowie ethnischen Minderheiten.

Wohnungen für Wohnungslose

Die 2004 ins Leben gerufene nationale Strategie Norwegens zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit ist auf fünf spezifische Ziele abgestellt, die bis 2007 erreicht werden sollen: Senkung der Zahl der Räumungsklagen um 50% und der tatsächlichen Zwangsräumungen um 30%; Haftentlassene sollen nicht länger als drei Monate an einem einstweiligen Wohnplatz verbringen; nach der Entlassung aus einer Institution soll niemand eine provisorische Unterkunft suchen müssen; niemandem soll ein Notschlafplatz angeboten werden, wenn keine Qualitätsvereinbarung vorliegt; und niemand soll länger als drei Monate an einem einstweiligen Wohnplatz verbringen. Die Strategie kann bereits erste Erfolge für sich in Anspruch nehmen. Die Zwangsräumungen

gingen zwischen 2004 und 2005 um 19 % zurück, und zwischen Vollzugsbehörden und lokalen Gebietskörperschaften wurden Vereinbarungen getroffen, um die Wohnbedürfnisse Haftentlassener vorwegzunehmen.

Doch ist diese Strategie auf andere Länder übertragbar? Die letzte Peer Review, die am 7./8. September 2006 in Oslo stattfand und als deren Gastgeber das norwegische Ministerium für lokale Regierungsangelegenheiten und Regionalentwicklung fungierte, lieferte zahlreiche Antworten auf diese Frage.

- Ein Konzept, das nach norwegischem Muster der Wohnungsversorgung obersten Vorrang einräumt, ist wünschenswert. Ein



- solches Konzept setzt bei der Bekämpfung der Obdachlosigkeit in einem breiten Kontext an und will allen Menschen eine anständige Unterkunft garantieren. Mit Wohnbaufragen befasste Regierungsstellen haben ebenso wie die Umweltministerien einen wichtigen Beitrag zum Kampf gegen Wohnungslosigkeit zu leisten, welche nicht bloß ein soziales Problem darstellt.
- Begrenzte Ressourcen in einigen Ländern stehen der Übertragbarkeit der mit soliden Finanzmitteln ausgestatteten Strategie Norwegens u. U. entgegen. Ein Vorschlag lautete, nur einige Teilpunkte der Strategie zu übernehmen und zunächst lokale, weniger umfangreiche Pilotprojekte anzustreben.
 - Für die Koordinierung zuständig ist die Husbanken, die staatliche norwegische Wohnbaubank. Die TeilnehmerInnen stimmten darin überein, dass in jedem Land im Kampf gegen die Obdachlosigkeit eine zentrale Stelle die leitende Funktion ausüben soll. Sie muss national oder regional angesiedelt sein, entsprechend den Strukturen des betreffenden Landes.
 - Norwegen setzt vorrangig auf "weiche Maßnahmen" (Finanzierungen und Darlehen, Netzwerke und Kommunikationsforen, Schulung, Auszeichnungen für bewährte Praktiken und Kooperationsprotokolle), um die Mitwirkung lokaler Gebietskörperschaften an der Strategie zu gewährleisten. Es herrschte Einigkeit darüber, dass sie weitgehend übertragbar sind, ohne dass gravierende Finanzierungsprobleme auftreten.
 - Es ist erforderlich, eine einheitliche Definition von Obdachlosigkeit zu finden. Die vom Europäischen Verband nationaler Organisationen der Wohnungslosenhilfe (FEANTSA) entworfene Kategorieneinteilung ist empfehlenswert. Es wurde angeregt, dass die Europäische Kommission diese Definition fördert und sich für die Annahme nationaler Strategien zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit ausspricht.
- Qualitätsstandards für Unterkünfte und Einrichtungen für wohnungslose Menschen sind wichtig und müssen weiter diskutiert werden, doch könnte es aufgrund der starken Diskrepanzen hinsichtlich der verfügbaren Ressourcen schwierig sein, internationale Standards einzusetzen.
 - Die Zeit, die Obdachlose in "provisorischen Unterkünften" verbringen, muss möglichst kurz gehalten werden; dazu ist es notwendig, Engpässe zwischen provisorischem und permanentem Wohnraum zu bereinigen.
 - Politisches Engagement hat in der norwegischen Strategie einen hohen Stellenwert, wäre in manchen anderen Ländern jedoch nicht so leicht zu gewährleisten. Eine Einbindung der Wohnproblematik in Strategien zu anderen Fragen wäre ein zielführender Schritt.
 - Die Idee, Vorgaben für die Eindämmung von Obdachlosigkeit aufzustellen, stieß auf mehr oder weniger starke Skepsis, je nach Tragweite des Problems im betreffenden Land. Im Mittelpunkt müsse stehen, die erzielten Fortschritte zu messen; Ziele und Politikmaßnahmen müssen flexibel genug sein, um sie anhand von Praxiserfahrungen nachbessern zu können.
 - Die TeilnehmerInnen meinten, sie wollten die von Norwegen verfolgte Schwerpunktsetzung auf vorbeugende Maßnahmen gegen Obdachlosigkeit und die Berücksichtigung der Wohnraumbedürfnisse Haftentlassener und Menschen, die eine Institution verlassen, in weitere Überlegungen im eigenen Land einfließen lassen.



Neustart

"Mir gefällt es hier", sagt K. "Ich werde mit Respekt behandelt, und ich behandle sie mit Respekt. Ich nehme die Menschen so, wie sie sind." Der heute 35-Jährige nimmt seit seinem 13. Lebensjahr Drogen. Die Straftaten, die er beging, um für seine Abhängigkeit aufzukommen, bezahlte er mit drei Gefängnisaufenthalten. Und Rauschgifthandel war noch das wenigste seiner Vergehen. Auf der Straße stellt er wohl eine Gefahr für sich selbst wie auch für alle anderen dar. Nach seiner letzten Haftentlassung hatte er jedoch gleich ein Dach über dem Kopf. Er lebt jetzt im betreuten Wohnzentrum Fredensborgveien in Oslo und wartet auf einen Platz in einem Methadonprogramm. Er hofft, endgültig von den Drogen loszukommen. Danach will er, wenn alles gut geht, ein paar Monate in einem offenen Zentrum verbringen, bevor er sein Glück auf dem regulären Wohnungsmarkt ver-

sucht. Fast 50 % aller GefängnisinsassInnen Oslos haben nach ihrer Entlassung keinen Platz zum Schlafen. Ein Abkommen zwischen der Stadt und den Vollzugsbehörden soll dem nun ein Ende bereiten. Sie arbeiten eng zusammen, um Wohnungslosigkeit unter ehemaligen Häftlingen zu verhindern. Lokale Übereinkünfte dieser Art haben sich im Rahmen der nationalen Strategie zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit über das ganze Land ausgebreitet. "Die machen das anständig hier", betont K. "Wenn du selber klar kommst, ist es gut - wenn nicht, helfen sie dir: Sie sehen zu, dass du Termine einhältst, rechtzeitig aufstehst, Telefonate führst usw. Sie arbeiten mit dir. Wenn du es aber vermasselst, heißt es, Tschüss, bis zum nächsten Mal! Es ist ein gutes Projekt. Es hilft Menschen wie mir, aus diesem miesen Leben auszubrechen."