



Spanien 2007

# Überregionales operationelles Programm zur Bekämpfung von Diskriminierungen

Synthesebericht

Elizabeth Villagómez

Almenara Estudios Económicos y Sociales, S.L.



On behalf of  
European Commission  
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

## Inhalt

Zusammenfassung .....	3
1. EU-Kontext .....	5
2. Nationaler Kontext (Spanien) .....	6
3. Überregionales operationelles Programm zur Bekämpfung von Diskriminierung (OPCD) ...	10
4. Aspekte zu Relevanz und Übertragbarkeit .....	12
5. Schlussfolgerungen und Erkenntnisse .....	16

## Zusammenfassung

Bei der Erfahrung aus Spanien, um die es in dieser Peer Review geht, spielen die aus dem ESF bereitgestellten Mittel zum Abbau diskriminierender Praktiken in den EU-Mitgliedstaaten – insbesondere auf dem Arbeitsmarkt – sowie zur Verbesserung der Lebensverhältnisse von in Armut und sozialer Ausgrenzung lebenden Menschen eine maßgebliche Rolle. Die Relevanz des spanischen Beispiels ergibt sich insbesondere im Hinblick auf den rechtlichen Rahmen für die Programmplanung 2007-2013<sup>1</sup>, wo Nichtregierungsorganisationen – u. a. Vereinigungen der Zivilgesellschaft und SozialpartnerInnen – als Institutionen ausgewiesen sind, die in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten in der Lage sind, an der Vorbereitung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung von Arbeitsprogrammen mitzuwirken.

Auch in der Neuauflage der Lissabon-Strategie steht im Mittelpunkt, die verschiedenen Beschäftigungs- und Wachstumsziele in einem einheitlicheren Konzept zu bündeln, die aktive Eingliederung und die Anwendung der Offenen Methode der Koordinierung (OKM) zur Förderung der sozialen Eingliederung zu begünstigen und die Ziele der Armutsbekämpfung zu verwirklichen. Daraus folgt, dass Politikmaßnahmen in den Bereichen soziale Eingliederung und Sozialschutz zur Umsetzung der Lissabon-Ziele beitragen müssen und dass wachstums- und beschäftigungspolitische Strategien einen förderlichen Rahmen schaffen und dafür sorgen müssen, dass die soziale Kohäsion erreicht wird. Das überregionale operationelle Programm zur Bekämpfung von Diskriminierungen (OPCD) steht eindeutig im Einklang mit diesen Vorgaben, insofern als seine Schwerpunkte auf der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Gruppen mit schwacher Verankerung auf dem Arbeitsmarkt liegen.

Obwohl Spanien ein stark dezentrales Verwaltungsgefüge aufweist und Sozialpolitik zur Gänze in den Händen der Regionalregierungen liegt, eröffnete das OPCD einen einheitlichen nationalen Ansatz in Zusammenarbeit mit den landesweiten NRO. Der Rückgriff auf Mittel aus dem Strukturfonds zur Untermauerung des OPCD bildet eine wertvolle Ergänzung zur Verfahrensweise der spanischen Zentralregierung, die darauf abzielt, die Arbeit sowohl der autonomen Regionen (CC.AA) als auch der nationalen NRO zu fördern. Was die autonomen Regionen angeht, geschieht dies hauptsächlich in der Sozialpolitik und bei Dienstleistungen, wofür in jeder Region Vereinbarungen getroffen und Budgets beschlossen werden. Die NRO wiederum können sich bei Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen einbringen (finanziert aus der Einkommenssteuer). Gelegentlich werden auch Einzelvereinbarungen mit NRO getroffen.

Im Anhang zum vorliegenden Kurzbericht sind Tabellen zur derzeitigen Situation der verschiedenen Gruppen enthalten, auf die das operationelle Programm OPCD abzielt. Diese Gruppen (u. a. Frauen, Menschen mit Behinderung, Roma und MigrantInnen) sind mit eindeutigen Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert, ungeachtet der anhaltend regen Wirtschaftsentwicklung im Land. Die wichtigsten Herausforderungen, denen das Programm gewidmet war, lagen darin, die Arbeitsmarktteilnahme der Frauen anzuregen und die Integration von Menschen mit Behinderung auf dem Arbeitsmarkt voranzutreiben. Daneben fanden aber auch die Bedürfnisse anderer benachteiligter und von sozialer Ausgrenzung bedrohter Gruppen Berücksichtigung.

<sup>1</sup> Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli (allgemeine Bestimmungen) und Artikel 3.1 (e) sowie 3.2 (b) der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli (Verordnung über den Europäischen Sozialfonds)

Das Budget bezifferte sich auf insgesamt 592 Mio. Euro, davon 63,1 % aus EU-Mitteln, 36,5 % vom spanischen Staat (Zentral-, Lokal- und Regionalregierung) und 4,3 % von NRO. Die Arbeit der sechs beteiligten NRO setzt sich bis 2008 fort. Insgesamt zählte das Programm 226.301 Begünstigte. Unter anderem erhielten 57.581 Personen eine Schulung, 103.291 Personen wurden an eine Arbeitsstelle vermittelt (allerdings ohne Angaben zur Vertragsform), und 734 Unternehmensgründungen wurden betreut.

Es liegen keine Unterlagen über die Ergebnisse oder die Methoden zur Evaluierung und Überwachung dieses Programms vor. Weder im ExpertInnenbericht noch in den Darstellungen im Verlauf des Seminars wurde auf diesen Punkt eingegangen. Hierin liegt möglicherweise der auffälligste Schwachpunkt des Programms. Eine der wenigen Evaluierungen ist die der [Fundación Secretariado Gitano](#). Es handelt sich in der Tat um die einzige NRO, die dem operationellen Programm auf ihrer eigenen Website einen breiten Platz einräumt und eigene Ergebnisberichte erstellt.

Für die Bewertung der Sachdienlichkeit dieses Programms ist es wichtig, die spanischen Besonderheiten zu berücksichtigen, was die stark dezentralen Strukturen in der Erbringung von Sozial- und Beschäftigungsdienstleistungen und die langen Erfahrungen mit der Zusammenarbeit zwischen Regierung und nationalen NRO bei der Umsetzung von Sozialdienstleistungen zugunsten spezieller Bevölkerungsgruppen anbelangt. Die Ausgestaltung des Programms knüpfte außerdem an Erfahrungen an, die bei der Verwaltung des Strukturfonds durch spanische NRO gewonnen worden waren (ESF-Programme). Im Hinblick auf die Zielsetzungen und Prozesse der EU besitzt das operationelle Programm dennoch eine hohe Relevanz, da der Aspekt der Partnerschaft zu den zentralen Grundsätzen der EU-Kohäsionspolitik gehört. Unter den aus dem ESF geförderten Initiativen finden sich zahlreiche Beispiele, wo NRO bei operationellen Programmen die Abwicklung von Projekten mittragen – nichtsdestotrotz ist die spezifische Form der Verwaltung und Umsetzung des hier zur Debatte stehenden spanischen Programms einzigartig.

Alle Peer-Länder gelangten zur Auffassung, dass die spanische Erfahrung eine hohe Relevanz besitzt. Ungeachtet der Unterschiede, die sich aus der Größenordnung und Verwaltung der ESF-Förderung, der Rolle und Beschaffenheit der NRO, den gewählten Eingliederungsmethoden und nicht zuletzt auch aus der Zusammensetzung der von Beschäftigungsdiskriminierung betroffenen Gruppen ergeben, äußerten die TeilnehmerInnen die Meinung, dass in manchen Aspekten Möglichkeiten zur Nachahmung gegeben sind.

In den Stellungnahmen des **EAPN** (Europäisches Netzwerk zur Bekämpfung der Armut) und des **ENAR** (European Network against Racism) wurde Kritik an zwei Punkten geübt: Schwierigkeiten und Hürden bei der wirksamen durchgehenden Verankerung der Grundsätze des EQUAL-Programms in den neuen operationellen Programmen des ESF; und der Informationsmangel im Rahmen der Peer Review, was die Lebensumstände der Programmbegünstigten betrifft (und v. a. die Frage, wie Mehrfachbenachteiligungen wie z. B. Geschlecht und Alter angegangen wurden).

Das OPCD verdeutlicht die Möglichkeiten der Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft bei der Konzeption und Umsetzung von Programmen, die auf spezifische von Diskriminierung, Armut und sozialer Ausgrenzung betroffene Gesellschaftsgruppen abzielen. Die ganzheitliche Herangehensweise an die Programmumsetzung wurde als einer der

herausragendsten Pluspunkte vermerkt. Die Stellung und Bedeutung der NRO in der Verwaltung von ESF-Förderungen in Spanien ist im Kontext der dort seit langem bewährten Kooperation und Zusammenarbeit zwischen NRO und Zentralregierung zu sehen, aber auch vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die sich aus der Abwicklung eines nationalen Programms in einem stark dezentralen Staat wie Spanien ergeben. Folglich fallen für die Beurteilung der Relevanz und Übertragbarkeit nicht nur die Leistungseigenschaften, sondern auch der Aspekt des Vertrauens ins Gewicht.

## 1. EU-Kontext

*"Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (...); diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam."*

Vertrag über die Europäische Union, Artikel 6(1).

Die Bekämpfung von Diskriminierungen ist in der Europäischen Gemeinschaft seit jeher ein erklärtes Ziel, wurde doch schon in den Römischen Verträgen festgehalten, dass die Lohngleichstellung von Frauen anzustrengen ist. Mit der Verabschiedung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der [ArbeitnehmerInnen] im Jahr 1989 wurden weitere schutzbedürftige Gruppen anerkannt; gleichzeitig bildeten sich spezifische Politikinstrumente zur Eindämmung von Arbeitsmarktdiskriminierungen durch Gemeinschaftsinstitutionen und Mitgliedstaaten (hauptsächlich ältere Arbeitskräfte und Arbeitskräfte mit Behinderung) heraus. Der Vertrag von Amsterdam, in dem ein ganzer Titel der Beschäftigung gewidmet ist, räumt dem Rat die Möglichkeit ein, "geeignete Vorkehrungen [zu] treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen". Darüber hinaus wurde die soziale Eingliederung als Aktionsfeld der gemeinschaftlichen Institutionen in einer Entschließung des Rates von 1989 (89/C 277/01) sowie in einer Empfehlung des Rates von 1992 (92/441/EWG) verankert; die entsprechenden rechtlichen Befugnisse sind in Titel XI des Vertrages von Amsterdam vermerkt. Daran anknüpfend wurden die Bemühungen zur Beseitigung von Diskriminierung mit der Richtlinie 2000/78/EG) zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung und der Richtlinie (2000/43/EG) zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse in jüngerer Vergangenheit fortgesetzt. Begleitend zu diesen Richtlinien wurden in einem Aktionsprogramm der Gemeinschaft 2001-2006 Finanzressourcen bereitgestellt; es war auf folgende vorrangige Aspekte abgestellt:

- Verstärkte Analyse der Merkmale der sozialen Ausgrenzung.
- Unterstützung unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure im Kampf gegen Diskriminierungen.
- Schärfung des Bewusstseins für Diskriminierungen sowie den Nutzen von Vielfalt.

Diese Bemühungen werden heute im Rahmen von PROGRESS 2007-2013 weiter geführt; mit diesem Gemeinschaftsprogramm soll insbesondere die "wirksame Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und seine Berücksichtigung in allen Gemeinschaftsstrategien"

unterstützt werden<sup>2</sup>. Wenngleich nicht explizit erwähnt, ist die Zielsetzung einer durchgängigen Berücksichtigung im Prinzip auch in der Abwicklung der Strukturfonds gegenwärtig, insbesondere in der Programmperiode 2000-2006 des Europäischen Sozialfonds (ESF). Mit diesem Finanzierungsinstrument wurde nicht zuletzt die Möglichkeit geschaffen, dass wohltätige Einrichtungen direkt von der Kommission Gelder erhalten (Artikel 6 bzw. Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen anderer Programme). Diese Organisationen der Zivilgesellschaft (in diesem Dokument: NRO) wurden von den Europäischen Gemeinschaften im Vertrag von Maastricht als Instanzen von relevantem Stellenwert für die Mobilisierung von BürgerInnen – nicht zuletzt im Bereich der sozialen Eingliederung – anerkannt; noch weiter ausgeführt ist dieser Gedanke im Weißbuch *„Europäisches Regieren“* (KOM [2001] 428) und schließlich im Vertrag von Amsterdam. Wie bereits erwähnt, werden NRO – u. a. Vereinigungen der Zivilgesellschaft und SozialpartnerInnen – in den Bestimmungen des ESF und den allgemeinen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 als zentrale Akteurinnen erachtet, die sich in enger Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten bzw. Regionen in die Vorbereitung, Umsetzung, Überwachung und Evaluierung der operationellen Programme einbringen können.

Andererseits steht auch in der Neuauflage der Lissabon-Strategie im Mittelpunkt, die verschiedenen Beschäftigungs- und Wachstumsziele in einem einheitlicheren Konzept zu bündeln, die aktive Eingliederung und die Anwendung der Offenen Methode der Koordinierung (OKM) zur Förderung der sozialen Eingliederung zu begünstigen und die Ziele der Armutsbekämpfung zu verwirklichen. Daraus folgt, dass Politikmaßnahmen in den Bereichen soziale Eingliederung und Sozialschutz zur Umsetzung der Lissabon-Ziele beitragen müssen und dass wachstums- und beschäftigungspolitische Strategien einen förderlichen Rahmen schaffen und dafür sorgen müssen, dass die soziale Kohäsion erreicht wird.

## 2. Nationaler Kontext (Spanien)

In den letzten 25 Jahren hat Spanien einen umfassenden und noch nicht abgeschlossenen Dezentralisierungsprozess seiner Verwaltungsstrukturen vorangetrieben. Im Zuge der verschiedenen Reformen wurde ein Großteil der Entscheidungskompetenzen in Gesundheits-, Bildungs-, Wohnungs- und Beschäftigungsbelangen an die *Comunidades Autónomas* (Regionen) übertragen. In sozialpolitischen Angelegenheiten verhält es sich insofern anders, als diese in Spanien erst vergleichsweise spät in Erscheinung traten – und de facto auf lokaler und regionaler Verwaltungsebene auf die Agenda gesetzt wurden. Es handelt sich in diesem Fall also nicht um eine Kompetenzübertragung von der Zentralverwaltung, sondern die Regionen und Gemeinden nutzten die seit der neuen Verfassung von 1978 bestehenden Rahmenmöglichkeiten, um Unterstützungsmechanismen und Instrumente auf diesem Politikfeld auszuarbeiten (Zweckbindung von Budgetmitteln, Versorgung mit grundlegenden sozialen Dienstleistungen, Gestaltung von Sozialleistungen uvm.). Es ist dies ein wesentlicher Punkt, den es für das Verständnis dessen, was mit dieser Peer Review analysiert werden sollte, und hinsichtlich der von den TeilnehmerInnen vorgebrachten Anmerkungen zur Übertragbarkeit zu berücksichtigen gilt. Die Schwierigkeit, ein derartiges Programm auf regionaler Ebene in Spanien abzuwickeln, wurde gelöst, indem Partnerschaften mit nationalen NRO eingegangen wurden, welche über ihre

<sup>2</sup> Für die vollständigen Leitlinien für PROGRESS, vgl. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/docs/guidelines\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/docs/guidelines_de.pdf).

Netzwerke und Kontakte auf regionaler und lokaler Ebene aktiv wurden, um weitere Finanzmittel zu erschließen und die Effizienz der Programmumsetzung zu verbessern.

Gleichzeitig zählt Spanien eine Reihe von NRO, die auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in Sozialprojekte involviert sind und für die Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse sozial ausgegrenzter Individuen und Gruppen eine gewichtige Rolle spielen. Diese NRO werden von den Behörden – sei es auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene – bei zahlreichen Arbeiten und Politikmaßnahmen zur Förderung der sozialen Ausgrenzung und zur Armutsbekämpfung als Partnerinnen hinzugezogen. Sie erhalten regelmäßig Finanzierungen aus verschiedenen Programmen, abhängig von der zuständigen Verwaltungsinstanz, und sind in verschiedene Governance- und Monitoring-Mechanismen der Politikumsetzung eingebunden. In der Tat nehmen sie im Auftrag der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die in Spanien die alleinige Zuständigkeit auf diesem Gebiet innehaben, sehr häufig die Erbringung von Sozialdienstleistungen wahr. Knapp 82 % der NRO im Sozialbereich (darunter Stiftungen, die am OPCD teilnehmenden Organisationen sowie auch Vereine) haben Sondervereinbarungen mit staatlichen Behörden, die Sozialdienstleistungen zugunsten spezifischer Gruppen finanzieren.

Was die Rolle der NRO bei der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für NutzerInnen betrifft, kommt als wichtigstes Instrument die so genannten "Eingliederungsfirmen" zum Tragen; sie sind Teil der zur Beschäftigung hinführenden Mechanismen, die bedrohten oder ausgegrenzten Personen – jenen, die am Arbeitsmarkt am weitesten im Abseits stehen – angeboten werden. Diese Unternehmen sind ähnlich denen in anderen EU-Ländern und bieten sowohl provisorische als auch permanente (und in manchen Fällen geschützte) Arbeitsplätze für Personen, deren Arbeitssuche mit den üblichen Mechanismen (z. B. Vermittlungsdienste des Arbeitsamtes) aus verschiedenen Gründen erfolglos bleibt. Sie fungieren darüber hinaus als Mittler zwischen Arbeitssuchenden und Betrieben auf dem regulären Arbeitsmarkt, sobald die NutzerInnen für den Eintritt in diesen bereit sind. Bis 2007 war eine zersplitterte Gesetzeslage gegeben, da für diese Aktivitäten in jeder autonomen Region (*Comunidad Autónoma* – CC.AA.) eigene Vorschriften galten, sofern überhaupt welche vorhanden waren. 2007 wurde ein landesweites Gesetz verabschiedet, mit dem letztlich eine einheitlichere Vorgehensweise herbeigeführt wurde.

Nicht zuletzt stellen die Mittel aus dem Strukturfonds eine wertvolle Ergänzung zur Vorgehensweise der spanischen **Zentralregierung** dar, die einerseits die sozialpolitische Arbeit der CC.AA. unterstützt (eigene Abkommen und Budgets für jede Region) und gleichzeitig **nationale** NRO fördert, die sich im Rahmen von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen einbringen (finanziert aus der Einkommenssteuer) und mit denen mitunter auch einzelne Vereinbarungen getroffen werden.

### Statistische Entwicklung 1999-2006

Im Folgenden sollen einige Daten zur Lage in Spanien bei Beginn des Programms sowie im Verlauf seiner Umsetzung präsentiert werden. Als die Umsetzung des OPCD-Programms eingeleitet wurde, wies Spanien eine hohe Arbeitslosigkeit (speziell Jugend-, Frauen- und Altersarbeitslosigkeit), eine rasche Zunahme der befristeten Arbeitsverträge und eine niedrige weibliche Erwerbsquote auf. In Tabelle 2 werden einige Eurostat-Zahlen gezeigt und Durchschnittswerten aus der EU gegenübergestellt (Zeitraum 1999-2006).

Der auffälligste Aspekt ist die hohe Rate der Arbeitsbeschaffung, die einen jährlich Anstieg der allgemeinen Erwerbstätigenquote von über einem Prozentpunkt – insgesamt von 54 % auf 64 % – bewirkte. Die Beschäftigungsrate in der höchsten Altersgruppe (55-64 Jahre) stieg von ca. 35 % auf 44 % an. Zwischen 2000 und 2006 entfallen 37 % aller in der EU neu geschaffenen Arbeitsplätze auf Spanien.

Analog dazu ging die Arbeitslosenquote von fast 12 % auf unter 8 % (Männer) bzw. von 18 % auf ungefähr 12 % (Frauen) zurück. Die Jugendarbeitslosigkeit unter Männern fiel von 20 % auf 15 % ab, unter Frauen von 36 % auf ca. 22 %. Die Langzeitarbeitslosigkeit unter Männern sank von knapp 4 % auf etwas über 1 %, bei Frauen von 9 % auf unter 3 %. Der Anteil junger Arbeitsloser an der Gesamtbevölkerung der 15- bis 24-Jährigen nahm von 11 % auf ca. 8 % (Männer) bzw. von 14 % auf unter 10 % (Frauen) ab.

Die Zahlen verdeutlichen zwar hervorragende Arbeitsmarktleistungen, aber ein eingehenderer Blick auf eine andere Entwicklung schwächt diese Ergebnisse ab. Der Anteil der Zeitverträge stieg von 33 % auf 34 % an, während zwischen 2002 und 2003 ein Rückgang auf unter 32 % zu verbuchen war. Männer weisen allerdings eine deutlich niedrigere Rate (32 % in 2006) als Frauen auf (37 % gegen Ende des Beobachtungszeitraums). Darüber hinaus unterlief die demografische Zusammensetzung Spaniens im selben Zeitraum aufgrund eines großen Kontingents an zuströmenden WanderarbeiterInnen einen weitreichenden Wandel. Sie erreichten bis 2006 einen Anteil von 9,94 % an der Gesamtbevölkerung Spaniens. EU-weit nahm Spanien ein Drittel aller MigrantInnen auf, die seit 2000 in die EU gekommen sind<sup>3</sup>. Damit ist Spanien seit einigen Jahren nach den USA das zweitwichtigste Zielland von Migration. Eine aktuelle Studie belegt, dass das anhaltende Wirtschaftswachstum des Landes ohne diesen MigrantInnenzustrom nicht möglich gewesen wäre<sup>4</sup>. Der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund nahm in diesem Zeitraum im Durchschnitt um jährlich 1 % zu. Die Arbeitsplätze der Einwanderinnen und Einwanderer sind überwiegend im Baugewerbe und in einigen Dienstleistungssektoren angesiedelt (z. B. Kinderbetreuung, Pflegeberufe, Reinigungsdienste für Private und Büros, Restaurants/Gastronomie). Im Anhang findet sich eine Tabelle mit einer vergleichenden Gegenüberstellung von Indikatoren für MigrantInnen und die spanische Bevölkerung. Zwar schneiden die MigrantInnen bei einigen Indikatoren besser ab als die spanische Bevölkerung, doch verhält es sich insbesondere bei jenen, die mit Gefahren der sozialen Ausgrenzung zu tun haben, umgekehrt.

Die Erwerbsquote der männlichen spanischen Bevölkerung liegt bei 67 %, jene männlicher MigrantInnen indes bei 86 %. Bei Frauen beträgt die Quote 46 % gegenüber 69 %. Im Hinblick auf die Verwirklichung der Lissabon-Ziele auf dem Gebiet der Beschäftigung spielt die Bevölkerung mit Migrationshintergrund eine entscheidende Rolle. Die Beschäftigungsquote folgt demselben Muster: 77 % unter männlichen MigrantInnen, gegenüber 63 % in der männlichen Bevölkerung Spaniens, und 59 % gegenüber 41 % bei Frauen. Die Arbeitslosenquoten sind indessen für Personen mit Migrationshintergrund höher – 10 % im Vergleich zu 5 % (Männer) bzw. 14,4 % im Vergleich zu 11 % (Frauen). Dies spiegelt den höheren Anteil an Zeitarbeit und möglicherweise auch an Fluktuationsarbeitslosigkeit wider. Unter MigrantInnen ist zudem die Bereitschaft zu informeller oder nicht angemeldeter Arbeit höher, weshalb die Arbeitslosenrate in Wahrheit vielleicht niedriger ist. Es muss darauf hingewiesen werden, dass Spanien EU-weit einen der höchsten Anteile an Schattenwirtschaft aufweist (zwischen 22 % und 33 % des BIP bzw. 17 %

<sup>3</sup> Informe Mensual Núm 295, Servicio de Estudios, La Caixa, Octubre 2006 – in Englisch verfügbar auf <http://www.lacaixa.comunicacions.com/se/ieimhm.php?idioma=eng>.

<sup>4</sup> Ibid.

der Erwerbsbevölkerung). Ein Umstand, der nach einer Untersuchung der OECD ebenfalls dazu beiträgt, dass MigrantInnen rasch Arbeit finden. Die Bereiche Hausarbeit/Pflege und Bau sind die zwei offensichtlichsten Beispiele. Ferner liegt der Schluss nahe, dass der rapide Anstieg der Frauenbeschäftigungsquote bis zu einem gewissen Grad auch mit dem Aufkommen an billigen von Migrantinnen wahrgenommenen Dienstleistungen in den Bereichen Hausarbeit, Kinderbetreuung und Pflege zusammenhängt. Die Kehrseite ist indessen, dass diese Frauen entweder gezwungen sind, ihre eigenen Kinder zurückzulassen, oder dass sie mit anderen Problemen konfrontiert werden, wenn ihre Kinder nach Spanien nachkommen (Sozialdumping). Das Hauptproblem in diesem Zusammenhang ist, dass es in Spanien keine öffentlichen Dienstleistungen gibt, die diese Effekte abfedern würden; Bestrebungen zur Professionalisierung dieser Versorgungsdienste stehen erst am Anfang (v. a. die Maßnahmen im neuen Gesetz zur Förderung des selbstbestimmten Lebens und zur Unterstützung Pflegebedürftiger).

Eine weitere Gruppe, die seit vielen Jahren mit einer eindeutigen Situation der sozialen Ausgrenzung zu kämpfen hat, sind die Roma. Eine der NRO, die mit der Umsetzung des hier zur Debatte stehenden Programms befasst sind, ist die Fundación Secretariado Gitano. Sie spielt eine tragende Rolle für Politikmaßnahmen und Programme, die auf diese Bevölkerungsgruppe abzielen. Tabelle 2 im Anhang enthält einige Zahlen aus einer 2005 unter der Roma-Bevölkerung durchgeführten Arbeitserhebung in Gegenüberstellung zur restlichen Bevölkerung Spaniens. Die Zahlen sprechen für sich und machen die eindeutigen Benachteiligungen, denen Roma in punkto Beschäftigung unterliegen, offensichtlich. Sie erklären auch, dass Roma zu einem hohen Anteil Schwarzarbeit nachgehen. Die Zahlen stammen aus einer Erhebung, die zum Teil aus dem hier erörterten Programm finanziert wurde.

Laut den Ergebnissen einer Studie über Behinderungen aus dem Jahr 1999 (*Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999*) machen Menschen mit Behinderung fast 9 % der Gesamtbevölkerung aus (7,5 % der männlichen und 10 % der weiblichen Bevölkerung; insgesamt 3,000.000 Menschen). Nur 40 % (1,4 Mio. Menschen) der gesamten Bevölkerung mit Behinderung sind im Erwerbsalter. Gemäß dieser Quelle liegt die Erwerbstätigenquote unter Menschen mit Behinderung bei 24 % (Frauen: 16 %, Männer: 32 %), die Arbeitslosenquote in dieser Gruppe beträgt 54 %, und 36 % besitzen nur eine geringe oder gar keine Schulbildung – was in mehr als der Hälfte der Fälle den spezifischen körperlichen oder geistigen Behinderungen zugeschrieben wird.

Genaue, detaillierte Angaben zu anderen benachteiligten Bevölkerungsgruppen sind kaum verfügbar. Aus diesem Grund ist eine Beurteilung ihrer Lage zu Programmbeginn bzw. während der sechsjährigen Laufzeit nicht möglich.

### 3. Überregionales operationelles Programm zur Bekämpfung von Diskriminierung (OPCD)

Dieser Abschnitt enthält eine Zusammenfassung des Beitrags des Gastgeberlandes zur praktischen Umsetzung der Politikmaßnahme, zum Budget, den institutionellen Arrangements sowie zu Evaluierung und Monitoring.

#### 3.1 Die Politikmaßnahme in der Praxis

Die wichtigsten Problemstellungen, die mit dem zur Debatte stehenden Programm angegangen werden sollten, sind:

- Förderung der Arbeitsmarktteilnahme unter Frauen.
- Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderung auf dem Arbeitsmarkt.

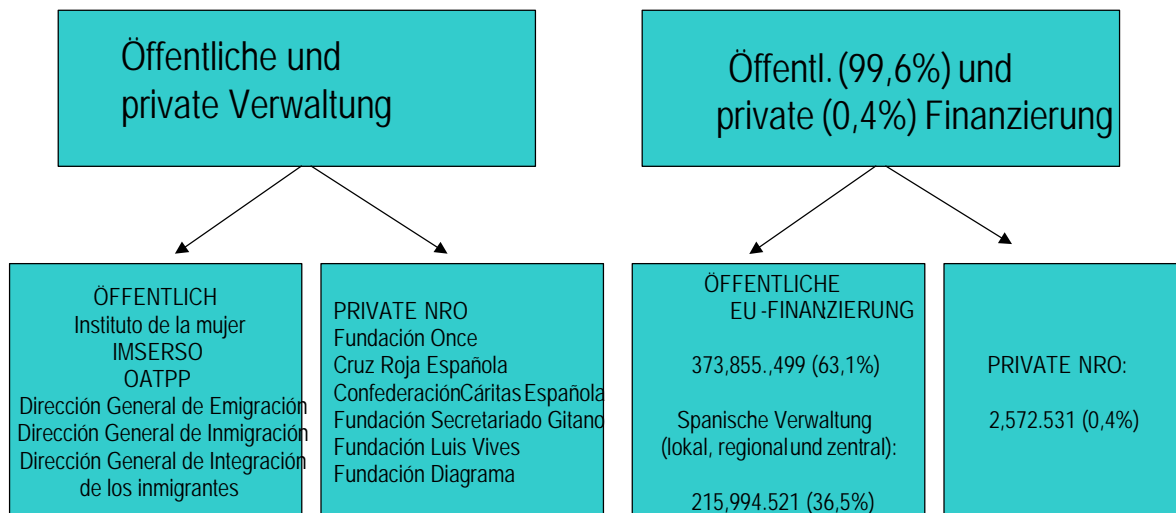
Doch auch andere von sozialer Ausgrenzung bedrohte Gruppen wurden von dem Programm ins Auge gefasst. Die im Rahmen des Programms durchgeführten und finanzierten Aktivitäten zielten so auch auf folgende Gruppen ab:

- Einwanderinnen und Einwanderer;
- ArbeitsmigrantInnen innerhalb Spaniens;
- Menschen mit Behinderung;
- Ethnische Minderheiten (in erster Linie Roma);
- Kurz vor der Entlassung stehende Sträflinge und Haftentlassene;
- Jugendliche in staatlicher Fürsorge (v. a. InsassInnen von Jugendstrafanstalten);
- Ehemalige Drogenabhängige;
- Diverse von Diskriminierung betroffene Gruppen.

Es muss berücksichtigt werden, dass die im Rahmen des Programms angebotenen Dienstleistungen weitgehend nachfrageorientiert angelegt waren, da bestehende NutzerInnen von Programmen der beteiligten NRO und von öffentlichen Diensten weitergeleitete Personen zugelassen wurden.

#### 3.2 Budget und institutionelle Arrangements

Die folgende Abbildung zeigt die wichtigsten von spanischen NRO aus dem Sozialbereich verwalteten Mechanismen zur Umsetzung und Finanzierung des überregionalen operationellen Programms zur Bekämpfung von Diskriminierungen (OPCD).



Im Länderbericht ist zu lesen, dass Spanien wie auch andere EU-Staaten die Aufwendungen zur Eindämmung von Armut und sozialer Ausgrenzung erhöht hat und dass "für den Zeitraum 2000-2006 eine Budgetallokation von über 1,5 Mrd. € für die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung geplant war, mit dem Ziel mehr als 2,200.000 BezieherInnen [zu erreichen]. Das [gegenständliche] Programm bedeutete für Spanien einen wichtigen Fortschritt, und zwar aus zwei Gründen: Einerseits, weil erstmals ein landesweites operationelles Programm mit ausschließlichem Schwerpunkt auf Arbeitsmarktintegration und soziale Eingliederung von Gesellschaftsgruppen ins Leben gerufen wurde, die hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt vor spezielle Schwierigkeiten gestellt sind; zweitens, weil – ebenfalls erstmals – eine Gruppe von (ursprünglich fünf, in weiterer Folge sechs) Nichtregierungsorganisationen mit der Abwicklung eines Teils dieses operationellen Programms betraut wurde. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Mitwirkung spanischer NRO als [Empfängerinnen von] Strukturfonds seit langem besteht, v. a. im Kontext des ESF; das Innovative an diesem Programm ist indessen, dass sie als Verwaltungseinrichtungen agieren<sup>5</sup>".

Die Arbeit der sechs beteiligten NRO setzt sich bis 2008 fort. Insgesamt zählte das Programm 226.301 Begünstigte. Unter anderem erhielten 57.581 Personen eine Schulung, 103.291 Personen wurden an eine Arbeitsstelle vermittelt (allerdings ohne Angaben zur Vertragsform), und 734 Unternehmensgründungen wurden betreut.

### 3.3 Evaluierung und Monitoring

Es liegen keine Unterlagen über die Ergebnisse oder die Methoden zur Evaluierung und Überwachung dieses Programms vor. Weder im ExpertInnenbericht noch in den Darstellungen im Verlauf des Seminars wurde auf diesen Punkt eingegangen. Hierin liegt möglicherweise der auffälligste Schwachpunkt des Programms. Eine der wenigen Evaluierungen ist die der [Fundación Secretariado Gitano](#). Es handelt sich in der Tat um die einzige NRO, die dem operationellen Programm auf ihrer eigenen Website einen breiten Platz einräumt und eigene Ergebnisberichte erstellt.

<sup>5</sup> Unter "Verwaltungseinrichtungen" ist zu verstehen, dass sie für die gesamte Programmlaufzeit den Auftrag erhalten, die Abwicklung eines Teils des operationellen Programms wahrzunehmen.

## 4. Aspekte zu Relevanz und Übertragbarkeit

### 4.1. Einleitung

Für die Bewertung der Sachdienlichkeit dieses Programms ist es wichtig, die spanischen Besonderheiten zu berücksichtigen, was die stark dezentralen Strukturen in der Erbringung von Sozial- und Beschäftigungsdienstleistungen und die langen Erfahrungen mit der Zusammenarbeit zwischen Regierung und nationalen NRO bei der Umsetzung von Sozialdienstleistungen zugunsten spezieller Bevölkerungsgruppen anbelangt. Die Ausgestaltung des Programms knüpfte außerdem an Erfahrungen an, die bei der Verwaltung des Strukturfonds durch spanische NRO gewonnen worden waren (ESF-Programme). Im Hinblick auf die Zielsetzungen und Prozesse der EU besitzt das operationelle Programm dennoch eine hohe Relevanz, da der Aspekt der Partnerschaft zu den zentralen Grundsätzen der EU-Kohäsionspolitik gehört.

Daneben gibt es einige Aspekte, denen *grundsätzlich* ein hohes Erkenntnis- und Übertragbarkeitspotential zugesprochen wurde, insbesondere:

- Tragweite: Verdichtung von Einzelmaßnahmen und -projekten zu einem Programm zur Beseitigung von Diskriminierungen.
- Zielgruppenausrichtung: Roma-Schwerpunkt, aber auch Berücksichtigung anderer von Diskriminierung betroffener und in Armut und sozialer Ausgrenzung lebender Gruppen.
- Mittel zur Umsetzung: Partnerschaft mit NRO, nicht nur bei der Umsetzung, sondern auch der Verwaltung von Mitteln.

Die TeilnehmerInnen der Peer Review machten in ihren schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen eine Reihe von Anmerkungen zur Relevanz und Übertragbarkeit, die in diesem Abschnitt zusammengefasst sind.

### 4.2 Europaweiter Vergleich ähnlicher Konzepte

Unter den aus dem ESF geförderten Initiativen finden sich zahlreiche Beispiele, wo NRO bei operationellen Programmen die Abwicklung von Projekten mittragen – nichtsdestotrotz ist die spezifische Form der Verwaltung und Umsetzung des hier zur Debatte stehenden spanischen Programms einzigartig.

Auch bezüglich der Gestaltung der Partnerschaften im Rahmen von ESF-Programmfinanzierungen gibt es eine große Vielfalt, die sich aus den unterschiedlichen länderspezifischen Traditionen ergibt, was Partnerschaften und Kooperationen zwischen NRO und Regierungen betrifft. Aufschlussreich in diesem Zusammenhang sind die [Gemeinsamen Berichte](#) über Sozialschutz und soziale Eingliederung, in denen darauf hingewiesen wird, dass NRO als Vertreterinnen von Zielgruppen eingliederungspolitischer und armutsrelevanter Politikmaßnahmen nicht immer in die Ausgestaltung, Umsetzung, Überwachung oder Bewertung dieser Maßnahmen einbezogen werden. Die OKM eröffnet in der Tat die Möglichkeit, Mechanismen zu schaffen oder aufzufrischen, um Maßnahmen und Konzepte auf den Gebieten Armut und soziale Eingliederung NRO und den Betroffenen selbst zu Konsultationen vorzulegen.

Zahlenmaterial ist außer für spezifische Projekte, die auf der [ESF-Projektwebsite](#) aufgeführt sind, kaum verfügbar. Allenfalls handelt es sich um sehr kleine Projekte (keines mit mehr als 1.500 NutzerInnen) mit einem Finanzierungsrahmen zwischen 100.000 und 2 Mio. Euro. Seine Größenordnung ist in der Tat ein weiteres herausragendes Merkmal des spanischen OPCD-Programms.

In Ländern wie Großbritannien, Ungarn, der Tschechischen Republik und Portugal griff die mit der Abwicklung von Strukturfonds zuständige Behörde auf das System der Globalzuschüsse zurück; NRO werden dort für die Umsetzung operationeller Programme als Mittlerinstanzen hinzugezogen.

### 4.3 Kommentare der Peer-Länder

Alle an der Peer Review teilnehmenden Länder anerkannten die Relevanz der spanischen Erfahrung. Ungeachtet der Unterschiede bezüglich der Größenordnung und Abwicklung der ESF-Finanzierung, der Rolle und Art der involvierten NRO, der Eingliederungsmethoden sowie auch der Zusammensetzung des von Arbeitsmarktdiskriminierung betroffenen Personenkreises bestehe Spielraum für die Übernahme einzelner Aspekte.

Für **Bulgarien** liegt eine der wichtigsten Erkenntnisse und eines der am ehesten nachahmenswerten Elemente in der individuell abgestimmten und ganzheitlichen Herangehensweise an die NutzerInnen und die praxisgerechte Arbeitsweise, die dabei zur Geltung kommt. Bulgarien verfügt bereits über einen rechtlichen Rahmen für entsprechende Maßnahmen, die die Arbeit der SozialbetreuerInnen ergänzen sollen. Im Rahmen des operationellen Programms zum Aufbau von Humanressourcen werden für dieselben Ziele wie im spanischen OPCD bereits Förderungen bereitgestellt. Unterschiede bestehen im Finanzierungsansatz und im Umstand, dass der Kampf gegen Diskriminierungen in die allgemeinen Politikagenden eingegliedert und nicht in einem spezifischen operationellen Programm gebündelt ist. Beide Konzepte – im Hinblick auf die Roma oder die MigrantInnenbevölkerung, die in Bulgarien ständig anwachsen wird – wurden als die Aspekte des spanischen Programms hervorgestrichen, die für eine Übernahme am ehesten in Frage kommen. Ein weiterer Aspekt ist die bewusstseinsbildende Arbeit unter ArbeitgeberInnen und anderen AkteurlInnen.

In **Zypern** ist die Ausgangslage sehr verschieden, was die Größenordnung eines solchen Programms, die NRO und die Zielgruppen anbelangt. Dessen ungeachtet wurde die Einbeziehung des NRO-Sektors in die Umsetzung von Sozialdienstleistungen als sehr sinnvoll wahrgenommen. Es wären allerdings Ressourcen für den Kapazitätenaufbau zugunsten der Nichtregierungsorganisationen notwendig. Aus Sicht Zyperns stellt sich zudem das Problem der Überwachung und Evaluierung der Programme. Darüber hinaus wäre der Frage nachzugehen, wie ein zielgruppenorientiertes Konzept mit einem breiter gefassten Ansatz kombiniert werden könnte.

In **Griechenland** haben jüngste Reformen, darunter auch eine Verfassungsänderung, erweiterte Möglichkeiten für die Zusammenarbeit mit dem NRO-Sektor bei der Erbringung von Fürsorgeleistungen geschaffen. Auch die BürgerInnenrechte erfuhren eine Verstärkung. Die Rolle der NRO ist für die Umsetzung bedarfsgerecht angepasster Dienstleistungen, die den Einzelnen die Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt gestatten, von wesentlicher

Bedeutung. Ferner wurde die Übertragung der Zuständigkeiten im Bereich der Beschäftigungsintegration auf die lokale Ebene als maßgebliches Element für die Wirksamkeit von Sozialpolitik erkannt.

Aus der Sicht **Finnlands** könnte die spanische Erfahrung in das neue Verwaltungskonzept einfließen und somit im Hinblick auf die Herausforderungen und Hindernisse zur Geltung kommen, denen sich die EU-Mitgliedstaaten in Fragen der Governance zu stellen haben. Die zentrale Frage betrifft die Rolle der Zivilgesellschaft und der an der Planung und Umsetzung von Strategien und Programmen beteiligten NRO. Finnland hat weitreichende Erfahrungen mit der Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen in die Abwicklung von EU-Programmen, heute nähert sich die Vorgangsweise indes eher dem spanischen Modell an. Jüngste Strukturveränderungen auf der Ebene der lokalen Gebietskörperschaften im Zusammenhang mit der Umsetzung von Sozialdienstleistungen bringen die Herausforderung mit sich, diese Dienstleistungen in einem umfassenden Konzept zu verwalten. Breit gefasste Strategien berühren mehrere Fachgebiete und Sektoren, und Finnland arbeitet gegenwärtig an diesen Aspekten. Monitoring und Evaluierungen (Sozialberichterstattung) sind in diesem Zusammenhang wichtige Elemente im Hinblick auf Transparenz und Nachprüfbarkeit. Weitere Gemeinsamkeiten betreffen die Arbeit der NRO in den Eingliederungsbetrieben und der Einsatz von Pfaden zur Arbeitsmarktintegration. Letztlich ist die Frage der Finanzierung der NRO für die Durchführung von Fürsorgearbeit von höchster Wichtigkeit. In Finnland erfolgt dies über öffentliche Ausschreibungen.

Für **Malta** ergibt sich im Vergleich zu Spanien ein auffälliger Größenunterschied. Nichtsdestoweniger ist die Übertragbarkeit für die Erkenntnisse aus den eingesetzten Verfahrensweisen, das Konzept der Zusammenarbeit zwischen Regierung und NRO sowie auch die Mitarbeit des Privatsektors gegeben. Selbstverständlich müssten kulturell und demografisch bedingte Unterschiede gebühlich berücksichtigt werden. Gegenwärtig erfordert der maltesische NRO-Sektor einer weiteren Festigung, da heute hauptsächlich Freiwillige am Werk sind, sodass Human- und Materialressourcen begrenzt bleiben.

**Slowenien** sieht im organisatorischen Ansatz und der Organisationsstruktur des OPCD-Programms den wertvollsten Aspekt, sowohl im Hinblick auf die Umsetzung als auch die Finanzierung. Den slowenischen Nichtregierungsorganisationen mangelt es derzeit an den nötigen Kapazitäten und Ressourcen, um im selben Maße wie spanische NRO an der Umsetzung und finanziellen Verwaltung von ESF-Projekten mitzuwirken. Die EQUAL-Initiative förderte indessen erste Beispiele für die Zusammenarbeit zwischen Regierung und NRO auf lokaler Ebene zu Tage. Die Elemente des OPCD-Programms, die aus Sicht Sloweniens die höchste Relevanz besitzen, betreffen die Erkenntnisse und Methoden im Zusammenhang mit den Roma und der MigrantInnenbevölkerung. Eine wichtige Frage bezog sich auf die eingesetzten Planungsmechanismen und die Instrumente, die die Effizienz in den unterschiedlichen Regionen gewährleisten.

#### 4.4 Beiträge europäischer Interessenvertretungen

In den Stellungnahmen des **EAPN** (Europäisches Netzwerk zur Bekämpfung der Armut) und des **ENAR** (European Network against Racism) wurde Kritik an zwei Punkten geübt: Schwierigkeiten und Hürden bei der wirksamen durchgehenden Verankerung der Grundsätze des EQUAL-Programms in den neuen operationellen Programmen des ESF; und der Informationsmangel im Rahmen der Peer Review, was die Lebensumstände der Programmbegünstigten betrifft (und

v. a. die Frage, wie Mehrfachbenachteiligungen wie z. B. Geschlecht und Alter angegangen wurden).

Seitens des **ENAR** wurde die Frage aufgeworfen, auf welche Weise NRO für die Abwicklung und Umsetzung von ESF-Projekten ausgewählt werden. Andererseits wurde sehr begrüßt, dass verschiedene von Diskriminierung betroffene Gruppen abgedeckt werden. Als weiteres sehr positives Element wurde aufgenommen, dass zur Förderung der Arbeitsmarktintegration ein ganzheitliches Konzept zum Zug kommt. Schließlich machte das ENAR wichtige Anmerkungen zur Politikkohärenz und zum OPCD. Wie greifen das OPCD und die spanische Einwanderungspolitik ineinander? Konnten Personen ohne legalen EinwohnerInnenstatus die für das Programm zuständigen Stellen aufsuchen? Letztlich wurde die Sichtbarkeit des Aspekts des Diskriminierungsabbaus in Frage gestellt. Andere Elemente wie der individuell abgestimmte Ansatz, die zielgruppenspezifische, auf Partizipation abzielende Ausrichtung des Programms und das Ganzheitliche des Konzepts wurden wiederum positiv bewertet.

Das **EAPN** machte die Anmerkung, dass die Einbeziehung von NRO in die Umsetzung von Programmen und Maßnahmenplänen zur Eindämmung von Diskriminierung, Armut und sozialer Ausgrenzung nicht nur in Spanien, sondern auch in Großbritannien, der Tschechischen Republik, Ungarn, Irland und Malta eine gängige Praxis sei. Unter NRO herrsche das Gefühl, dass das Element der sozialen Kohäsion in der EU-Politik nicht immer angemessen zur Geltung kommt, insbesondere bei strategischen Abkommen und solchen von hoher politischer Relevanz. Es bestehe ferner der Eindruck, dass alle Erkenntnisse aus der EQUAL-Initiative, die im Rahmen der operationellen Programme des ESF in die allgemeinen Agenden einfließen sollten, verloren gehen, sollten bei Hauptfinanzierungsprogrammen nicht dieselben Grundsätze wie bei EQUAL zum Zug kommen. Die Abschaffung der Globalzuschüsse in den neuen Finanzierungsvorschriften könnte die Nachahmung der spanischen Erfahrung vereiteln.

#### 4.5 Diskussion zur Übertragbarkeit der Politikmaßnahme

Die Diskussion zu Fragen der Übertragbarkeit fand in zwei gesonderten Workshops statt. In beiden wurde betont, dass die reale Situation je nach Mitgliedstaat starke Unterschiede aufweist. In allen Ländern werden die Gruppen potenziell Betroffener indes gleich gesehen, und über die Notwendigkeit, an ihre Probleme heranzugehen, herrscht Einigkeit.

Bulgarien beispielsweise zählt dieselben Risikogruppen, u. a. Menschen mit Behinderung und Roma. Der wichtigste Unterschied liegt darin, dass Spanien über ein eigenes Programm zur Bekämpfung von Diskriminierungen verfügt, mehrere andere Länder indes einen horizontalen, alle Programme umspannenden Ansatz verfolgen. In Bulgarien besteht ein wachsendes Bewusstsein für diskriminierende Praktiken unter ArbeitgeberInnen und anderen AkteurInnen sowie für Gleichstellungsfragen. Ein weiterer länderspezifischer Unterschied betrifft die Finanzierungsquellen – je nach Land ESF, EFRE<sup>6</sup> und Nationalbudget.

Darüber hinaus wurde das Problem der Zielgruppenabstimmung angesprochen, denn nicht jedeR in den einzelnen Gruppen ist auf gleiche Weise bedroht – so sind beispielsweise einige MigrantInnen hoch qualifiziert. Angehörige von Risikogruppen sind oftmals in der Schattenwirtschaft tätig, woraus sich eine weitere Herausforderung ergibt. Alle TeilnehmerInnen

<sup>6</sup> Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

waren sich indessen über die Zielsetzung einig, einen integrativen Arbeitsmarkt zu schaffen und eine aktive Vorgangsweise zugunsten der Individuen zu wählen.

Die Kapazitäten und die Rolle der NRO unterliegen ebenfalls starken länderspezifischen Abweichungen. Einhellig anerkannt wurde indes von allen Peer-Ländern die Rolle, die diese Einrichtungen bei der Umsetzung von Dienstleistungen mit stärkerer individueller Ausgestaltung zugunsten der am stärksten benachteiligten Gruppen haben bzw. haben könnten. In manchen Fällen wäre es erforderlich, den Rechtsrahmen anzupassen, um NRO Rollen und Verantwortungen zukommen zu lassen, wie es in Spanien mit dem OPCD erfolgt ist. Gleichzeitig wurde angemerkt, dass Nichtregierungsorganisationen in jedem Falle eine gewichtigere Rolle einnehmen könnten, und zwar auch in anderen Aspekten wie der Planung und Überwachung von Politikmaßnahmen zur sozialen Eingliederung und zum Sozialschutz.

Der zweite Punkt, dem ein starkes Übertragbarkeitspotential zugesprochen wurde, betrifft die eingesetzten Methoden ("individuelle Integrationspfade"). An anderer Stelle wurden jedoch Fragen laut, was den Einsatz der Methoden in ländlichen Gebieten anbelangt.

Die wichtigsten Problemfelder, die bezüglich der Übertragbarkeit des OPCD angesprochen wurden, im Überblick:

- Demokratie und Nachprüfbarkeit: Welche Maßnahmen sind nötig, um Transparenz zu gewährleisten?
- Wie können weitergehende Erkenntnisse nach der Vereinbarung von operationellen Programmen nutzbar gemacht werden?
- Bedeutung von Folgenabschätzungen und Indikatoren. Die Peer Review-TeilnehmerInnen zeigten sich beeindruckt von der Fülle der statistischen Daten zum spanischen Programm; die vollständige Einschätzung der Ergebnisse erfordert indessen Indikatoren aus einem längeren Zeitraum.
- Was können Regierungen zum Kapazitätenaufbau von NRO beitragen? Wie sieht die angemessene Rolle von Staat und staatlichen Institutionen aus? Welche Maßnahmen sind notwendig, um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse von Risikogruppen erfüllt werden? Wie lässt sich gleichzeitig gewährleisten, dass Regierungen sich ihrer Letztverantwortung für die Sozialfürsorge nicht entziehen?

## 5. Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

Das OPCD verdeutlicht die Möglichkeiten der Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft bei der Konzeption und Umsetzung von Programmen, die auf spezifische von Diskriminierung, Armut und sozialer Ausgrenzung betroffene Gesellschaftsgruppen abzielen.

Die ganzheitliche Herangehensweise an die Programmumsetzung wurde als einer der herausragendsten Pluspunkte vermerkt. Die Stellung und Bedeutung der NRO in der Verwaltung von ESF-Förderungen in Spanien ist im Kontext der dort seit langem bewährten Kooperation und Zusammenarbeit zwischen NRO und Zentralregierung zu sehen, aber auch vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die sich aus der Abwicklung eines nationalen Programms in einem stark dezentralen Staat wie Spanien ergeben. Folglich fallen für die Beurteilung der Relevanz und

Übertragbarkeit nicht nur die Leistungseigenschaften, sondern auch der Aspekt des Vertrauens ins Gewicht.

Die wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Peer Review können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Die Aktivitäten zur **Bewusstseinsförderung über diskriminierende Verhaltensweisen** unter ArbeitgeberInnen und anderen AkteurInnen des Arbeitsmarktes wurden als hoch relevant festgehalten.
- Die Verbindung aus **Zielgruppenausrichtung** und individueller, ganzheitlicher Herangehensweise an jeden Fall sicherte den Erfolg des Programms. Allerdings ist es notwendig, dass die abschließende **Evaluierung** aus Gründen der Transparenz und Nachprüfbarkeit auf eine Reihe von Indikatoren zu den Profilen der NutzerInnen und auf die tatsächlichen Resultate (Art der Arbeitsverträge, Gehälter usw.) Bedacht nimmt.
- Die Verwaltung und Umsetzung von Strukturfonds durch Nichtregierungsorganisationen muss auf einer soliden Vertrauensbasis beruhen. Eine weitere wichtige Voraussetzung sind die **Kapazitäten** auf Seiten der **NRO** (Finanz- und Humanressourcen) für die erfolgreiche Durchführung der Arbeit. Auch hierfür sind transparente Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen angezeigt. Die FSGG (Roma-NRO) lieferte dafür ein gutes Beispiel.
- Trotz der markanten länderspezifischen Unterschiede, was die Dezentralisierungsmodalitäten sowie die Reichweite und Kapazitäten von NRO betrifft, waren sich alle an der Peer Review teilnehmenden Staaten darin einig, dass die spanische Erfahrung von Relevanz ist. Wie erwähnt, erachteten sie die **Methode der Integrationspfade** als eines der Merkmale, das für die Übertragbarkeit besonders in Frage kommt.
- Die Feststellung, dass **bürokratische Hürden**, die Risikogruppen abschrecken oder an der Lösung ihrer Probleme hindern, abgebaut werden müssen, fand allgemeine Zustimmung. Das von unten nach oben verlaufende Konzept zur erfolgreichen Abstimmung von Dienstleistungen auf lokale Bedürfnisse wurde ebenfalls gutgeheißen.
- Die **Organisationsform des Programms** wurde von den Peer-Ländern als einer im Hinblick auf die Übertragbarkeit relevantesten Punkte vermerkt. Sie berücksichtigte nicht nur Aspekte der Governance (direkte Einbindung von NRO – wenngleich dies weniger auf die NutzerInnen zutrifft), sondern nahm auch auf die Herausforderungen Rücksicht, die mit der Erbringung von Dienstleistungen verbunden sind (z. B. Verbesserung des Zugangs für die am stärksten benachteiligten Gruppen, die außerhalb der Reichweite der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung liegen).
- Die Verstärkung der **vernetzten Arbeitsweisen** zwischen öffentlichem und privatem Sektor auf verschiedenen Regierungsebenen wurde als weithin nachahmenswerter Aspekt ausgemacht.
- Für Länder mit ähnlich dezentralen Verwaltungsstrukturen war außerdem von Interesse, wie es Spanien geschafft hat, im OPCD die **nationale Regierungsebene**

mit der Ebene der autonomen Regionalverwaltungen zusammenzuführen. Die Förderung dieser Zusammenarbeit in gemeinsamen Programmen wurde als ein übertragbarer Aspekt vermerkt.

- Die Herangehensweise an **Roma**, innerhalb der Gemeinschaft die Selbstkompetenz zu fördern und Initiativen anzustoßen, damit die Einzelnen sich zu aktiveren Mitgliedern der Gesellschaft entwickeln und Qualifikationen und Selbstvertrauen aufbauen können, war für Länder mit einer starken Roma-Bevölkerung von großem Interesse.

## Anhang A

**Tabelle 1.**  
**Die wichtigsten Arbeitsmarktindikatoren für die Roma-Bevölkerung Spaniens (2005)**

Erwerbstätige Bevölkerung über 16 Jahre	329.017 (69 % der Bevölkerung)
Arbeitslos	45.600 (Arbeitslosenrate von 13,76 % – 3 Prozentpunkte über dem spanischen Durchschnitt)
Frauenarbeitslosenquote	16,29 % (2 Prozentpunkte über dem spanischen Durchschnitt)
Jugendarbeitslosenquote	17,8 % (2 Prozentpunkte unter dem spanischen Durchschnitt)
Beschäftigungsquote	59,73 % (nur 3,6 Prozentpunkte unter dem spanischen Durchschnitt)
Frauenbeschäftigungsquote	48,56 % (nur 2,6 Prozentpunkte unter dem spanischen Durchschnitt)
Jugendbeschäftigungsquote	57,73 % (19,4 Prozentpunkte über dem spanischen Durchschnitt)
<b>Vorübergehende und befristete Beschäftigungen</b>	<b>57,2 % (fast 20 Prozentpunkte höher als in der spanischen Bevölkerung)</b>
<b>Mündliche Arbeitsverträge</b>	<b>14,8 % (Zahl für spanische Bevölkerung unbekannt)</b>
<b>Selbständigenquote</b>	<b>21 % (6 Prozentpunkte höher als in der spanischen Bevölkerung)</b>
<b>Mithelfende Familienangehörige</b>	<b>21 % (fast 20 Prozentpunkte höher als in der spanischen Bevölkerung)</b>
<b>Teilzeitarbeit</b>	<b>41,9 % (33 Prozentpunkte höher als in der spanischen Bevölkerung)</b>
%-Anteil nach Sparten:	
Dienstleistungen	75,94 % (11 Prozentpunkte über dem spanischen Durchschnitt)
Landwirtschaft	8,74 % (3 Prozentpunkte über dem spanischen Durchschnitt)
Baugewerbe	10,67 % (16,5 Prozentpunkte unter dem spanischen Durchschnitt)
Industrie	4,65 % (25 Prozentpunkte unter dem spanischen Durchschnitt)

Quelle: Aus mehreren Tabellen in *Población Gitana y Empleo*, 2005, sowie aus eigenen Berechnungen; Gegenüberstellung mit den Daten aus "Beschäftigung in Europa 2005", ausgenommen die Beschäftigungszahlen im Baugewerbe – hier erfolgte der Vergleich mit den Daten der INE-Arbeitskräfteerhebung (2. Quartal 2005).

Tabelle 2. Hauptmerkmale der MigrantInnenbevölkerung

		SpanierInnen	MigrantInnen insgesamt	EU	Resteuropa	Lateinamerika	Rest der Welt
<b>Gesamtbevölkerung (in Tausenden)</b>							
Männer			1956,3	316,9	335,5	793,6	510,2
Frauen			1969,8	313,7	375,3	965,1	315,7
<b>Altersstruktur (%-Anteil je Altersgruppe)</b>							
Männer	0-15 Jahre	16,77	9,16	6,75	9,60	10,85	9,43
	16-24 Jahre	10,77	14,10	8,14	17,17	17,75	13,35
	25-34 Jahre	16,63	31,06	19,53	35,74	32,30	36,70
	35-44 Jahre	15,87	24,0	20,57	23,31	26,10	27,21
	45-54 Jahre	13,56	11,10	14,13	11,45	8,58	10,25
	55 Jahre und darüber	26,41	10,28	30,88	2,74	4,42	3,06
Frauen	0-15 Jahre	15,46	9,28	6,86	8,23	9,64	12,39
	16-24 Jahre	9,76	16,56	8,36	21,74	15,63	20,50
	25-34 Jahre	14,90	30,76	20,61	34,18	34,75	33,52
	35-44 Jahre	15,20	20,41	19,74	20,64	22,51	18,73
	45-54 Jahre	13,17	11,36	11,04	11,29	12,84	10,27
	55 Jahre und darüber	31,50	11,63	33,40	3,92	4,63	4,59
<b>Bildungsstand (prozentuelle Anteile an der Erwerbsbevölkerung)</b>							
Männer	Ohne Bildung	1,37	1,87	0,57	0,00	0,11	6,64
	Grundschule	29,08	24,59	12,24	17,14	21,64	41,90
	Pflichtschulabschluss	28,21	21,24	20,36	13,32	24,00	22,77
	Sekundarstufe I	18,55	31,54	27,76	40,87	38,14	17,68
	Sekundarstufe II	0,04	0,33	0,00	1,55	0,17	0,00
	Hochschulbildung	22,12	19,69	35,78	27,13	15,70	10,63
	Doktorat	0,63	0,75	3,28	0,00	0,24	0,39
Frauen	Ohne Bildung	3,14	3,07	0,58	0,17	0,18	18,44
	Grundschule	34,58	19,75	12,46	14,75	18,99	36,08
	Pflichtschulabschluss	23,01	20,18	21,19	17,39	21,69	17,82
	Sekundarstufe I	17,64	35,30	29,00	40,97	40,78	17,61
	Sekundarstufe II	0,05	0,09	0,24	0,06	0,08	0,00
	Hochschulbildung	21,32	21,18	35,06	26,66	17,90	10,05
	Doktorat	0,26	43	1,47	0,00	0,38	0,00
<b>Erwerbsquoten</b>							
Männer		67,16	86,06	65,41	91,5	89,6	90,29
Frauen		45,55	69,05	50,63	76,8	79,15	47,03
<b>Beschäftigungsquoten*</b>							
Männer		63,31	77,46	59,53	81,06		
Frauen		40,66	59,12	44,4	62		
<b>Arbeitslosenquoten*</b>							
Männer		5,86	10	8,99	10,15		
Frauen		11,08	14,39	12,32	14,67		
<b>Beschäftigungsverteilung nach Sektoren (%)</b>							
Männer	Landwirtschaft	5,61	8,32	3,41	13,62	5,83	11,05
	Industrie	22,09	16,17	17,75	20,02	12,79	18,16
	Baugewerbe	18,18	36,78	16,67	43,61	40,21	36,31
	Dienstleistungen	54,12	38,73	62,17	22,76	41,17	34,48
Frauen	Landwirtschaft	3,21	4,34	1,62	7,70	3,04	7,67
	Industrie	10,50	5,86	7,09	6,53	4,92	8,26
	Baugewerbe	1,85	0,65	0,00	0,64	0,90	0,10
	Dienstleistungen	84,45	89,15	91,29	85,12	91,14	83,97

Quelle: Arbeitskräfteerhebung (EPA), INE – 2. Quartal 2006

Tabelle 3. Gegenüberstellung grundlegender Arbeitsmarktindikatoren für Spanien und die EU-15 (1999-2006)

	DURCHSCHNITT EU-15								DURCHSCHNITT SPANIEN							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>GESAMT</b>																
Beschäftigungsquote (Bevölkerungs-% 15-64 Jahre)	62,5	63,4	64,0	64,2	64,3	64,7	65,2	66,0	53,8	56,3	57,8	58,5	59,8	61,1	63,3	64,8
Beschäftigungsquote (Bevölkerungs-% 15-24 Jahre)	39,6	40,5	40,9	40,6	39,9	40,0	39,8	40,1	30,5	32,5	34,0	34,0	34,4	35,2	38,3	39,5
Beschäftigungsquote (Bevölkerungs-% 25-54 Jahre)	75,7	76,5	77,0	77,1	77,1	77,6	77,8	78,7	66,2	68,4	69,5	70,2	71,4	72,7	74,4	75,8
Beschäftigungsquote (Bevölkerungs-% 55-64 Jahre)	37,1	37,8	38,8	40,2	41,7	42,5	44,1	45,3	35,0	37,0	39,2	39,6	40,7	41,3	43,1	44,1
Zeitverträge (% ArbeitnehmerInnen insges.)	13,4	13,7	13,5	13,1	13,1	13,6	14,3	14,7	32,9	32,2	32,2	31,8	31,8	32,5	33,3	34,0
<b>MÄNNER</b>																
Erwerbsquote (Bevölkerungs-% 15-64 Jahre)	78,3	78,3	78,3	78,4	78,6	78,6	78,9	79,2	77,9	78,8	78,4	79,1	80,0	80,4	80,9	81,3
Erwerbsquote (Bevölkerungs-% 15-24 Jahre)	51,7	51,6	51,4	51,2	51,0	50,9	51,2	51,1	47,2	48,0	48,2	48,8	49,5	50,2	52,3	52,2
Erwerbsquote (Bevölkerungs-% 25-54 Jahre)	92,7	92,7	92,4	92,4	92,4	92,4	92,5	92,7	93,0	93,1	91,7	92,1	92,5	92,5	92,4	92,5
Erwerbsquote (Bevölkerungs-% 55-64 Jahre)	51,5	51,6	52,2	53,4	55,1	55,8	56,8	57,6	57,6	60,2	61,2	62,1	62,9	62,7	63,2	63,5
<b>FRAUEN</b>																
Erwerbsquote (Bevölkerungs-% 15-64 Jahre)	59,5	60,0	60,2	61,0	61,6	62,5	63,2	64,0	50,0	52,0	50,9	53,1	55,1	56,8	58,3	60,2
Erwerbsquote (Bevölkerungs-% 15-24 Jahre)	44,6	44,7	44,2	44,3	44,0	44,2	44,4	44,4	39,0	39,7	37,7	38,5	39,2	39,8	42,9	43,9
Erwerbsquote (Bevölkerungs-% 25-54 Jahre)	71,6	72,1	72,3	73,1	73,9	75,0	75,3	76,2	60,7	62,8	61,3	64,1	66,5	68,3	69,0	71,2
Erwerbsquote (Bevölkerungs-% 55-64 Jahre)	29,6	30,3	31,1	32,8	34,3	35,5	37,8	39,3	21,2	22,7	23,7	24,4	25,7	27,2	29,6	31,0
<b>MÄNNER</b>																
Arbeitslosenquote (% Arbeitskräfte 15+)	7,1	6,4	6,1	6,5	7,0	7,1	7,0	6,5	9,0	7,9	7,5	8,1	8,2	8,0	7,0	6,4
Jugendarbeitslosenquote (% Arbeitskräfte 15-24)	15,3	13,7	13,6	14,6	15,9	16,1	16,3	15,6	20,5	18,1	17,3	19,2	20,2	19,4	16,7	15,1
Langzeitarbeitslosenquote (% Arbeitskräfte)	3,2	2,8	2,5	2,6	2,8	3,0	2,9	2,8	3,6	2,8	2,3	2,3	2,4	2,2	1,4	1,2
Jugendarbeitslosenanteil (Bevölkerungs-% 15-24)	8,6	7,7	7,1	7,6	8,1	8,0	8,5	8,0	11,0	9,8	8,0	9,0	9,7	9,4	8,7	7,8
<b>FRAUEN</b>																
Arbeitslosenquote (% Arbeitskräfte 15+)	10,3	9,2	8,6	8,8	9,1	9,2	8,9	8,4	18,0	16,0	14,8	15,7	15,3	14,3	12,2	11,6
Jugendarbeitslosenquote (% Arbeitskräfte 15-24)	19,6	17,4	17,1	17,1	17,2	17,6	17,1	16,8	36,3	32,5	31,2	31,1	30,8	30,1	23,5	21,6
Langzeitarbeitslosenquote (% Arbeitskräfte)	4,8	4,2	3,8	3,7	3,9	4,0	3,7	3,5	9,0	7,4	6,0	5,9	5,7	5,0	3,4	2,8
Jugendarbeitslosenanteil (Bevölkerungs-% 15-24)	8,5	7,8	6,8	6,8	7,0	7,3	7,6	7,3	14,4	13,0	10,1	10,5	10,6	10,5	10,1	9,5