

Der Kampf gegen die soziale Ausgrenzung im ländlichen Raum



LIAISON ENTRE ACTIONS
DE DÉVELOPPEMENT
DE L'ÉCONOMIE RURALE

LINKS BETWEEN ACTIONS
FOR THE DEVELOPMENT
OF THE RURAL ECONOMY



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'AGRICULTURE

EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL
AGRICULTURE



Der Kampf gegen die soziale Ausgrenzung im ländlichen Raum

“INNOVATION IM LÄNDLICHEN RAUM”

HEFT NR. 8

EUROPÄISCHE BEOBACHTUNGSSTELLE LEADER

JULI 2000

*Dieses Heft wurde im Anschluß an das LEADER-Seminar
“**Methoden zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung
im ländlichen Raum**” (30.9. bis 4.10. 1998 in Castlebar,
Irland) in Zusammenarbeit mit der LEADER-Gruppe South
& West Mayo (E-mail: leader@smayo.iol.ie) erstellt.*

*Autorin und Autor sind **Gilda Farrell** (ehemalige stell -
vertretende Leiterin der Europäischen Beobachtungsstelle
LEADER) und **Samuel Thirion** (INDE, Portugal), die bei
ihrer Arbeit von **Bernard Brunet** (SAPIE, Frankreich)
unterstützt wurden.*

*Für die Endredaktion des Textes war **Jean-Luc Janot**
(Europäische Beobachtungsstelle LEADER) verantwortlich.*

*Produktionsleitung: **Christine Charlier** (Europäische
Beobachtungsstelle LEADER).*

Inhalt

Einleitung	5
Kapitel I	7
Soziale Ausgrenzung – ein multidimensionales Phänomen	9
1.1 Was bedeutet “soziale Ausgrenzung”?	9
1.2 In welchem Umfang ist die beschäftigungspolitische Entwicklung in Europa der Ursprung von Armut	10
1.3 Von der Armut zur sozialen Ausgrenzung	12
1.4 Wie lassen sich Armut und soziale Ausgrenzung messen?	13
1.5 Soziale Ausgrenzung im ländlichen Raum: eine Herausforderung für das Konzept der nachhaltigen Entwicklung	13
1.6 Der Kampf gegen die soziale Ausgrenzung und die Entwicklung des ländlichen Raums	15
Kapitel II	17
Diagnosen und Strategien zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum	19
2.1 Bedarfsanalyse: Analyse der sozialen Ausgrenzung in einem ländlichen Gebiet	19
2.2 Analyse des Angebots: Eine Bestandsaufnahme der konkreten Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung	27
2.3 Messung und Verminderung der Diskrepanz zwischen Bedarf und Angebot	29
2.4 Fazit	31
Kapitel III	33
Methoden und Instrumente zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum	35
3.1 Gezielte lokale Aktionen als Keimzelle eines umfassenderen gebietsbezogenen Ansatzes	35
3.2 Schließung von Lücken bei den Hilfen der öffentlichen Dienste	36
3.3 Zusammenführung von Initiatoren, Begünstigten, Humanressourcen und Finanzmitteln	37
3.4 Die Instrumente	40
3.5 Konsequenzen und Perspektiven der gezielten Aktionen	41
3.6 Fazit	42
Kapitel IV	43
Konsolidierung des Kampfes gegen die soziale Ausgrenzung durch dessen Verankerung in einem gebietsbezogenen Ansatz	45
4.1 Risiken und Chancen des gebietsbezogenen Ansatzes: Von der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zum sozialen Zusammenhalt	45
4.2 Errungenschaften, die bei der Ausarbeitung eines gebietsbezogenen Ansatzes für die soziale Integration weiterhelfen können	46
4.3 Möglichkeiten und Grenzen der LEADER-Methode	48
Fazit	51

Einleitung

Die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung gehörte ursprünglich nicht zu den Aufgabenbereichen von LEADER. Doch im Zuge der Bemühungen um eine vollständige Ausschöpfung des Potentials der ländlichen Gebiete haben die meisten lokalen Aktionsgruppen (LAG) erkannt, daß auch die Probleme von Ausgrenzung, Arbeitslosigkeit und Isolation in ihre Arbeit einfließen und somit berücksichtigt werden müssen. So hat sich während der Durchführung der Gemeinschaftsinitiative eine gewisse Sensibilität für diese Thematik entwickelt. Die LAG betonen mehr und mehr die Bedeutung der lokalen Ebene bei Maßnahmen, die den sozialen Zusammenhalt betreffen. In einigen Ländern wie z. B. Irland wurden Maßnahmen in diesem Bereich als Kernstück der entwickelten Strategien verankert. Auch LEADER+, die neue Gemeinschaftsinitiative für ländliche Entwicklung, bekräftigt den Handlungsbedarf in diesen Bereichen, in dem sie dem Aspekt der Chancengleichheit und der Schaffung von Arbeitsplätzen besondere Bedeutung beimißt.

Aber im Grunde versteht es sich von selbst, daß sich die zukünftigen LAG von LEADER+ einem Thema stellen, das ganz oben auf der europapolitischen Tagesordnung steht und für das unbedingt neue Lösungsansätze und Strategien gefunden werden müssen.¹

Dieser Bericht umfaßt vier Kapitel:

Kapitel I: Soziale Ausgrenzung – ein multidimensionales Phänomen

Kapitel II: Diagnosen und Strategien zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum

Kapitel III: Methoden und Instrumente zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum

Kapitel IV: Konsolidierung des Kampfs gegen die soziale Ausgrenzung durch dessen Verankerung in einem gebietsbezogenen Ansatz.

Das dritte Kapitel enthält detaillierte Analysen von sieben Fallbeispielen, die auf dem Seminar **“Methoden zur Bekämpfung der Ausgrenzung in ländlichen Gebieten”** erörtert wurden.

Land	Region	Gebiet	Bezeichnung
Frankreich	Bretagne	Centre-Ouest Bretagne	Der Plan zur Eingliederung auf dem Land: Cornouaille, Dépt. Morbihan
Frankreich	Auvergne	Forez et Plaine de la Loire	Wiederbelebung gesellschaftlicher Bindungen zur Wiedereingliederung von im Loire-Tal ansässigen Landwirten in wirtschaftlichen Schwierigkeiten
Finnland	Oulu	Utajärvi	Förderung der Unabhängigkeit älterer Menschen
Italien	Trentino	Valle di Non	Sozialgenossenschaft: Eine Selbsthilfegruppe für Behinderte (“Gruppo sensibilizzazione handicap”)
Vereinigtes Königreich	Schottland	Angus	Angus Transport Forum: Eine Lösung für Verkehrsprobleme im ländlichen Raum
Irland	Irland	ganz Irland	RRI (Rural Resettlement Ireland) Möglichkeiten der Wiederansiedelung im ländlichen Raum für von Ausgrenzung bedrohte Familien
Italien	Emilia-Romagna	Sant’Arcangelo di Romagna	Die “Zeitbank”

[1] Leser und Leserinnen, die sich eingehender mit der Europapolitik zum Thema soziale Ausgrenzung beschäftigen möchten, finden in den beiden Mitteilungen der Europäischen Kommission KOM(2000)78 und KOM(2000)79 sowie auf der Web-Site http://europa.eu.int/comm/dg05/soc-prot/soc-incl/index_de.htm weitere wichtige Anhaltspunkte

Kapitel I

Soziale Ausgrenzung – ein multidimensionales Phänomen

Soziale Ausgrenzung – ein multidimensionales Phänomen

Im Laufe der letzten zehn Jahre haben in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Armut und soziale Ausgrenzung in besorgniserregendem Maße zugenommen. Diese Entwicklung ist zu einem großen Teil der steigenden Arbeitslosigkeit zuzuschreiben. Doch Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung sind nicht unbedingt direkt miteinander verknüpft, so daß eine eingehendere Analyse der Mechanismen erforderlich ist, um die Verbindungen und Wechselwirkungen zwischen den drei Phänomenen genauer zu erfassen.

In diesem Kapitel werden die Beziehungen zwischen Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung herausgearbeitet sowie die Merkmale, die heute in der Europäischen Union das Phänomen der sozialen Ausgrenzung – insbesondere im ländlichen Raum – kennzeichnen.

Die soziale Ausgrenzung im ländlichen Raum ist ein relativ vernachlässigtes und wenig untersuchtes Problem. Da sie auf dem Lande weniger konzentriert und weniger auffällig ist, gilt die soziale Ausgrenzung weithin als ein im wesentlichen städtisches Phänomen. Dennoch betrifft sie auch zunehmend den ländlichen Raum, der oft mit grundlegenden Umstrukturierungsproblemen in der Landwirtschaft zu kämpfen hat. Verschärft wird das Problem durch ein unzureichendes Arbeitsplatzangebot, hohe Arbeitslosigkeit, eine rückläufige Entwicklung im Angebot geeigneter sozialer Dienste, die geographische Isolation, fehlende Orte der Begegnung und Freizeitgestaltung sowie Wohnungsknappheit für neue Familien.

Diese Problematik läßt sich anhand verschiedener Beispiele aus dem Programm für ländliche Entwicklung in England (2000 – 2006) veranschaulichen.

- > In einem großen Teil der kleinen Dörfer ("parishes") können die Grunddienste nicht mehr gewährleistet werden. Das Dienstleistungsangebot ist zwar – abgesehen vom Postdienst – seit 1991 nicht mehr weiter zurückgegangen, aber einige Dienste fehlen vollständig. So gibt es in 70% dieser Dörfer keinen Dorfladen mehr. Für 75% dieser Dörfer besteht nicht einmal mehr eine wöchentliche Busverbindung.²
- > Die statistische Erfassung der Probleme der sozialen Ausgrenzung ist auf dem Land schwieriger, weil es in

demselben Gebiet sowohl gutsituierte als auch benachteiligte Haushalte gibt.

- > Die wichtigsten Ursachen der Armut auf dem Land sind das niedrige Lohn- und Einkommensniveau sowie die wachsende Zahl der Rentner, die sich auf dem Land ansiedeln. Dies gilt im übrigen nicht nur für abgelegene Gebiete, sondern auch für wohlhabendere und einfacher zu erreichende ländliche Regionen.
- > Eine Untersuchung von 5.000 Haushalten ergab, daß 30% der Landbevölkerung in den vergangenen zehn Jahren zu dem einen oder anderen Zeitpunkt in Armut gelebt haben (gegenüber 40% der städtischen Bevölkerung).³ Andere Studien aus den Jahren 1979⁴ und 1990⁵ haben gezeigt, daß 25% der britischen Haushalte auf dem Land in Armut oder armutsähnlichen Umständen leben.
- > Von allen Berufsgruppen ist die Selbstmordrate bei Landwirten am höchsten – ein Spiegel für die enormen Sorgen und Ängste dieser Bevölkerungsgruppe. Angesichts der isolierten Situation der Landwirte ist die Selbstmordrate auch ein Indikator für die soziale Ausgrenzung im ländlichen Raum.

1.1 Was bedeutet "soziale Ausgrenzung"?

Die verschiedenen Akteure, die sich mit diesem Thema befassen, sind sich in bezug auf die Definition der sozialen Ausgrenzung nicht ganz einig.

EUROSTAT, das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaft, betrachtet die soziale Ausgrenzung als "multidimensionales Phänomen"⁶, daß die Betroffenen daran hindert, in vollem Umfang am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen.

[2] Rural Development Commission, Survey of Rural Services 1997.

[3] P. Chapman et. al. (1998), Poverty and exclusion in rural Britain, Joseph Rowntree Foundation, McLaughlin & Bradley (1980).

[4] Idem.

[5] P. Cloke et. al. (1994), Lifestyles in rural England, Rural Development Commission.

[6] EUROSTAT, Statistik kurzgefaßt. Bevölkerung und soziale Bedingungen, Thema 3, Nr. 1/2000: Soziale Ausgrenzung in den EU-Mitgliedstaaten, S. 1.

In dem Bericht *“Combating exclusion in Ireland 1990-94”* (Der Kampf gegen die Ausgrenzung in Irland, 1990-94) vertritt Patrick Commins die Auffassung, daß die soziale Ausgrenzung auf das Versagen eines der vier folgenden Elemente der Gesellschaft zurückzuführen sei:

- > das demokratische Rechtssystem, das die soziale Integration aller Bürger sicherstellen soll;
- > der Arbeitsmarkt, der die wirtschaftliche Integration sicherstellen soll;
- > der Wohlfahrtsstaat, der die soziale Integration sicherstellen soll;
- > die Familie und die nachbarschaftlichen Beziehungen, die die zwischenmenschliche Integration sicherstellen sollen.

In der aktuellen politischen Debatte im Vereinigten Königreich werden drei Ansätze erörtert:⁷

- > Der **“Integrationsansatz”**, der die Berufstätigkeit als Kernstück der sozialen Integration betrachtet, weil sie sowohl für das Einkommen als auch für die Identität, die Selbstachtung und den Zugang zu Information und Kontakten bestimmend ist;
- > der **“Armutsansatz”**, der die Ursachen der Ausgrenzung in Einkommensschwäche und unzureichenden materiellen Ressourcen sieht;
- > der **“Marginalitätsansatz” (Stichwort Unterklasse)**, demzufolge sich die Ausgegrenzten außerhalb der in der Gesellschaft gemeinhin geltenden Normen befinden und deshalb als Träger einer “Kultur der Armut” oder “Kultur der Abhängigkeit” anzusehen sind. Dieser Ansatz macht die Ausgegrenzten für ihre Armut verantwortlich, die zudem von der einen an die nächste Generation weitergegeben wird.

Ungeachtet dieser unterschiedlichen Ansätze und Definitionen muß grundsätzlich zwischen Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung unterschieden werden:

- > Arbeitslosigkeit bezeichnet die Situation eines Menschen, der zu einem bestimmten Zeitpunkt seines Berufslebens keine bezahlte Arbeit hat. Wenn die Arbeitslosigkeit allzu lange dauert und die Familie oder Angehörige sonstiger persönlicher Netzwerke nicht einspringen, wird sie zur Quelle von Armut und sozialer Ausgrenzung (Langzeitarbeitslosigkeit).
- > Armut bezeichnet eine wirtschaftliche Situation, in der die verfügbaren Ressourcen nicht ausreichen, um den Lebensbedarf aus eigenen Mitteln und den Zugang zu bestimmten Grunddiensten zu sichern. Sie betrifft die gesamte Familie.

> Soziale Ausgrenzung ist ein komplexeres Phänomen, bei dem neben dem fehlenden Zugang zu bestimmten Leistungen auch soziodemographische Faktoren, soziokultureller Status und Lebensqualität eine Rolle spielen.

Diese drei Situationen überschneiden sich in verschiedenen Bereichen, können aber auf keinen Fall gleichgesetzt werden.

1.2 In welchem Umfang ist die beschäftigungspolitische Entwicklung in Europa der Ursprung von Armut

Oder anders gefragt: In welchem Maße ist das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf den europäischen Arbeitsmärkten für die Armut verantwortlich zu machen?

Zwischen 1945 und 1975 hat Westeuropa ein wirtschaftliches Wachstum erlebt, das im wesentlichen auf der Konzentration von Unternehmen beruhte, aus denen beträchtliche Produktivitätsgewinne hervorgingen, die in den industrialisierten Ländern im Grunde für eine Vollbeschäftigung sorgten. In den letzten zwanzig Jahren haben der technologische Fortschritt und die Globalisierung sowie – seit noch nicht allzu langer Zeit – die Informationstechnologie diese Situation grundlegend verändert. Waren es zunächst die Landwirtschaft und der übrige primäre Sektor, die keine neuen Arbeitsplätze schafften, zählen mittlerweile auch die großen Unternehmen des sekundären Sektors zu dieser Gruppe.

Heute verfügen allein der Dienstleistungssektor und die Industrie für Präzisionsinstrumente noch über genügend arbeitsplatzbeschaffende Kapazität.⁸

Folglich sind auf dem Arbeitsmarkt die Anforderungen an Ausbildung und Berufserfahrung erheblich gestiegen. Die Beschäftigungsaussichten von Arbeitssuchenden ohne berufliche Qualifikation, die früher noch in der Landwirtschaft oder der Industrie unterkamen, werden zusehends schlechter. Aber auch für junge Menschen, die zwar eine Qualifikation besitzen, aber keine Berufserfahrung nachweisen können, ist der Zugang zum Arbeitsmarkt sehr schwer.

[7] Mark Shucksmith, *Social Exclusion and Economic Development in Rural Areas*, Arkleton Centre for Rural Development Research / Universität Aberdeen. Vortrag auf dem Seminar des LEADER-Netzwerks des Vereinigten Königreichs, Isle of Skye, 8. - 9. September 1999, S. 1.

[8] Europäische Kommission, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, *Beschäftigung in Europa*, 1997, S. 55 - 58 (in der französischen Version)

Tendenziell sind somit immer dieselben Personen und dieselben Bevölkerungsgruppen von Arbeitslosigkeit betroffen. In direkter Folge nimmt die Langzeitarbeitslosigkeit zu. Circa 5% der Erwerbsbevölkerung in der Europäischen Union sind seit einem Jahr und mehr arbeitslos. In Spanien liegt der Anteil bei 12%, in Italien bei 8% und in Irland bei 7%. EUROSTAT zufolge waren im Jahre 1996 mehr als die Hälfte der Arbeitslosen länger als ein Jahr und 30% seit mehr als zwei Jahren ohne Beschäftigung. Folgende Bevölkerungsgruppen sind in der Regel am stärksten von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen:

- > **Junge Menschen:** Die Jugendarbeitslosigkeit ist zweimal (in Frankreich und Griechenland bis zu viermal) so hoch wie die höherer Altersgruppen, obwohl in den letzten Jahren bei den jungen Arbeitslosen ein Abwärtstrend und bei älteren Erwerbstätigen ein Anstieg der entsprechenden Zahlen zu beobachten ist;⁹
- > **Frauen:** Trotz einer verstärkten Berufstätigkeit von Frauen in den Jahren 1995 -1998 ist die Frauenarbeitslosigkeit weiterhin hoch und liegt im Durchschnitt 3% über der Arbeitslosenquote der Männer.

In welchem Maß ist die Arbeitslosigkeit eine Ursache von Armut?

Die verschiedenen Mechanismen der sozialen und gesellschaftlichen Unterstützung, mit denen die Auswirkungen der Langzeitarbeitslosigkeit abgefedert werden können, reichen von der familiären Solidarität bis hin zur staatlichen Beihilfe. Häufig sind jedoch ganze Familien von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Im Jahre 1996 lag der Anteil der Familien, in denen kein Elternteil beschäftigt war, zwischen 8% in Italien und fast 20%, d. h. fast jede fünfte Familie, im Vereinigten Königreich.¹⁰ Darüber hinaus gibt es in der Europäischen Union in der Bevölkerungsgruppe mit niedrigem Einkommen einen besonders hohen Anteil von Alleinerziehenden (in überwiegender Mehrheit Frauen).¹¹

Die Leistungen des Staates und der Sozialversicherungssysteme sind begrenzt: In den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird die Zahlung von Arbeitslosengeld nach einem Jahr eingestellt, was diejenigen, die nach Ende dieses Zeitraums immer noch keinen neuen Arbeitsplatz gefunden haben, dazu zwingt, jede sich bietende Arbeit anzunehmen oder – in Staaten, in denen dies möglich ist – vom garantierten Mindesteinkommen und anderen Formen der Sozialhilfe zu leben.

Die Gegenüberstellung von soziodemographischen Indikatoren und der Entwicklung der Arbeitslosenquoten zeigt zum Teil widersprüchliche Tendenzen. Obwohl zum

Beispiel im Vereinigten Königreich in den letzten Jahren ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosenquote verzeichnet wurde (von 10,5% im Jahre 1993 auf 8,2% im Jahre 1996; Frauenarbeitslosigkeit von 8,1% auf 6,5%), zeigt der Einkommensindikator, daß im Zeitraum 1995/96 ein Viertel der Bevölkerung und 34% der Kinder unterhalb der Armutsgrenze lebten.¹² Faktoren, die zur Erklärung dieses Paradoxes herangezogen werden können:

1) Der Einkommensindikator mißt vor allem die

Ungleichheit und nicht die Armut: Wenn in Folge eines wirtschaftlichen Wachstums die oberhalb des Durchschnittseinkommens liegenden Einkommen ansteigen, wächst statistisch gesehen auch das durchschnittliche Einkommen. Bleiben die Realeinkommen der benachteiligten Schichten jedoch gleich, steigt die Armutsquote. Es handelt sich hierbei jedoch eher um eine gesellschaftliche "Polarisierung" als um eine Zunahme der Armut. So war in den letzten Jahren in Europa eine stetige Zunahme der **relativen** Armut bei gleichzeitiger Abnahme der **absoluten** Armut zu beobachten, die u. a. auf eine gewisse Zunahme von Arbeitsplätzen zurückzuführen ist.

2) Das Ansteigen der Armut verfälscht die Mechanismen des Rückgangs der Arbeitslosigkeit:

In der Tat ist bei den benachteiligten Gruppen ein Rückgang in der Nachfrage nach Arbeit festzustellen. Der Grund liegt in der Resignation der weniger qualifizierten Arbeitskräfte, die sich darin zeigt, daß sie sich nach einer gewissen Zeit der erfolglosen Arbeitssuche gar nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen. Während so die Zahl der Arbeitslosen sinkt, bleiben jedoch die soziodemographischen Indikatoren in bezug auf Armut und Ausgrenzung unverändert.

3) Der Eintritt in die Arbeitswelt hilft nicht, der Armut zu entkommen:

Bei vielen neuen Arbeitsplätzen handelt es sich um unterbezahlte Jobs, die kein berufliches Weiterkommen ermöglichen, oder aber um befristete Arbeitsverhältnisse ohne eine ausreichende arbeitsrechtliche Absicherung.

Deshalb stellt sich folgende Frage: Ist es möglich, der Spirale aus Niedriglohn, beruflicher Unsicherheit und beruflicher Stagnation, die eine wachsende Zahl von Menschen und Familien in die Armut treibt, zu entkommen? Welche institutionellen Fördermaßnahmen zur

[9] *Idem*, Teil 1, Abschnitt 1: Neueste Entwicklungen in bezug auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, S. 27 - 41.

[10] *The Economist*, 25. September - 1. Oktober 1999, S. 50.

[11] Vgl. EUROSTAT, Statistik kurzgefaßt, S. 4.

[12] *The Economist*, 25. September - 1. Oktober 1999, S. 49 - 50.

Integration könnten heute sichtbaren Erfolg bringen, wenn man einmal zu bedenken gibt, daß Maßnahmen, die die Bekämpfung der Armut allein auf die berufliche Wiedereingliederung beschränken, nicht ausreichen?

1.3 Von der Armut zur sozialen Ausgrenzung

Der Begriff der "sozialen Ausgrenzung" unterscheidet sich vom Konzept der "Armut" und hat sich seit Ende der achtziger Jahre durchgesetzt, als gleichzeitig mit dem wirtschaftlichen Wachstum und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften neue Formen der sozialen Not auftraten.

Diese neuen Formen der sozialen Not sind das Ergebnis sozialer und wirtschaftlicher Prozesse, die bei den am stärksten benachteiligten Menschen z. B. im Falle von Langzeitarbeitslosigkeit oder erfolgloser Suche nach einem ersten Arbeitsplatz dazu führen, daß ihr Zugehörigkeitsgefühl untergraben und folglich auch ihre gesellschaftlichen Bindungen, Orientierungen und ihr gesellschaftlicher Status geschwächt werden.

Die Ausgrenzung geht mit einem "Verlust" einher, der sich in seiner Art von jenem der Armut unterscheidet. Die Ausgegrenzten sind ihrer Meinung und ihrer politischen Wirkungsmöglichkeiten beraubt. Gleichzeitig wächst die Gleichgültigkeit der Gesellschaft gegenüber dieser Ungleichheit.

Soziale Ausgrenzung besteht vor allem aber im Ausschluß von bestimmten Grunddiensten, angefangen mit jenen wie Ernährung und Wohnung, die eine Grundvoraussetzung für das Überleben und die Menschenwürde sind. Es soll an dieser Stelle daran erinnert werden, daß sich heute in der Europäischen Union täglich rund 1,1 Millionen und zu bestimmten Zeitpunkten im Laufe eines Jahres sogar 1,8 Millionen Bürgerinnen und Bürger an die Obdachlosenhilfe wenden! Besonders hoch ist ihre Zahl in Deutschland, im Vereinigten Königreich und in Frankreich.¹³

Was sind also die entscheidenden Faktoren, die zu sozialer Ausgrenzung führen?

Der Verlust des Arbeitsplatzes (oder im Fall von Jugendlichen der Ausschluß vom Arbeitsmarkt), eine betriebsbedingte Entlassung, das Auslaufen eines befristeten Arbeitsvertrages, Teilzeitarbeit, Frühruhestand oder jeder andere Bruch im Arbeitsleben können einen Prozeß auslösen, der zur Ausgrenzung führt. Gewiß löst der Verlust eines Arbeitsplatzes nicht automatisch Prozesse

aus, die in die Ausgrenzung münden. Es wurde allerdings festgestellt, daß die Verbindung von Langzeitarbeitslosigkeit und niedrigem Qualifikationsniveau ausreicht, um diesen Prozeß auszulösen.

Dies bedeutet nicht, daß der Verlust des Arbeitsplatzes der einzige auslösende Faktor ist. Andere Faktoren – unter Umständen in Verbindung mit einem Arbeitsplatzverlust – können dieselbe Funktion haben. Einige Faktoren werden bei bestimmten, besonders gefährdeten Altersgruppen sehr häufig beobachtet. Vor allem in der Jugend können Ereignisse, die häufig mit der Armut und Marginalität der Familien zusammenhängen (z. B. Schulversagen oder Vernachlässigung durch die Familie), Kettenreaktionen der Ausgrenzung nach sich ziehen, die das Leben der betroffenen Jugendlichen zerstören. Ältere Menschen sind ebenfalls besonders stark gefährdet. Laut EUROSTAT ist in manchen Mitgliedstaaten (z. B. Irland, Portugal, Dänemark und Griechenland) in der Bevölkerungsgruppe mit niedrigem Einkommen der Anteil alleinstehender Personen über 65 Jahre drei- bis viermal so hoch wie der nationale Durchschnitt (Stand 1995).

In einem weiteren Sinne ist die soziale Ausgrenzung auch das Ergebnis einer Entwicklung der gesellschaftlichen Steuerungsmechanismen und der heute dominierenden Werte.

Nach dem Zweiten Weltkrieg ging die fast vollständige Eliminierung der absoluten Armut in den europäischen Industriestaaten mit einer Umverteilung und Einkommenssicherung durch den Wohlfahrtsstaat als Garant des Wohlergehens aller Bürgerinnen und Bürger einher. Wirtschaftliches Wachstum und Vollbeschäftigung schienen damals auf Dauer gesichert zu sein.

Die Krise der siebziger Jahre, die ersten großen Umstrukturierungen in der Industrie und die Kaufkraftverluste der von Arbeitslosigkeit betroffenen Familien haben eine "neue Armut" hervorgebracht, bei der es sich auf keinen Fall bloß um eine "Restarmut" handelte. Im Gegenteil, die Arbeitslosigkeit als dauerhaftes Phänomen erzeugte neue Formen der Marginalisierung, die zu diesem Zeitpunkt zum ersten Mal als "Ausgrenzung" bezeichnet wurden.

Auf diese Weise vollzog sich der Übergang von einer Gesellschaft, die im Begriff schien, die Armut völlig zu verbannen, zu einer Gesellschaft, in der die soziale Aus-

[13] Ausschuß der Regionen, *La Question des sans-abri et du logement (Obdachlosigkeit und Unterbringung)*, Entwurf einer Stellungnahme, Brüssel, 23. März 1999, S. 9.

grenzung fast unabwendbar "dazugehören" scheint. Darüber hinaus wird der Zugang zu Sozialleistungen schwieriger. Angesichts chronischer Arbeitslosigkeit werden die Anreize für die Arbeitssuche (Stärkung der Vermittelbarkeit, Entwicklung des Unternehmergeistes, Ermunterung der Betriebe und der Beschäftigten zu mehr Flexibilität, Finanzierung von Politiken für Chancengleichheit) vervielfacht.¹⁴

1.4 Wie lassen sich Armut und soziale Ausgrenzung messen?

Das Ausmaß der Ausgrenzung und die Machtlosigkeit gegenüber der Arbeitslosigkeit und ihren zerstörerischen gesellschaftlichen Folgen, ruft immer mehr Regierungen auf den Plan, die jetzt nach anderen Formen der Problembewältigung suchen.¹⁵

Zur Zeit besteht die Aufgabe zunächst darin zu ermitteln, wie viele Europäer in Verhältnissen leben, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung geprägt sind. Zur Beantwortung dieser Frage wird als klassischer Armut-sindikator der Prozentsatz der Haushalte und Privatpersonen ermittelt, deren Einkommen weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens beträgt. Obwohl dieser Indikator für einige soziale Gruppen (ethnische Minderheiten, ältere Menschen, Alleinstehende) nicht unbedingt aussagekräftig ist, zeigen die Statistiken, daß in der Bevölkerungsgruppe mit niedrigem Einkommen Alleinerziehende, alleinstehende ältere Menschen und Arbeitslose in der Mehrheit sind.

Darüber hinaus läßt sich die soziale Ausgrenzung auch geographisch abstecken: vernachlässigte Vorstädte, städtische Ghettos, entlegene ländliche Gebiete, peripher gelegene Regionen usw. sind besonders betroffen. Wenn es in diesen Gebieten zu einer Häufung von Armen bzw. von Menschen kommt, die unter derselben Form von Ausgrenzung leiden, wird die Ausgrenzung sichtbar. Viele Ausgegrenzte leben jedoch nicht in den gleichen geographischen "Ballungsgebieten" und sind somit für die Gesellschaft "unsichtbar".¹⁶ Die räumlich konzentrierte, d. h. sichtbare Ausgrenzung ist und bleibt in erster Linie ein städtisches Phänomen. Sie ist vor allem in Stadtvierteln mit einem hohen Anteil von Einwanderern oder ethnischen Minderheiten zu finden, d. h. in Vierteln, in denen die ethnische Identität ein wichtiger Faktor der gegenseitigen Anerkennung, aber auch der sozialen Ausgrenzung ist. In ländlichen Gebieten hingegen ist die Ausgrenzung weniger sichtbar, da sie aufgrund der dünneren Besiedlung weiter verstreut ist und zum Teil auch versteckt wird. Deshalb

ist es sowohl im Konzept als auch bei den konkreten Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung unbedingt nötig, trotz der zum Teil ähnlich gelagerten Probleme zwischen Stadt und Land zu unterscheiden.

1.5 Soziale Ausgrenzung im ländlichen Raum: eine Herausforderung für das Konzept der nachhaltigen Entwicklung

Wie stellen sich Armut und soziale Ausgrenzung im ländlichen Raum dar? Worin unterscheiden sie sich von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Stadt?

a) Ein altes Phänomen in neuer Gestalt

Zunächst sei daran erinnert, daß die Problematik der sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum schon länger bekannt ist. Die Veränderungen, die sich im Laufe der letzten einhundert Jahre und mehr vollzogen haben (Landflucht, Mechanisierung und schließlich Industrialisierung der Landwirtschaft), haben einen tiefgreifenden sozialen Wandel ausgelöst, der vier von fünf Landwirten (mancherorts sogar mehr) in zum Teil dramatischer Weise gezwungen hat, ihren Betrieb aufzugeben.

Mit der Aufgabe des Berufs haben viele bäuerliche Haushalte auch ihre Identität und sozialen Bindungen verloren (ganz zu schweigen von der wachsenden Verschuldung und dem Verlust des alten Familienbesitzes). In den Industrieländern ist diese Entwicklung in der Nachkriegszeit und vor allem in der Zeit des Wirtschaftswunders weniger tragisch verlaufen als der Prozeß, der heute in den städtischen Regionen durch Massenentlassungen ausgelöst wird. In dieser Hinsicht hat die Abwanderung vom Land als Sicherheitsventil funktioniert, denn der von seinem ursprünglichen Beruf ausgeschlossene Landwirt konnte damals in der Stadt in einer sich rapide expandierenden Industrie schnell als unqualifizierte Arbeitskraft eine Beschäftigung finden.

[14] Diese Fragestellung und Sichtweise wird in der Mitteilung der Kommission über die Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union (KOM (97)102) sowie in den vom Rat angenommenen "Beschäftigungspolitischen Leitlinien" (ABl. C30, 28. Januar 1998) vertieft.

[15] So hat sich die britische Regierung im März 1999 das Ziel gesetzt, die Kinderarmut zu beseitigen. Zu diesem Zweck haben die Sozialversicherungsdienste 49 "Schlüsselinitiativen" und 40 Armutsindikatoren entwickelt, die es ihnen ermöglichen zu messen, ob und in welchem Umfang ihre Maßnahmen greifen. Die große Anzahl von Indikatoren steht stellvertretend für die Komplexität des Phänomens und die Schwierigkeiten der öffentlichen Hand, das Problem in den Griff zu bekommen und einheitliche Antworten zu formulieren.

[16] Paul Henderson, *Social Inclusion & Citizenship in Europe, The contribution of community development, 1997, OPBOWCAHIER 5* [Soziale Integration & Staatsbürgerschaft in Europa. Der Beitrag der gemeinschaftlichen Entwicklung].

Auch heute noch müssen Landwirte gezwungenermaßen – aber unter erheblich härteren Bedingungen – ihre Betriebe aufgeben. Unqualifizierte Arbeitskräfte sind am stärksten von Arbeitslosigkeit bedroht, die industriellen Arbeitsmärkte auf dem Land werden umstrukturiert und an andere Standorte verlagert, und die Chance, einen dauerhaften oder – wie früher zur Aufbesserung des Einkommens – einen saisonalen Nebenerwerb in der Industrie zu finden, werden immer schlechter. Darüber hinaus verursacht die Überproduktion in der Landwirtschaft, in der zudem die Zahl der Erwerbstätigen drastisch zurückgegangen ist, eine weitere Verschärfung der sozialen Lage der Landwirte und eine zunehmende Gefahr für eine mögliche Verarmung.

Außerdem kehren junge Arbeitskräfte, die in der Hoffnung auf einen Arbeitsplatz in die Stadt gezogen sind, nach einer Kündigung oder nach längerer Arbeitslosigkeit wieder aufs Land zurück, weil sie Sicherheit und menschlichere Lebensbedingungen suchen. Hinzu kommt ein Zustrom von "Wirtschaftsflüchtlingen", die die Stadt verlassen und auf dem Land nach einem Lebens- oder Überlebensraum suchen, den der ländliche Raum ihnen jedoch nicht immer bieten kann. Aus diesem Grunde sind alle ländlichen Bevölkerungsgruppen von Arbeitslosigkeit betroffen.

b) Die spezifisch ländlichen Ursachen der Ausgrenzung

Diese allgemeinen Trends bewirken, daß es neben den für Stadt und Land gleichen Ursachen der Ausgrenzung weitere Faktoren gibt, die für den ländlichen Raum bestimmend sind. Hierzu zählen insbesondere der gewichtige Traditionsfaktor und die dünne Besiedelung und eine weit verstreute Wirtschaftstätigkeit.

Die Tradition wiegt schwer

Alte Traditionen, die die ländliche Gesellschaft bestimmen, und der kulturelle Abstand zu modernen Formen der gesellschaftlichen Integration sind zwei wichtige Faktoren für die Ausgrenzung auf dem Land. Die Tatsache, daß die Arbeit früher meistens in einem geschützten familiären Milieu angesiedelt war, bedeutet, daß ländliche Bevölkerungsgruppen häufig nicht ausreichend darauf vorbereitet sind, sich in einen anonymen Arbeitsmarkt einzugliedern. Noch allgemeiner kann festgehalten werden, daß sich die Jugendlichen auf dem Land, deren "ländlich-traditionelle" Identität ständig mit der "städtisch-modernen" Identität konfrontiert wird, fehl am Platze fühlt. Der ländliche Kontext ist kein guter Nähr-

boden für Risiko- und Innovationsbereitschaft, und die jungen Leute, die neue wirtschaftliche Initiativen starten wollen, finden nur wenig Unterstützung.

Diese Kluft zwischen Tradition und Modernität ist für Frauen besonders schwierig zu überwinden. Früher erfolgte ihre Eingliederung in die ländliche Gesellschaft meistens im Rahmen von Nebenerwerbstätigkeiten, die das bäuerliche Einkommen ergänzten und ein Know-how erforderten, das fast nicht mehr gefragt ist. Dies gilt besonders für bestimmte handwerklichen Produktionszweige. Heute ist ihre Eingliederung wesentlich schwieriger, besonders in den Gebieten, wo der ländliche Tourismus oder andere neue Formen der wirtschaftlichen Aktivität, die meistens von Frauen ausgeübt werden, noch nicht ausreichend entwickelt sind.

Eine dünne Besiedlung und eine weite geographische Streuung der wirtschaftlichen Aktivitäten

Die ohnehin niedrige Bevölkerungsdichte ist in vielen ländlichen Gebieten als Folge der Landflucht noch weiter gesunken. Die Probleme, die sich aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte stellen, sind unterschiedlich gelagert. In erster Linie ist jedoch der verminderte Zugang zu Grunddiensten zu nennen. Seit der Schließung vieler Dorfschulen ist es zum Beispiel wesentlich schwieriger, die Grundschulerziehung der Landkinder sicherzustellen, besonders dann, wenn die Familien den Schulbus selbst bezahlen müssen. Wenn zudem weitere Dienste wie Dorfplätzen, Kinderbetreuung, Tankstelle, Eisenbahnanschlüsse usw. eingestellt werden, wächst die Isolation und mit ihr auch die Gefahr der sozialen Ausgrenzung.

Für Bevölkerungsgruppen, die ohnehin schon unter besonderen Schwierigkeiten leiden, stellt sich das Problem mit doppelter Schärfe. Eine unzureichende öffentliche Verkehrsanbindung bedeutet zum Beispiel für Menschen mit Behinderungen oder für ältere Bürgerinnen und Bürger eine besonders große Einschränkung und Benachteiligung. Darüber hinaus stehen für Behinderte, Minderheiten, Obdachlose, Frauen oder mißhandelte Kinder selten Hilfsdienste zur Verfügung. Aber es fehlt häufig auch an Arbeitsvermittlungsstellen oder besonderen Stellen für die berufliche Eingliederung, die in der Lage wären, Schulungen anzubieten, die auf die neuen Anforderungsprofile vorbereiten. Grundsätzlich läßt sich festhalten, daß eine weit verstreute Bevölkerung und ein gleichzeitiges allmähliches Verschwinden von Orten der Geselligkeit (Cafés, Gastwirtschaften oder andere Treffpunkte) zur Isolation führen.

Selbst die Familiengründung wird schwierig. Aufgrund des demographischen Ungleichgewichts zwischen Männern und Frauen und des geringen Interesses von Frauen an der Landwirtschaft haben viele Landwirte große Schwierigkeiten, eine Ehepartnerin zu finden. Viele Kleinbauern oder Kleinunternehmer haben keine Erben und leiden unter ihrer Isolation und den fehlenden Zukunftsperspektiven.

Die niedrige Bevölkerungsdichte wirkt sich auch auf den politischen Entscheidungsprozeß aus. Da es in den ländlichen Gebieten nur wenige Wählerstimmen gibt, verstärken die makroökonomischen und makropolitischen Entscheidungen die Tendenz zur Konzentration, ob in bezug auf das örtliche Dienstleistungsangebot für die Bevölkerung oder in Sachen berufliche Eingliederung. So setzen die derzeitigen Berufsbildungs- und Eingliederungspolitiken vor allem Spezialisierung. Dies steht allerdings im Widerspruch zu der Notwendigkeit, angesichts der unsicheren Arbeitsplätze auf dem Land (stark saisonabhängige Jobs in der Landwirtschaft und im Fremdenverkehr) mehrere Berufe auszuüben.

Weitere Faktoren, die für den ländlichen Raum bezeichnend sind

Die soziale Ausgrenzung auf dem Land ist auch ein Spiegel für rechtliche, kulturelle und politische Probleme. Im Bereich der Wohnungsbaupolitik zum Beispiel begünstigen Gesetze und Verwaltungsvorschriften häufig die landwirtschaftliche Nutzung des Bodens und untersagen eine Bebauung für Wohnzwecke, was sich in bezug auf die Eingliederung neuer Familien oder die Aufnahme von Zuwanderern aus den Städten nachteilig auswirkt.

c) Von der sozialen zur "territorialen" Ausgrenzung

Auf dem Land beschränkt sich das Konzept der Ausgrenzung nicht nur auf Individuen und Familien, sondern gilt ebenso für Regionen bzw. abgelegene Gebiete und Dörfer, deren Zugang zu wirtschaftlichen, kulturellen und sonstigen Entwicklungsmöglichkeiten besonders erschwert ist.

Manche Gebiete werden behandelt, als wäre ihre Isolation naturgegeben, und wenn sie Glück haben, betrachten die Politiker sie als ein Stück erhaltenswerter Umwelt. Aber jeder Raum kann Gegenstand sozialen Lebens sein, sofern nur eine Entscheidung für dessen lokale Entwicklung getroffen wird. Dies wiederum setzt politisch getragene Maßnahmen voraus, die darauf aus-

gerichtet sind, z. B. durch Dienstleistungsangebote, kulturelle Aktivitäten oder durch die Entwicklung der Wirtschaft und beruflicher Qualifikationen die Lebensfähigkeit des Gebiets zu erhalten.

1.6 Der Kampf gegen die soziale Ausgrenzung und die Entwicklung des ländlichen Raums

Die soziale Ausgrenzung ist ein komplexes Phänomen, in das auch die Entwicklung des Arbeitsmarktes, demographische und geographische Gegebenheiten, gesellschaftliche Werte und Bezugssysteme, gesellschaftliche Bindungen, das Einkommensniveau der Bevölkerung und schließlich auch institutionelle Maßnahmen einfließen. Aufgrund seines Ausmaßes und seiner neuen Merkmale hat das Phänomen der sozialen Ausgrenzung außerordentlich an Bedeutung gewonnen.

Dabei ist der Kampf gegen die Ausgrenzung nicht mehr nur allein eine soziale, kulturelle und politische Frage, er ist ein wesentlicher und fester Bestandteil der wirtschaftlichen Entwicklung geworden, der insbesondere auch für die Wiederbelebung des ländlichen Raums eine Schlüsselrolle spielt.

Der Kampf gegen die soziale Ausgrenzung ist die Voraussetzung für eine vollständige Aufwertung der Humanressourcen im ländlichen Raum.

Streubesiedlung und Arbeitsplatzmangel stellen eine große Bürde für den ländlichen Raum dar. Umso wichtiger ist die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, wenn es um die Aufwertung der Humanressourcen im ländlichen Raum geht.

In der Region Bazois (Burgund, Frankreich) gibt ein "Multiservice"-Verein Arbeitslosen die Möglichkeit, Nachbarschaftsdienste für die örtliche Bevölkerung anzubieten. Diese Aktivität wird durch eine Aktion zur Anwerbung von Langzeitarbeitslosen ergänzt, denen ein Arbeitsplatz auf Baustellen für Umweltschutz- oder Tourismusprojekte vermittelt wird. Parallel werden in einem Ausbildungszentrum je nach gelagerten Ausbildungsbedürfnissen Schulungen und Ausbildungsgänge organisiert, die zu anerkannten Abschlüssen führen und den Weg zu stabilen Arbeitsplätzen ebnen (z. B. in den Bereichen Landschaftsgestaltung, Pflege von Wasserläufen).

Der Kampf gegen die soziale Ausgrenzung schafft Voraussetzungen für eine gesellschaftliche Konzertierung

- > Er schafft Konsens und ermöglicht gemeinsames Handeln, ohne die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder oder neuer Märkte nicht möglich wäre.
- > Er mildert soziale Konflikte und wirkt sich direkt auf das Image des Gebiets aus, das wiederum für den Tourismus und den Absatz von Qualitätsprodukten wichtig ist.

Im südlichen Teil der Iberischen Halbinsel (Alentejo in Portugal und Andalusien in Spanien) ist die Arbeitslosigkeit besonders hoch (Andalusien verzeichnete 1999 mit 15% eine der höchsten Arbeitslosenquoten Europas). Angesichts dieser Situation beschlossen die dortigen LEADER-Gruppen, gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung einzuleiten, die die klassischen LEADER-Aktionen ergänzen sollten und sich speziell an benachteiligte Bevölkerungsgruppen richteten.

In den ländlichen Gebieten bietet der Kampf gegen die soziale Ausgrenzung neue Entwicklungschancen.

Manche Benachteiligungen und Faktoren der sozialen Ausgrenzung, die speziell den ländlichen Raum betreffen, können umgekehrt und dann als Chance neuer Entwicklung und Faktor der sozialen Eingliederung genutzt werden.

Dies gilt zum Beispiel für die bereits zuvor angesprochenen Traditionen als Faktor der sozialen Ausgrenzung (insbesondere von Frauen und jungen Menschen). Sie können auch als Grundlage für neue Chancen eingesetzt werden.

Im Sousa-Tal, einem ländlichen Gebiet in der Nähe von Porto (Portugal) praktizieren die dort einheimischen Frauen seit Jahrhunderten eine ganz besondere Form der Stickerei. Für viele ist es ein Nebenerwerb, für alleinstehende Frauen aber auch die Haupteinkunftsquelle. Diese Arbeit ist extrem schlecht bezahlt (150 EUR pro Monat, bei Vollzeitarbeit) und wird nur wenig geschätzt. Frauen, die auf die Einnahmen aus dieser Tätigkeit angewiesen sind, befinden sich in einer besonders dramatischen Situation von Armut und sozialer Ausgrenzung. Ein auf Initiative der LEADER-Gruppe gegründeter Verein hat einen maßgeblichen Beitrag zur Professionalisierung dieses Erwerbszweigs geleistet, indem er sich sowohl für die Erneuerung der traditionellen Stickereivorlagen als auch für eine höhere Qualität, die Ausbildung der Frauen und die Erschließung von Märkten für die Stickereien als Luxusartikel einsetzte. Durch diese Maßnahmen konnten die Frauen aus dem traditionellen Absatzkreis mit traditionellen Händlern befreit werden. Neben der Aufbesserung ihres Einkommens ging es bei diesem Vorhaben vor allem aber um die Menschenwürde dieser Frauen.

Wie läßt sich genau erfassen, welche Herausforderungen sich in einem bestimmten Gebiet in Bezug auf die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung stellen? Wie kann eingeschätzt werden, welche Spielräume bestehen? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt des zweiten Kapitels, bevor dann in den darauffolgenden Kapiteln auf die Instrumente, Methoden und Handlungsmöglichkeiten im Kampf gegen soziale Ausgrenzung sowie dessen Verankerung als fester Bestandteil eines umfassenderen gebietsbezogenen Ansatzes eingegangen wird.

Kapitel II

Diagnosen und Strategien zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum

Diagnosen und Strategien zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum

Wie kann gemessen werden, welche Bedeutung dem Kampf gegen die soziale Ausgrenzung in einem gegebenen Gebiet zukommt, und wie können die strategischen Elemente herausgearbeitet werden, die bei einem allgemeineren Entwicklungsansatz berücksichtigt werden müssen?

Um diese Fragen zu beantworten, werden wir uns auf drei Aspekte stützen:

- > **Bedarfsanalyse** – die **Erfordernisse** im Kampf gegen soziale Ausgrenzung: Hier geht es um die Analyse der sozialen Ausgrenzung in einem bestimmten ländlichen Gebiet.
- > **Bestandsaufnahme** – das **Angebot** zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung: Welche öffentlichen und privaten Einrichtungen beteiligen sich am Kampf gegen die soziale Ausgrenzung und welche Maßnahmen und Aktionen wurden bisher durchgeführt?
- > Die **Diskrepanzen zwischen Erfordernissen und vorhandenem Angebot**: Welche neuen Ansätze könnten helfen, die Lücken in dem betroffenen Gebiet zu schließen? Welche strategischen Elemente müssen im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung unbedingt berücksichtigt werden?

2.1 Bedarfsanalyse: Analyse der sozialen Ausgrenzung in einem ländlichen Gebiet

Die Formen der Ausgrenzung im ländlichen Raum sind oft sehr viel komplexer als man zunächst annehmen sollte. Die wenigen klar abgegrenzten gesellschaftlichen Gruppen (Arbeitslose, Behinderte, ältere Menschen, isoliert lebende Menschen, Nicht-Seßhafte usw.) und die typischen Zugangsprobleme, an die man zuerst denkt (Beschäftigung, Bildung, Dienstleistungen usw.) sind nur der sichtbare Teil dieses Problems. Eine genauere Analyse wird sicherlich zeigen, daß auch andere soziale Kategorien eine Rolle spielen, mit denen man nicht gerechnet hätte, und daß diese eher unsichtbaren Aspekte der Ausgrenzung oft schwerer wiegen als die sichtbaren.

Um alle Aspekte der sozialen Ausgrenzung in einem ländlichen Gebiet zu ermitteln und ausreichend zu erfassen, ist eine gründliche Analyse nötig, denn der auf den ersten Blick sichtbare Teil der Ausgrenzung bzw. jener, über den Informationen leicht erhältlich sind, ist nur der Ausgangspunkt. Es empfiehlt sich deshalb ein schrittweises Vorgehen, vom Einfachen zum Komplexen, von quantitativen und standardisierten Daten zu qualitativen Informationen, die nur schwer standardisierbar und daher weniger leicht zugänglich sind.

Dieses Vorgehen läßt sich in einzelne Schritte gliedern:

- > eine erste Ermittlung der betroffenen Personen und Bevölkerungsgruppen;
- > eine Verknüpfung der Informationen über Opfer und Bereiche der Ausgrenzung;
- > die Ermittlung der am wenigsten sichtbaren Aspekte der Ausgrenzung;
- > die Analyse der Wege, die in die soziale Ausgrenzung führen;
- > die Berücksichtigung des sozialen Umfelds.

Selbstverständlich stellt die Abfolge dieser Schritte nur ein grobes Schema dar, das je nach lokalen Gegebenheiten angepaßt, ergänzt oder überprüft werden muß. Ebenso wenig handelt es sich hierbei um ein lineares Analyseschema; im Gegenteil, es wird immer wieder auf zurückliegende Schritte zurückgegriffen werden müssen. Aus diesem Grunde ziehen wir es vor, von fünf "Ausgangspunkten" für die Analyse der sozialen Ausgrenzung zu sprechen.

2.1.1 Erste Ermittlung der betroffenen Personen und Bevölkerungsgruppen

Welche Personen und Gruppen sind in unserem Gebiet tatsächlich oder potentiell Opfer sozialer Ausgrenzung? Zunächst denkt man selbstverständlich an die "gefährdeten" Gruppen, d. h. an Gruppen, deren soziale Benachteiligung eine Ausgrenzung zur Folge haben könnte: Analphabeten und nichtqualifizierte Arbeitskräfte sind überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit bedroht.

In geographischer Isolation lebende Menschen ohne eigene Fortbewegungsmittel laufen Gefahr, keinen Zugang zu Dienstleistungen zu finden. Für Unternehmer in abgelegenen Gebieten ist es in der Regel schwer, sich die Informationen zu beschaffen, die sie brauchen, um ihre potentiellen Kunden zu erreichen.

Eine systematische Erfassung dieses Personenkreises ermöglicht eine erste "Beleuchtung" des Problems.

Um die von sozialer Ausgrenzung betroffenen Personen zu ermitteln, stehen vielfältige und einander ergänzende Quellen zur Verfügung:

- > Die staatlichen Dienststellen verfügen über Zensusdaten, die aus Volkszählungen oder Beobachtungen bestimmter Gruppen stammen (z. B. Empfänger eines staatlich garantierten Mindesteinkommens, Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose und Behinderte).
- > Manche Organisationen oder Vereine, die mit benachteiligten Gruppen arbeiten, verfügen über Datenbanken und qualitative Daten, die aus dem direkten Kontakt mit den Ausgegrenzten und somit aus der praktischen Arbeit stammen.
- > In manchen Gebieten gibt es spezielle Datenbanken oder auch Einrichtungen über Kleinbetriebe und ältere Unternehmer ohne Erben. So haben die Wirtschaftskammern in Frankreich und die LEADER-Gruppe Espaces Cévennes (Languedoc-Roussillon) die Vereinigung "RELANCE" gegründet, um in diesem Gebiet des Zentralmassivs die Weitergabe von Betrieben zu organisieren und die Eingliederung von Jungunternehmern zu erleichtern.

Auch die direkte Beobachtung durch ein Netzwerk lokaler Berater kann sich als ergiebige Informationsquelle erweisen.

2.1.2 Verknüpfung der Informationen über die Opfer und Bereiche der Ausgrenzung

Die Ermittlung der von sozialer Ausgrenzung betroffenen Bevölkerungsgruppen weist logischerweise auch den Weg zu den verschiedenen Bereichen der Ausgrenzung. Am einfachsten erkennbar sind die Zugangsschwierigkeiten in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Wohnraum, Produktionsmittel und Kreditvergabe. Das Fehlen sozialer oder familiärer Bindungen ist ein weiterer Faktor, der allerdings schwieriger zu erkennen ist. Nachdem die verschiedenen Bereiche der Ausgrenzung ermittelt worden sind, können sie in einer Tabelle mit den betroffenen Gruppen gegenübergestellt werden.

BEISPIEL FÜR EINE GEGENÜBERSTELLUNG VON BETROFFENEN UND FAKTOREN DER AUSGRENZUNG

Ursachen der Ausgrenzung	Gesellschaftliche Gruppen, die Opfer von Ausgrenzung sind						
	nach Geschlecht Frauen	nach Alter Junge Menschen Alte Menschen	nach Qualifikation Arbeit mit veraltetem Know-how	nach geographisch abgegrenzter Lage oder sonstiger Isolation Alte Menschen, Alleinerziehende	nach Behinderung Körperbehinderte	nach wirtschaftlicher Diskriminierung Wirtschaftsflüchtlinge aus der Stadt	nach ethnischer Diskriminierung Nicht-Selbsthafte, Flüchtlinge / Vertriebene
Beschäftigung	X	X	X		X	X	X
Zugang zu Grund- diensten (Gesundheit, Verkehr)				X	X	X	X
Zugang zu institutio- neller Förderung				X	X	X	X
Zugang zu Krediten und zu Maßnahmen der Risikominderung	X	X	X			X	
Zugang zu Produktionsmitteln		X				X	
Zugang zu angemess- enem Wohnraum		X		X		X	X
Fehlen von Maßnahmen zur Berücksichtigung kul- tureller Differenz (Sprache, Identität)							X
Soziale und familiäre Bindungen				X		X	X
Zugang zu Ausbildung, Information und aktuellem Wissen		X	X			X	X

BEISPIEL FÜR INDIKATOREN SOZIALER AUSGRENZUNG¹⁷

Einkommen

1. Unterschied zwischen mittleren und niedrigen Einkommen
2. Gruppen mit niedrigem Einkommen (weniger als 50% des mittleren Einkommens)
3. Anteil der niedrigen Einkommen (40% des mittleren Einkommens)
4. Empfänger von garantiertem Mindesteinkommen oder Arbeitslosengeld (Bevölkerung im Erwerbsalter)
5. Empfänger von dauerhaften Sozialleistungen (alle Altersgruppen)
6. Geographische Verteilung der Niedrigeinkommen
7. *Geographische Verteilung der Haushalte mit Arbeitslosen*

Kinder

8. Kinder, die in von Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalten leben
9. Kinder in Haushalten mit niedrigem Einkommen (weniger als 50% des mittleren Einkommens)
10. Der Schulpflicht entzogene Kinder
11. Definitiv von der Schule ausgeschlossene Kinder

Jugendliche

12. Jugendliche Arbeitslose (16 – 24 Jahre)
13. Empfänger von garantiertem Mindesteinkommen oder niedrigem Einkommen (16 – 24 Jahre)
14. Jugendliche, die nicht die Schule besuchen, arbeitslos sind und sich nicht in einem Ausbildungsverhältnis befinden (16 – 18 Jahre)
15. Jugendliche, die weder einer Jugendorganisation, einem Kulturzentrum oder einem Sportverein angehören noch an sonstigen Gemeinschaftsaktivitäten beteiligt sind (15 – 24 Jahre)
16. Jugendliche Drogenabhängige (15 – 24 Jahre)
17. Jugendliche ohne Mindestqualifikation (19 Jahre)
18. *Jugendliche ohne Zugang zu finanziellen Beihilfen oder Kreditmöglichkeiten (18 – 24 Jahre)*

Erwerbstätige Erwachsene

19. Arbeitssuchende Erwachsene
20. Haushalte mit Angehörigen, die länger als zwei Jahre arbeitslos sind
21. Gehaltsempfänger mit niedrigem Einkommen (*schlecht bezahlte manuelle Arbeit*)
22. Erwerbstätige in unsicheren Arbeitsverhältnissen (*Selbständige, Saisonarbeiter, Gelegenheitsarbeiter*)
23. Erwachsene ohne Zugang zu Ausbildung oder in Umschulung befindliche Arbeitskräfte
24. *Alleinerziehende*
25. *Überschuldete Erwachsene*

Alte Menschen

26. Rentner ohne zusätzliches Einkommen
27. *Alleinstehende ältere Menschen*
28. Anteil der Grundbedürfnisse an den Ausgaben
29. Auf häusliche Hilfe angewiesene Personen (%)
30. *Menschen ohne eigenes Fahrzeug, ohne Telefon oder anderweitige Hilfe*

Gebiet/Dorf

31. Fehlen von Vereinsleben, kulturellen oder sportlichen Aktivitäten usw.
32. Polarisierung der Arbeit (Anteil der Haushalte mit mindestens einem arbeitslosen Erwachsenen)
33. Hohe Transportkosten
34. *Fehlen von Geschäften, Cafés oder anderen Treffpunkten*
35. Fehlende Versicherung der Haushalte, *Betriebe, Kulturen*
36. Gefühl von Unzufriedenheit mit dem Gebiet oder Dorf (%)
37. *(Öffentliche oder private) Initiativen in der Sozialarbeit*
38. *Schwierigkeiten beim Zugang zu Wohnraum*

Quelle: "The New Policy Institute", Howarth Catherine et al., *Monitoring Poverty and Social Exclusion*, Joseph Rowntree Foundation, 1999.

http://www.jrf.org.uk/social_policy/D29.htm. Die Europäische Beobachtungsstelle LEADER hat die oben stehende Liste um Indikatoren ergänzt, die für den ländlichen Raum maßgeblich sind. Diese sind durch Kursivsatz gekennzeichnet.

[17] Weitere Erläuterungen zu diesem Beispiel befinden sich unter der Adresse http://www.jrf.org.uk/social_policy/D29.htm.

Diese Indikatoren helfen nicht nur, die Ausgrenzungssituationen zu ermitteln, sondern können auch dafür herangezogen werden, um über einen Zeitraum von einem Jahr oder mehr die allgemeine Entwicklung zu verfolgen (z. B. Verbesserung, Verschlechterung oder Stagnation).

Auf nationaler oder auch regionaler Ebene greift man oft auf ähnliche Indikatorenreihen zurück, um Tendenzen zu verfolgen oder die Auswirkungen von Maßnahmen zu beurteilen. Auf der Ebene eines Gebiets kann eine gute Kenntnis der Tendenzen dazu dienen, die staatlichen Maßnahmen adäquater zu gestalten und Einzelfallhilfen gezielter einzusetzen, indem sie auf die spezielle Situation zugeschnitten werden.

Über die zeitliche Messung der Entwicklungen hinaus ermöglichen diese Indikatoren auch Vergleiche zwischen Gebieten oder selbst zwischen Teilgebieten oder bestimmten regionalen Arbeitsmärkten in ein und demselben Gebiet. Dies erleichtert auch die Korrektur von Maßnahmen, indem z. B. die Aktionen auf bestimmte Schwerpunkte konzentriert werden, anstatt sie unterschiedslos über das ganze Gebiet zu streuen.

Die vorgeschlagene Indikatorenreihe kann nur einen indikativen Wert haben, denn jedes Gebiet muß seine Instrumente auf den gebietsspezifischen Kontext ausrichten. So ist in einem Gebiet mit starker sozialer Polarisierung der Vergleich zwischen niedrigen und mittleren Einkommen kaum geeignet, den Abstand zwischen den Reichsten und den Ärmsten zu messen. Besonders in stadtfernen ländlichen Gebieten kann es manchmal nötig sein, Vergleiche unter dem Gesichtspunkt des Zugangs anzustellen.

2.1.3 Ermittlung der am wenigsten sichtbaren Aspekte der Ausgrenzung

Die Indikatorenreihe ist zwar ein wichtiges Instrument für die Ermittlung der Ausgrenzungssituationen, reicht aber allein nicht aus, um deren Ausmaß und Komplexität zu erfassen.

Die Indikatoren messen vor allem die negativen Auswirkungen des Ausgrenzungsphänomens und lassen Faktoren wie die Kompetenzen, das Know-how und die Vorstellungen der Ausgrenzungsoffer außer Acht, die aber auch wesentliche Hebel für die Auslösung eines aktiven Integrationsprozesses darstellen.

Außerdem messen die Indikatoren die objektivsten und am leichtesten zu ermittelnden Aspekte und sind daher nicht geeignet, die persönlichen und subjektiven Dimensionen der Ausgrenzung zu erfassen. Das Wesen

der Ausgrenzung ist jedoch auf der Ebene der zwischenmenschlichen Beziehungen zu suchen. Erst die Beobachtung der Sozialbeziehungen und der Identitäten ergibt ein stichhaltiges Bild vom Ausmaß der Isolation, der Fragilität der Orientierung und des Zugehörigkeitsgefühls. Sie ermöglicht es auch, die Netzwerke ausfindig zu machen, an die man sich auf der Suche nach möglichen und gangbaren Lösungen wenden könnte.

Die LEADER-Gruppe STIRLING (Schottland, Vereinigtes Königreich) hatte festgestellt, daß es an individueller Hilfe für jugendliche Arbeitslose fehlte. Deswegen beschloß sie, in ihrer Arbeit der Wiederherstellung des Beziehungsgefüges zwischen Familie, Schule, Freundeskreis, Kollegen, Kirchengemeinde, Vereine usw. besondere Priorität einzuräumen und allen jungen Arbeitslosen die Möglichkeit zu geben, in ihrem Umfeld die nötige Unterstützung zu finden, insbesondere dann, wenn sie sich zur Gründung eines Unternehmens entschließen und damit ein Risiko eingehen. Die LAG kümmert sich auch darum, daß diese Unterstützung wenigstens in der ersten Zeit nach Gründung des Unternehmens fortgesetzt wird.

Wenn man sich der Dimension der sozialen Bindung zuwendet, wird es leichter, Notsituationen zu erkennen und ausfindig zu machen, unabhängig davon, ob diese auf Langzeitarbeitslosigkeit oder Vereinsamung zurückzuführen sind (die Ehelosigkeit von Landwirten, die für Alleinerziehende typischen Schwierigkeiten, die Isolation alleinstehender alter Menschen usw.). Das Gefühl der individuellen und sozialen Wertlosigkeit ist ein sehr viel schwerwiegenderer Ausgrenzungsfaktor als der fehlende Zugang zu bestimmten Diensten, denn sie untergräbt die Menschenwürde, ihre Lebensphilosophie und die Reaktionsfähigkeit der einzelnen Menschen.

Wenn man es mit ethnischen Minderheiten oder nicht-seßhaften Bevölkerungsgruppen (z. B. die "travellers" in den ländlichen Gebieten Irlands) zu tun hat, ist es besonders wichtig, die sozialen und identitätsstiftenden Bindungen zu berücksichtigen. In der Tat sind es oft negative Vorurteile über die Traditionen und Gewohnheiten ihrer Gemeinschaften, die die jungen Menschen lähmen und sie daran hindern, Alternativen für ihre Zukunft aufzubauen.

Die irischen LEADER-Gruppen, die mit "travellers" (Nicht-Seßhaften) arbeiten, sind oft mit dem Problem der frühen Vermählung heranwachsender Mädchen, mit Jugendalkoholismus und Schulabbruch konfrontiert. Die LAG South Mayo hat sich entschlossen, die künstlerisch-kreativen Fähigkeiten der jungen Traveller-Frauen stärker

zum Tragen zu bringen. Durch ihre künstlerische Tätigkeit, zu der sie die LAG ermutigt hat, haben diese Frauen es geschafft, ihre Selbstwertgefühl zu stärken und bei Ausstellungen oder Atelierbesuchen Kontakt zu anderen gesellschaftlichen Gruppen zu finden.

Eine vertiefte Kenntnis von Ausgrenzungssituationen macht es möglich, die weniger sichtbaren Aspekte zu erkennen. Diese Art von Einsicht ist einer Kenntnis, die nur auf der Sammlung schon vorhandener Informationen oder der Nutzung formalisierter Indikatoren beruht, weit überlegen. Aber sie setzt auch eine Art des Kontakts mit den betroffenen Personen voraus, die ohne eine tägliche gemeinsame Arbeit kaum zu erreichen ist. Aus dieser Tatsache ergeben sich zwei für die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung wesentliche Schlußfolgerungen:

- > Die Ermittlung und Diagnose von Ausgrenzungssituationen ist nur schwer von der eigentlichen Durchführung gezielter Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zu trennen. Denn erst während der Durchführung erkennt man ihre wahre Gestalt; erst dann kann damit begonnen werden, die Ziele und Methoden der jeweiligen Maßnahmen gegebenenfalls zu verbessern. In anderen Worten, bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ist mit vorgefertigten "Rezepten", bei denen Planung und Durchführung sowohl zeitlich als auch unter dem Aspekt der Verantwortlichkeit getrennt sind, nichts auszurichten.
- > Eine vertiefte Kenntnis der Ausgrenzungssituationen ist nur auf lokaler Ebene möglich, denn allein hier können beide Aspekte zur Geltung kommen, die bei der Bekämpfung der Ausgrenzung nötig sind: die objektive Analyse von Ausgrenzungssituationen und eine subjektive Kenntnis, die es ermöglicht, das Wesen des Problems zu erfassen und die nötigen Fähigkeiten und solidarischen Kräfte zu mobilisieren, ohne die eine bestimmte nachteilige Entwicklung nicht umgekehrt werden kann.

2.1.4 Die Analyse der verschiedenen Wege in die Ausgrenzung

Soziale Ausgrenzung ist kein statisches Phänomen. Auf Phasen der Wiedereingliederung können neue Phasen der Not folgen und umgekehrt. Daher ist die Eingliederung selbst unbeständig, besonders dann, wenn die individuellen oder familiären Einkommen von saisonaler oder zeitlich befristeter Arbeit abhängen.

Im Vereinigten Königreich ist die "WISE Group"¹⁸, die sich um die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen bemüht, zu dem Ergebnis gekommen, daß bei der

Bekämpfung der Ausgrenzung nichts so schwierig zu erreichen ist wie eine dauerhafte Eingliederung. Eine Arbeit zu finden, reicht allein nicht aus. Dieser erste Fortschritt muß durch eine Ausbildung, durch eine soziale Einbindung und durch geeignete Kommunikationsformen abgesichert werden. Für die Gruppe ist es unverzichtbar, daß die verschiedenen Hilfseinrichtungen die zukunftssträchtigen Sektoren ausfindig machen und daß die Ausbildungsangebote auf die neuen Anforderungen des Arbeitsmarkts ausgerichtet werden.

Wenn man sich bei der Analyse der Ausgrenzung nur auf sehr kurze Perioden beschränkt, kann dies zu erheblichen Irrtümern führen. Denn es ist durchaus möglich, daß die Situation von Familien oder einzelnen Personen total hoffnungslos erscheint, diese sich aber dank der verschiedenen Informations- und Solidaritätsnetze, über die sie verfügen, oder auch aufgrund ihrer Charakterstärke leichter wieder Fuß fassen als andere, deren Situation auf den ersten Blick weniger dramatisch aussah.

Daher stellen die verschiedenen **Wege in die Ausgrenzung** bessere Indikatoren dar als die *Ausgrenzungssituationen* selbst. In anderen Worten, **die soziale Ausgrenzung ist kein Zustand, sondern ein Prozeß**. Folglich reicht für die Analyse der sozialen Ausgrenzung ein "Schnappschuß" der Situation zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht aus. Vielmehr müssen die verschiedenen Wege in die Ausgrenzung rekonstruiert und die die Ausgrenzung verstärkenden Faktoren herausgearbeitet werden. Insbesondere die stetige Verschlechterung und die berühmten "Teufelskreise" sind wesentliche Merkmale der sozialen Ausgrenzung.

Im Vereinigten Königreich ist der Anteil der Haushalte, in denen alle Erwachsenen arbeitslos sind, zwischen 1975 und 1999 von 6% auf 18% gestiegen. Im selben Zeitraum ist der Anteil der Haushalte, in denen alle Erwachsenen eine Arbeit haben, von 56% auf 63% gestiegen. Wir erleben somit einen Prozeß der Polarisierung: Indem Ausgrenzung weitere Ausgrenzung erzeugt, drängt sie ganze Familien an den Rand der Gesellschaft.

Darüber hinaus ist es wichtig, die verschiedenen Risikofaktoren zu berücksichtigen und zu bewerten, denn diese können eine entscheidende Rolle spielen und den äußeren Anzeichen durchaus widersprechen.

So können "Wirtschaftsflüchtlinge", die sich auf dem Land angesiedelt haben, um der Ausgrenzung in der Stadt zu entkommen, den Eindruck erwecken, ein gewis-

[18]The WISE Group 72, Charlotte Street, UK - Glasgow G1 5DW;
E-mail: feedback@thewisegroup; Website: www.thewisegroup.co.uk

ses Gleichgewicht wiedergefunden zu haben. Jedoch ist in ihrem Fall das Risiko erneuter Ausgrenzung alles andere als gering: Isolation, fehlende Unterstützung am neuen Wohnort und eine unzureichende Vorbereitung auf das Landleben zählen zu den größten Risikofaktoren. Daraus erklärt sich die große Labilität ihrer Lebensumstände, die schon beim geringsten negativen Ereignis (Verlust des Einkommens oder des Kapitals, Krankheit usw.) den Integrationsprozeß gefährden kann.

Mehr noch als die beschreibende Analyse der verschiedenen Wege in die Ausgrenzung, bei der die groben Tendenzen herausgearbeitet werden, ermöglicht die Suche nach den Risikofaktoren eine genauere Wahrnehmung der realen und potentiellen Ausgrenzungssituationen.

2.1.5 Berücksichtigung des Umfelds

Der Kettenreaktionen und Teufelskreise der Ausgrenzung werden nicht zufällig ausgelöst. Eine Serie von äußeren Faktoren löst den Prozeß der Marginalisierung aus und verstärkt ihn. Manche dieser Faktoren sind wirtschaftlicher Natur, andere hingegen eher sozialen oder kulturellen Ursprungs. Statt alle Faktoren aufzulisten, die auf europäischer und nationaler Ebene beobachtet wurden, wollen wir vor allem aufzeigen, was dieser Aspekt für den ländlichen Raum bedeutet.

a) Das wirtschaftliche Umfeld

Natürlich ist die Arbeitslosigkeit der erste Faktor, an den man in diesem Zusammenhang denkt. Nun ist Arbeitslosigkeit das Ergebnis eines Ungleichgewichts zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach Arbeitsplätzen. Dieses Ungleichgewicht ist zugleich quantitativer (das Angebot an Arbeitsplätzen ist niedriger als die Nachfrage) als auch qualitativer Art (es fehlt z. B. an Arbeitsplätzen, die von älteren Menschen, Frauen oder Jugendlichen ohne Qualifikation besetzt werden könnten). Der qualitative Faktor gehört zu den direkten Ursachen der Langzeitarbeitslosigkeit, die wiederum die erste Ursache der sozialen Ausgrenzung ist. Sehen wir uns deshalb einmal etwas genauer an, wie sich dieses Ungleichgewicht in den ländlichen Gebieten darstellt.

Mit dem drastischen Rückgang der in der Landwirtschaft beschäftigten Arbeitskräfte verliert die Familie ihre absichernde Funktion, die sie wahrnahm, als der Familienbetrieb noch Beschäftigung und Einkommen für alle Familienangehörigen garantierte. Außerdem lehnen heute insbesondere Frauen und junge Leute gewisse Berufe oder Arbeiten ab – wenn sie nicht schon unter dem Druck der

modernen Technologien verschwunden sind. Dennoch ist aufgrund der extrem hohen Konkurrenz eine sofortige berufliche Umschulung nicht immer möglich.

Im Jerte-Tal (Extremadura, Spanien) war es traditionell Aufgabe der Frauen, die Kirschen – das wichtigste Erzeugnis der Gegend – von Hand zu verlesen. Heute wollen sie diese anstrengende Routinearbeit nicht mehr erledigen. Außerdem erzwingt die Konkurrenz den Einsatz industrieller Sortierungstechniken. Aufgrund ihrer Isolation und dem hohen Wettbewerbsdruck in ihrem Erwerbszweig ist die Umschulung dieser Frauen alles andere als einfach. Die mit Unterstützung der lokalen LEADER-Gruppe eingeleiteten Umschulungsmaßnahmen haben nicht ausgereicht, um die am besten qualifizierten Frauen am Ort zu halten.

Auch das weitere wirtschaftliche Umfeld (z. B. Marktlage und Preisniveau) wirkt sich auf die Prozesse der Ausgrenzung aus. Bauern und kleine Handwerksbetriebe sind besonders betroffen, denn der Preisverfall und weiter schrumpfende Absatzmöglichkeiten lösen eine Kettenreaktion aus, die zu einer stetigen Verschlechterung ihrer Einkommen führt.

In der Algarve (Portugal) haben kleinere Betriebe, die Erdbeerbaumschnaps herstellen, in den letzten zwanzig Jahren beobachten müssen, wie die Konkurrenz gewisser importierter Spirituosen ihre Absatzmärkte geschmälert und die Preise "verdorben" hat. Um dennoch rentabel zu bleiben, haben sie bestimmte technische Operationen ausgesetzt, um billiger produzieren zu können. Diese Einsparungen gingen allerdings zu Lasten der Qualität, haben folglich ihre Absatzschwierigkeiten verschärft und somit einen Prozeß eines ständigen Einkommensverfalls ausgelöst. Bis zum Eingreifen der LEADER-Gruppe waren diese Erzeuger völlig auf sich allein gestellt gewesen und hatten keinerlei technische Hilfe erhalten, um über eine qualitative Verbesserung ihres Erzeugnisses oder der Wiedererschließung ihrer Märkte einen Ausweg aus ihrer wirtschaftlichen Misere zu finden.

Auch die unzureichende Qualität der Dienstleistungen oder Ausrüstungen können zu einer derartigen Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen führen, daß sie einen Prozeß der Ausgrenzung auslösen. Kleinbauern in schlechter wirtschaftlicher Lage sind leichte Beute für Landmaschinenhändlern, die genau wissen, daß ihre Kunden kaum Aussichten auf einen Kredit haben. Sie bieten diesen Kunden, die häufig wenig verhandlungsgewandt sind, im Grunde ruinöse Verkaufsbedingungen an – und schon beginnt die Spirale der Ausgrenzung.

b) Das soziale und kulturelle Umfeld

Das soziale und kulturelle Umfeld spielt ebenfalls eine entscheidende Rolle. Solidarität und gegenseitige Hilfe können durchaus den Prozeß der Verelendung stoppen. In traditionellen Gesellschaften haben diese Aspekte häufig noch die Rolle gesellschaftlicher "Stoßdämpfer" gegen die soziale Ausgrenzung. Wenn Familien einander bei der Arbeit oder beim Sparen unterstützten, konnten sie einander vor drohender Isolation schützen, schlechte Zeiten überbrücken helfen und die Existenzgründung der jüngeren Familienmitglieder sichern.

In der modernen Gesellschaft existieren diese Beziehungsgeflechte meistens nicht mehr, weil sie der systematischen Suche nach mehr Wettbewerbsfähigkeit zum Opfer gefallen sind. Aber es entstehen auch neue Formen der Solidarität.

Um die soziale Ausgrenzung in einem Gebiet vollständig erfassen zu können, müssen folglich auch diese Entwicklungen berücksichtigt werden. Wie war es früher um Solidarität und gegenseitige Hilfe bestellt? Was ist davon übriggeblieben? Sind andere Formen der Solidarität und andere soziale Bindungen entstanden? Wie hat sich die Mentalität der Menschen verändert? Was sind die typischen Informationswege? Was passiert, wenn ein Mensch oder eine ganze Familie in Not gerät? Wie isoliert leben die Familien und Menschen? Über welche Mittel verfügt die lokale Gemeinschaft, um Ausgrenzungssituationen zu erkennen und auf sie zu reagieren? Gibt es Formen der Ablehnung oder versteckte Konflikte, die derartige Situationen verschärfen?

Hinter der Frage nach der Mentalität verbirgt sich natürlich auch die Frage nach den Wertvorstellungen. Welchen Stellenwert hat Solidarität in der lokalen Gesellschaft? Wie werden diese Werte weitergegeben? Sind sie bedroht?

Auch die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Generationen muß in die Analyse einfließen? So lohnt es sich durchaus, die Vereinbarungen bezüglich der Erfolgsfolge für landwirtschaftliche Betriebe zu untersuchen, denn es kommt vor, daß junge Menschen sich hoch verschulden müssen, um ihren Eltern oder ihren Miterben den Betrieb abkaufen zu können. Dieser Entwicklung versuchen die Maßnahmen der Gemeinschaft für den Vorruhestand in der Landwirtschaft und zur Unterstützung von jungen Landwirten entgegenzuwirken.

c) Das demokratische und staatsbürgerliche Umfeld

Während sich die Frage der Armut früher ausschließlich auf die Höhe des Einkommens bezog, beinhaltet das heutige Phänomen der Ausgrenzung – ob auf dem Land oder in der Stadt – auch das Problem der aktiven Mitwirkung am gesellschaftlichen Leben. Anders formuliert, es muß ebenfalls über den Status der Bürgerinnen und Bürger in bezug auf ihre Ausübung politischer Macht nachgedacht werden, d. h. über die wirkliche Wahrnehmung ihre Rechte in einer Demokratie und über die Art und Weise, in der die individuellen und gemeinsamen Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger angesprochen und berücksichtigt werden.

Der sich vollziehende gesellschaftliche Wandel hat die Mechanismen zur Verteilung der Ressourcen und den Sozialstatus grundlegend verändert. Heute spielen bei der Verteilung von Ressourcen und in bezug auf den sozialen Status drei wesentliche Mechanismen eine entscheidende Rolle: der Markt (berufliches Einkommen), der die Ungleichheiten eher verschärft, der Staat und die Systeme der sozialen Sicherung, die versuchen, diese Ungleichheiten durch Zuweisung verschiedensten Leistungen zu reduzieren, und schließlich die Netzwerke gesellschaftlicher Solidarität. Indessen ist zu beobachten, daß dem dritten Bereich neue Zuständigkeiten und Verantwortung übertragen wird, denn Vereine, Familie und nachbarschaftliche Hilfsnetze spielen sowohl beim Transfer von Ressourcen als auch bei der Zuweisung eines sozialen Status und der Wiederherstellung gesellschaftlicher Bindungen und eines Zugehörigkeitsgefühls eine immer wichtigere Rolle.

Das Phänomen der sozialen Eingliederung und der sozialen Ausgrenzung müssen deshalb in bezug auf die typischen Merkmale dieser Mechanismen analysiert werden. In der Tat kann Armut nicht mehr als ein bloßes Problem des Zugangs zu Einkommen behandelt werden. Angesichts der Komplexität der Mechanismen, die auf den Prozeß der Ausgrenzung einwirken, kann das Problem zudem nicht länger als individuelles Problem betrachtet werden. Im Gegenteil, der Ausgleich für das Versagen der Systeme, die Ausgrenzung erzeugen¹⁹, muß auf gesellschaftlicher Ebene gefunden werden.

[19] Schucksmith Mark, *op.cit.*, S. 2; Philip Lorna & Schucksmith Mark: *Conceptualising Social Exclusion*, Arkelton Centre for Rural Development Research and University of Aberdeen. Vortrag auf dem XVIII. Kongreß der Europäischen Gesellschaft für die Soziologie des ländlichen Raums, Schweden, 24. - 28. August 1999

Im ländlichen Raum, in dem die gesellschaftlichen Bindungen meistens noch stark sind, können die Ausgrenzungsprozesse und die Zurückdrängung des Wohlfahrtsstaats durch Formen gemeinschaftlicher Unterstützung und durch die Organisation von Netzwerken und nachbarschaftlicher Solidarität kompensiert werden.

Die Sozialplaner sind sich über die Bedeutung des "gemeinschaftlichen Vorgehens" oder des "lokalen" Ansatzes einig. Sie wissen, daß mit Hilfe nachbarschaftlicher Beziehungen maßgeschneiderte Lösungen für das Problem der sozialen Ausgrenzung gefunden werden können. Wo jedoch die sozialen Bindungen und die Identifizierung schwächer sind, ist die Suche nach Lösungen schwieriger.

Angesichts der Chancen, die der lokale Ansatz bieten könnte, bleiben noch einige Fragen zu klären: Ist im sozialen Bereich lokales Handeln überhaupt möglich, ohne daß die Rollen der verschiedenen institutionellen Ebenen (Staat, Gemeinden usw.) eindeutig festgelegt und garantiert sind? Wie kann verhindert werden, daß die in einem bestimmten Gebiet mit öffentlichen Mitteln durchgeführten Maßnahmen widersprüchliche Wirkungen nach sich ziehen?

2.2 Analyse des Angebots: Eine Bestandsaufnahme der konkreten Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung

Nachdem das Ausmaß der sozialen Ausgrenzung und ihre Besonderheiten in einem bestimmten Gebiet festgestellt worden sind, kann mit der Prüfung der vorhandenen Abhilfemaßnahmen, d. h. der Maßnahmen, die vom Staat und den öffentlichen Verwaltungen sowie von privaten Trägern (karitative und humanitäre Organisationen, Vereine, Gesellschaften auf Gegenseitigkeit, Sozialgenossenschaften usw.) eingeleitet wurden, begonnen werden.

2.2.1 Die staatlichen Maßnahmen

Der Staat setzt bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung auf verschiedenen Ebenen an.

> Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist Gegenstand spezieller Maßnahmen. Staatliche, regionale oder kommunale Behörden registrieren die Arbeitslosen und berechnen die Beihilfen, die ihnen ausgezahlt werden (Arbeitslosenunterstützung), und er verwaltet die Systeme der Arbeitssuche und der beruflichen

Bildung. Dabei nimmt er zunehmend die Mitarbeit der lokalen Verwaltungen in Anspruch. Außerdem schafft der Staat selbst Arbeitsplätze (z. B. "Jugendarbeitsplätze" in Frankreich, "gemeinnützige Arbeitsplätze" in Italien und Spanien). In den meisten Mitgliedstaaten werden diese Aufgaben von speziellen Agenturen/Stellen wahrgenommen.

- > Die Bekämpfung der Armut ist ebenfalls Gegenstand spezieller Maßnahmen, deren Formen von Land zu Land erheblich variieren. Dies zeigt sich etwa am Unterschied zwischen garantiertem Mindesteinkommen und steuerlicher Entlastung (z. B. der "Working Families Tax Credit" im Vereinigten Königreich).
- > Ältere Formen der Ausgrenzung (z. B. von Behinderten) sind seit langem Gegenstand spezieller Maßnahmen, sei es im Bereich der Gesundheit, der Dienstleistungen oder Berufsbildung.

Die staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zeichnen sich häufig durch folgende Merkmale aus:

- > Relativ starke sektorielle Ausrichtung: Sie richten sich an Zielgruppen, die durch eine ganz bestimmte Benachteiligung definiert sind (arbeitslose Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende, Behinderte usw.).
- > Zentralisierte Entscheidungsfindung für das gesamte staatliche oder regionale Gebiet, was zum Teil dazu führt, daß die Transfers von den Gebietskörperschaften nicht wahrgenommen werden.
- > Bürokratischer Charakter ("Schalterabfertigung"): Die menschliche Dimension fehlt oft ganz oder hängt vom guten Willen des zuständigen Beamten ab.
- > Ein Mangel an Kontinuität über längere Zeiträume hinweg: Es bestehen viele Strukturen nebeneinander, die jeweils von Fall zu Fall, je nach Dringlichkeit und nach Maßgabe der verfügbaren Mittel eingerichtet werden.
- > Die betroffenen Bevölkerungsgruppen werden nicht an der Suche nach möglichen Lösungen beteiligt; die konkreten Auswirkungen, die auf lokaler Ebene erwartet werden, sind nicht klar formuliert.
- > Sie werden nach Maßgabe vorgefaßter Normen definiert, nicht auf bestimmte Ziele zugeschnitten, die vor Ort hätten definiert werden können.

Zusammenfassend lässt sich sagen, daß es den staatlichen Maßnahmen gut täte, wenn sie dem lokalen Kontext und dem lokalen Potential mehr Aufmerksamkeit schenken würden. Doch fehlt es nicht am Willen zur Dezentralisierung der öffentlichen Maßnahmen. Besonders die Kommunen werden zunehmend an der Ausarbeitung der sogenannten "Gemeindeprogramme" beteiligt, bei denen es hauptsächlich darum geht, gemeinnützige oder öffentliche Arbeitsplätze zu schaffen. Der Gedanke der "territorialen Beschäftigungspakte", bei denen alle lokalen Partner ein Mitspracherecht haben, stellt in dieser Hinsicht sowohl unter dem Gesichtspunkt der Umverteilung der Zuständigkeiten als auch unter dem Gesichtspunkt der Suche nach Kohärenz der Maßnahmenpakete einen Fortschritt dar.

Auch hinsichtlich des Willens zur aktiven Einbeziehung der lokalen Partner in die örtliche Umsetzung nationaler oder regionaler Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung läßt sich eine gewisse positive Entwicklung nicht abstreiten.

Überall in Europa wird der Sozialstaat zur Zeit umgebaut. Es wird versucht, die bisher "passive" Eingliederungspolitik durch eine "aktive" zu ersetzen. Aber da die Maßnahmen zur Eingliederung und zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung meistens als Ergänzung der sozialen Sicherungssysteme konzipiert worden sind, erleben wir zur Zeit eine Form der institutionalisierten Ausgrenzung. Die Maßnahmen haben zur Entwicklung eines eigenen Sektors, jenem der Ausgegrenzten geführt. Heute wird deutlich, wie schwierig es ist, diesem Sektor zu entkommen.²⁰ Wenn nur die Erscheinungsformen der Ausgrenzung behandelt werden, besteht die Gefahr, daß die labilsten Bevölkerungsgruppen marginalisiert, sie in einen Ausnahmestatus abgedrängt und ihnen alle Wege zu einer wirklichen Eingliederung versperrt werden.

Darüber hinaus weisen die Eingliederungsmaßnahmen zum Teil Merkmale auf, die ein Eingreifen vor Ort erschweren:

- > Es fehlt ihnen an Kontinuität, da sie aus lauter befristeten und punktuellen Maßnahmen bestehen, deren Zahl ohne jegliche allgemeine Kohärenz je nach Verfügbarkeit der Haushaltsmitteln wächst.
- > Sie stützen sich nicht oder nur wenig auf die Fähigkeit der Menschen, ihre Situation selbst zu verbessern und fördern somit die Abhängigkeit gegenüber den Sozialdiensten.
- > Bewertungen der konkreten Auswirkungen fehlen entweder ganz oder ihnen werden zu enge Grenzen gesetzt.

2.2.2 Die privaten Maßnahmen

In den ländlichen Gebieten intervenieren außer dem Staat auch zahlreiche private Träger.

- > Viele ihrer Maßnahmen haben karitativen oder unterstützenden Charakter, da sie von Solidargemeinschaften, Vereinen, humanitären Organisationen, Kirchen usw. durchgeführt werden.
- > Andere wiederum beruhen auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit, was ihnen eine gewisse Ähnlichkeit mit den staatlichen Maßnahmen verleiht. In Frankreich, wo viele Bauern Sozialversicherungen für die Landwirtschaft angehören, garantieren diese ihren Mitgliedern ein ganzes Bündel von Sozialdiensten.
- > Andere wiederum sind aus der Genossenschaftsbewegung (besonders in Italien) und dem Willen entstanden, dem privaten Sektor bestimmte Dienste zu übertragen, die bis dahin von den Gebietskörperschaften gewährleistet wurden.
- > Schließlich entstehen an manchen Orten Netzwerke der Solidarität und gegenseitigen Hilfe, die den Arbeitslosen und Ausgegrenzten Zugang zu Gütern und Diensten eröffnen, die ihnen ansonsten nicht zur Verfügung stünden.

Diese Initiativen richten sich an Bevölkerungsgruppen mit sehr genau definierten Problemen, sind aber nicht miteinander verbunden.

Es gibt jedoch auch Ausnahmen:

- > Die italienischen Sozialgenossenschaften haben einen systemischen Ansatz entwickelt, indem sie sich einer Bewegung angeschlossen haben, die neue Denkanstöße, methodische Vorschläge und die Verbesserung der Verhandlungsfähigkeit hervorgebracht hat.
- > Auch die in Kanada entwickelten "lokalen Austauschsysteme" (*Systèmes d'échanges locaux – SEL*) haben mit der Zeit einen übertragbaren Ansatz entwickelt. In Frankreich umfassen sie mittlerweile mehr als 2.700 Zusammenschlüsse mit jeweils 10.000 bis 15.000 Mitgliedern, von denen 40 bis 60% das garantierte Mindesteinkommen beziehen. Die SEL basieren auf dem Prinzip des Sach- und Leistungsaustauschs. Ihr Ziel besteht nicht in der Eingliederung durch Arbeit oder die gängigen Handelssysteme. Sie versuchen, das Prinzip des gegenseitigen Austauschs umzusetzen, indem sie soziale Beziehungen mana-

[20] Amouroux, Philippe, Fraisse, Laurent: *Politiques publiques et citoyenneté face aux nouvelles formes d'exclusion, débats sur la loi cadre contre l'exclusion en France. Fondation Charles Leopold Mayer pour le Progrès de l'Homme. Série pour un débat, Nr. 65, S.18-19 August 1998.*

gen. Gleichzeitig bestehen sie darauf, daß es keine Alternative zu den sozialen Sicherungssystemen und der bezahlten Arbeit gibt, da diese auf nationaler Ebene als einzige in der Lage sind, gesellschaftliche Solidarität zu garantieren.²¹

Diese und andere Systeme füllen die Lücken der staatlichen oder regionalen Sozialpolitik oder besetzen die Positionen, die die Behörden geräumt haben. In der Regel stützen sie sich auf ehrenamtliche Arbeit und sind auf öffentliche Zuschüsse angewiesen, die nur selten von Dauer sind.

Viele solcher Organisationen werden von LEADER-Gruppen unterstützt und haben zu neuen Arbeitsformen, zu qualitativen Verbesserungen oder zur Planung oder Erweiterung bestimmter Maßnahmen beigetragen haben.

In Irland²² sind mehrere LEADER-Gruppen in diesem Sinne aktiv geworden:

- > *Im Gebiet Barrow-Nore-Suir wurde dem Family Resource Centre in Clogh ein Zuschuß für die Ausrüstungsinvestitionen gewährt, damit das Zentrum seine bisherigen Aktivitäten zugunsten von behinderten Kindern und Erwachsenen erweitern kann.*
- > *Im Gebiet Ballyhoura hat das Rural Community Care Network eine Beihilfe zur Entwicklung eines Modellprogramms erhalten, bei dem es darum ging, Hilfsdienste für ältere Menschen einzurichten, warme Mahlzeiten an Bedürftige auszuteilen, die Hausarbeit für Alte und Behinderte zu organisieren und die Möglichkeiten der Schaffung neuer Arbeitsplätze im gemeinnützigen Bereich zu untersuchen.*
- > *In Donegal entschied die LEADER-Gruppe im Anschluß an einen Audit der lokalen Bedürfnisse, eine Machbarkeitsstudie über ein multifunktionales Zentrum zu unterstützen, das Arbeitslosen, Alten, Frauen, benachteiligten Kindern und anderen sozialen Gruppen, die keinen Zugang zu Berufsbildung und didaktischen Materialien haben, helfen soll.*
- > *In Leitrim/North Roscommon hat die LEADER-Gruppe die Ausbildung von 30 arbeitslosen Frauen mitfinanziert, um sie auf die Arbeit in einer Genossenschaft vorzubereiten, deren Dienstleistungsangebot Sozialhilfe, Hauswirtschaftshilfen, Kinderbetreuung usw. umfaßt.*

2.3 Messung und Verminderung der Diskrepanz zwischen Bedarf und Angebot

Die Diagnose der sozialen Ausgrenzung (der Bedarf) und die Bestandsaufnahme der vorhandenen Maßnahmen (das Angebot) in einem Gebiet erlauben es, das Verhältnis zwischen dem Handlungsbedarf in Sachen sozialer Ausgrenzung und den von staatlichen und privaten Einrichtungen angebotenen Hilfen zu messen.

In einem Kontext, in dem eine Vielzahl von Maßnahmen durchgeführt werden und in dem der Staat in der einen oder anderen Weise ein gewisses Ausmaß von Hilfe gewährleistet, ist die Erfassung dieser Diskrepanz relativ schwierig. So ist es in der Regel selten, daß von Armut betroffene Haushalte, die die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, nicht das garantierte Mindesteinkommen beziehen, oder daß Familien oder Personen, die in Schwierigkeiten geraten sind, der Aufmerksamkeit der Sozialdienste entgehen.

Erst wenn die Beobachtung der sozialen Ausgrenzungsprozesse auf lokaler Ebene zum Zweck der Entwicklung einer kohärenten Eingliederungsstrategie durchgeführt wird, zeichnen sich die Mißverhältnisse deutlicher ab. Meistens sind sie qualitativer Natur. Ihr Ausmaß kann nur dann zuverlässig beurteilt werden, wenn eine einschlägige Diagnose des Bedarfs und der vorhandenen Angebote vorgenommen wird. Daher muß sie auch den menschlichen und gesellschaftlichen Faktoren die erforderliche Aufmerksamkeit widmen. Diese sind jedoch am schwersten zu erkennen. Eine sorgfältig erarbeitete Diagnose zeigt die Aspekte auf, unter denen die bestehenden Ansätze, Einstellungen, Interventionsformen und eventuell auch die Philosophie des Kampfs gegen soziale Ausgrenzung neu überdacht und überprüft werden müssen.

[21] "Un peu de Sel dans le tissu social", *Alternatives économiques*, März 1998, Nr. 157; vgl. auch <http://altern.com/sel>

[22] Department of Agriculture and Food, *Impact on Social Exclusion, LEADER II. Description of samples supported by approved LEADER groups which impact on issues relating to social inclusion*, Dublin, August 1998.

2.3.1 Überprüfung von Einstellungen und Interventionsformen

Das Mißverhältnis zwischen dem wirklichen Bedarf und den tatsächlichen Aktionen der zuständigen Dienste ist zuallererst auf der Ebene der Einstellungen und Interventionsformen der Personen und Institutionen zu suchen, die an der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung mitwirken. Hier einige Beispiele:

> *Angesichts der Rigidität, Vielfalt und fehlenden Kontinuität der Programme sowie bestehender Gesetze, Aufgaben und Spezialisierungen sind **mehr Flexibilität und eine gewisse Anpassungsfähigkeit** erforderlich.* Wenn Arbeitslosengelder, garantierte Mindesteinkommen und andere Formen der finanziellen Unterstützung nach rein administrativen Kriterien vergeben werden, können sie ungewollte Nebenwirkungen wie etwa eine Lähmung der Eigeninitiative der Leistungsempfänger auslösen. Beim Wettlauf um Zuschüsse wiederum müssen die Zuschußempfänger lernen, angesichts mangelnder Kontinuität der finanziellen Unterstützung und der Vielzahl der Ansprechpartner, sich durch komplexe Verwaltungssysteme zu manövrieren, was verständlicherweise die Entwicklung von Projekten erschwert. In solchen Fällen müssen auf Gebietsebene die Maßnahmen durchlässiger und die lokalen Partner ermutigt werden, Verhandlungen aufzunehmen, um einen Teil der öffentlichen Zuschüsse für die Unterstützung von Projekten einsetzen zu dürfen.²³

> *Bei routinemäßigen Bearbeitungsverfahren wären **persönlichere Formen der Bearbeitung von Daten und Anträgen** ratsam.*

Die Behörden beschränken sich oft auf eine routinemäßige Behandlung von Arbeitssuchenden und Stellenangeboten. Besonders im Fall von Langzeitarbeitslosen sollte jedoch nicht darauf verzichtet werden, die Dienstleistungen individuell und personenbezogen zu gestalten.

In der Provinz Barcelona (Katalonien, Spanien) sind einige Kommunen bereits zu einer persönlichen Betreuung der Langzeitarbeitslosen übergegangen. Diese Betreuung wird vor allem Facharbeitern über 50 Jahre angeboten wird. Ihnen wird geholfen, durch eine Aufwertung ihrer ungenutzten Fähigkeiten ihr Selbstvertrauen wiederzufinden.

> *Manche Verwaltungen täten gut daran, einen persönlicheren und freundlicheren Kontakt zu den Antragstellern aufzubauen, da auf diese Weise **neue soziale Bindungen und partnerschaftlicher Beziehungen** aufgebaut werden können.*

In der Regel sind die administrativen Nachforschungen und Anfragen zur Ermittlung von Personen, die in Schwierigkeiten geraten sind, von großer Kälte und Distanz gekennzeichnet. Sie scheinen sich nur für die negativen Aspekte der Situation der Betroffenen zu interessieren.

Statt dessen wären Formen der Beratung denkbar, um ein Klima zu schaffen, in dem es den in Schwierigkeiten befindlichen Personen leichter fallen würde, ihre Fähigkeiten zum Ausdruck zu bringen. Auf diese Weise könnten sich die zuständigen Sachbearbeiter ein besseres Bild von ihnen machen und gleichzeitig die Entwicklung von Solidarität und Selbstvertrauen fördern. Dies könnte sogar dazu führen, daß Formen der Interessenvertretung entstehen, über die die Betroffenen in den Instanzen, in denen über die Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausgrenzung entschieden wird, mitwirken. In anderen Worten: Es geht darum, Einstellungen zu entwickeln, die der Entstehung neuer sozialer Bindungen und gleichberechtigter partnerschaftlicher Beziehungen förderlich sind.

2.3.2 Überprüfung des Ansatzes für den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung Von einer Kultur der Abhängigkeit zur aktiven Begleitung

Oft verbirgt sich hinter der Frage nach den Einstellungen und Interventionsformen vor allem die Frage nach der Grundkonzeption für den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung. Als Alternative zu den in die Abhängigkeit führenden Praktiken bieten sich neue Formen der Begleitung an, die mehr Fachkompetenz erfordern und neue gesellschaftliche Akteure auf den Plan rufen.

Die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sollte nicht länger nur spezialisierten Diensten vorbehalten bleiben, denn dies bedeutet, daß die Antragsteller sich bei jedem Problem (Wohnungs- und Arbeitsplatzsuche usw.) an einen anderen Ansprechpartner wenden müssen, für dessen Bereich jeweils ganz spezifische rechtliche und administrative Vorschriften gelten. Heute sind andere Formen der Begleitung erforderlich, die die persönliche Identität des Antragstellers in ihrer Gesamtheit würdigen. Um die gewünschte Stabilisierung zu erreichen, ist zudem eine Begleitung nötig, die das verfügbare Know-how in seiner ganzen Breite mobilisieren kann, gleich ob es dabei um institutionelle Kompetenzen oder partizipatives Handeln geht.

[23] Amouroux, op. cit., S. 77.

Die LEADER-Gruppe in der Grafschaft Tipperary (Irland) hat dem "Centre for Independent Living" in Thurles geholfen, ein Ausbildungsprojekt für "travellers" durchzuführen, die als Nichtseßhafte Bevölkerungsgruppe an eine Umwelt gewöhnt sind, die ihren ganz eigenen Regeln gehorcht und daher eine gewisse Sicherheit bietet. Das Projekt sollte eine Integration der "travellers" in geregelte Arbeitsverhältnisse ermöglichen. Um die bis zur Stabilisierung nötige Begleitung sicherzustellen, unterstützte die LEADER-Gruppe die Gründung einer Joint Venture von mehreren Einrichtungen. Diese gründete dann eine Sozialwerkstatt (Tipperary Community Works - hop), die dank des verfügbaren Know-hows in der Lage war, die Effizienz der Maßnahmen zu gewährleisten.

Vom kurativen zum präventiven Ansatz

Vorausschauende und präventive Ansätze sind oft wesentlich effektiver als die kurativen Ansätze, bei denen standardisierte Verfahren eingesetzt werden.

Angesichts von Massenarbeitslosigkeit reicht zum Beispiel die bloße Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche nicht mehr aus. Sie muß durch Elemente vorausschauender und präventiver Ansätze ergänzt werden (z. B. die Schaffung von Arbeitsplätzen, berufliche Umschulung oder die Suche nach alternativen Formen der Verteilung der vorhandenen Arbeit). Diese Ansätze setzen unter anderem die folgenden neuen Fähigkeiten voraus:

- > Die Fähigkeit zur Erschließung neuer Arbeitsmöglichkeiten, auch in Sektoren, die zunächst nicht besonders vielversprechend erscheinen. (Die "Wise Group" hat z. B. beobachtet, daß in den angelsächsischen Ländern im Jahre 1999 die Nachfrage nach Aerobic-Training in Privatwohnungen stark angestiegen ist.) Um Arbeitslose in Hinblick auf potentielle Arbeitsplätze schulen zu können, sind psychologische Kenntnisse und hervorragendes Gespür für zwischenmenschliche Beziehungen erforderlich.
- > Die Fähigkeit zur gemeinschaftlichen Ermittlung von Möglichkeiten zur Schaffung neuer Arbeitsplätze; sie setzt die Entwicklung von gemeinsamen Strategien zur Unternehmensplanung voraus.

- > Die Fähigkeit, junge Menschen zur Existenzgründung zu ermutigen und ihnen dabei die nötige Hilfestellung zu leisten, was wiederum nachbarschaftliche Netzwerke und die Anpassung der institutionellen Hilfen an die Gegebenheiten vor Ort voraussetzt. In diesem Rahmen sollte das italienische Beispiel der "Vertrauenskredite" angeführt werden, die jungen Menschen den Schritt in die Selbständigkeit erleichtern und eine hervorragende Hebelwirkung haben.

Es gibt auch präventive Ansätze, die noch früher eingreifen und versuchen, gefährdete Personen ausfindig zu machen, bevor der Ausgrenzungsprozeß beginnt. Gemeinsam mit den gefährdeten Personen soll versucht werden, Voraussetzungen zu schaffen, die die Gefahr abwenden.

2.4 Fazit

Die neuen Konzepte zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sind nur schwer mit zentralistischen und standardisierten Verfahren vereinbar.

Sie setzen voraus, daß von Anfang an die Ressourcen des Gebiets und die noch vorhandenen sozialen Bindungen genutzt werden. Die für eine wirklich effiziente Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung erforderlichen neuen Denk- und Verhaltensweisen können nur auf der Grundlage nachbarschaftlicher Beziehungen und eines unmittelbaren Kontakt mit der sozialen Realität verankert werden.

In den vergangenen zehn Jahren sind in den ländlichen Gebieten zahlreiche Maßnahmen gestartet worden, die in diese Richtung weisen. Sie versuchen, die lokalen Ressourcen zu nutzen, und eröffnen auf diese Weise neue Perspektiven für einen gebietsbezogenen Ansatz zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, der alle Bedürfnisse und Ressourcen des betroffenen Gebiets berücksichtigt.

Im folgenden Kapitel werden einschlägige Methoden und Instrumente vorgestellt, die die Feuerprobe in der Praxis bereits bestanden haben.

Kapitel III

Methoden und Instrumente zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum

Methoden und Instrumente zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum

Im ersten Kapitel haben wir die Ursachen dargestellt, warum die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung heute zu einer der großen Herausforderungen für die Entwicklung des ländlichen Raums zählt. Das zweite Kapitel ging dann auf methodische Fragen ein, wie das Problem auf der Ebene eines ländlichen Gebiets abgesteckt werden kann und welche Strategien sich daraus ableiten. Das folgende Kapitel ist dem praktischen Handlungsraum gewidmet.

Zu diesem Zweck werden wir auf bereits abgeschlossene oder laufende Projekte zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung eingehen, die insbesondere die lokalen Ressourcen nutzen und auf innovativen Ansätze aufbauen. In Europa gibt es eine Vielzahl von Aktionen, die diesen Kriterien genügen. Die meisten von ihnen finden jedoch nicht im Rahmen von LEADER statt.

3.1 Gezielte lokale Aktionen als Keimzelle eines umfassenderen gebietsbezogenen Ansatzes

Die Beispiele, die wir zur Veranschaulichung ausgewählt haben, sind vielfältig genug, um als Vergleichsgrundlage zu dienen und um aus ihnen schlüssige allgemeine und übergreifende Lehren zu ziehen. Für diese erste Analyse haben wir sieben Aktionen ausgewählt. Detailliertere Beschreibungen dieser Aktionen befinden sich in dem von der Europäischen Beobachtungsstelle LEADER veröffentlichten Merkblatt-Ordner **“Innovative Aktionen der ländlichen Entwicklung”**²⁴:

> Das Unternehmen für die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in das Baugewerbe in Cornouaille (Region Morbihan) und im Pays Pourbet (Bretagne, Frankreich), das in der Gründungsphase von der LEADER-Gruppe Centre-Ouest Bretagne unterstützt wurde: Die Besonderheit dieser Aktion besteht darin, daß sie verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung miteinander verbindet (Eingliederung von Arbeitslosen, Renovierung verlassener Häuser in Dörfern und die Schaffung von Sozialwohnungen für obdachlose Familien).

- > Die Arbeit des Vereins “CILDEA” im Département Loire (Auvergne, Frankreich), der sich an Landwirte richtet, die in Schwierigkeiten geraten sind und das garantierte Mindesteinkommen (RMI) beziehen.²⁵ Das Projekt sieht insbesondere eine persönliche Betreuung durch Landwirte vor, die gut integriert sind oder sogar auf lokaler Ebene besondere Verantwortung übernommen haben (Vorsitzende von Genossenschaften, ehemalige Bürgermeister usw.)
- > Die Sozialgenossenschaft von Valle di Non (Provinz Trento, Italien), die speziell für Behinderte aus dem Gebiet geschaffen wurde. Nachdem sie lange Zeit auf eher “klassische” Weise gearbeitet hatte (Bereitstellung spezieller Dienste für Behinderte – Wohnung, Bildung, Freizeit usw.), begann sie 1997, sich auf eine neue Form der “Gemeinwesenentwicklung” zu konzentrieren, an der die betroffenen Familien beteiligt werden, damit Bindungen und individuelle Dienstleistungen entwickelt werden können, die den Behinderten eine bessere gesellschaftliche Eingliederung ermöglichen.

[24] Aufgrund der begrenzten Zahl von Beispielen sind auch die Schlußfolgerungen wenig entwickelt und in ihrer Reichweite begrenzt. Jede LEADER-Gruppe und jedes nationale oder regionale Netzwerk kann sie aufgrund der eigenen Erfahrungen bestätigen, anzweifeln, ergänzen oder weiter ausführen. Sie sollten deshalb nur als Ausgangspunkt und gemeinsamer Bezugsrahmen für eine breitere Debatte verstanden werden, die auf der Ebene des europäischen Netzwerkes geführt werden kann, sobald diese gründlicher ausgearbeitete endgültige Schlußfolgerungen ergeben hat. Des weiteren möchten wir darauf hinweisen, daß sich die derzeitigen Überlegungen über neue Ansätze zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum auch auf frühere Erfahrungen, Studien und Veröffentlichungen stützen, die wichtige Denkanstöße und Ergebnisse enthalten, die in der hier vorgeschlagenen Debatte unbedingt berücksichtigt werden müßten. Wir verweisen insbesondere auf die Arbeiten der Mairie Conseil, rue de l'Université, 106, F-75007 Paris, Tel.: +33 140 49 20 40, Fax: +33 140 49 20 55.

[25] RMI (revenu minimum d'insertion): Das staatlich garantierte Mindesteinkommen in Frankreich, das in erster Linie für die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen bestimmt ist, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld bereits ausgelaufen ist. Im Prinzip soll es nur Arbeitslosen gewährt werden, die ein bestimmtes Vorhaben für ihre Wiedereingliederung nachweisen können. In der Praxis erweist sich diese Voraussetzung als schwer überprüfbar und wird meist großzügig gehandhabt. (Anm. d. Übers.)

- > Die "Zeitbank" von Sant'Arcangelo di Romagna (Emilia-Romagna, Italien), die die Nachfrage nach Dienstleistungen befriedigen will, die von Bewohnern der Region erbracht werden können. Das zu diesem Zweck eingerichtete System des "Zeittauschs" ermöglicht ein hohes Maß an Flexibilität der Kontakte zwischen Anbietern und Empfängern von Dienstleistungen.
- > Die Einrichtung eines alternativen Transportsystems in der Grafschaft Angus (Schottland, Vereinigtes Königreich) für Menschen, die in abgeschiedenen Regionen leben und nicht über ein eigenes Fortbewegungsmittel verfügen. Die Privatisierung des Verkehrswesens hatte eine weitere Verknappung des Angebots in diesem Bereich ausgelöst, so daß sich die LEADER-Gruppe entschloß, ein System einzurichten, das isoliert lebenden Menschen Zugang zu den vorhandenen Transportmitteln erschloß (Schulbus, Postdienst, Milchabholdienste, fahrende Händler usw.)
- > Die von dem irischen Verein RRI (Rural Resettlement Ireland) organisierte Umsiedlung von städtischen Familien, die von Ausgrenzung bedroht sind, auf's Land.
- > Ein in Utajärvi Oulu (Finnland) durchgeführtes Projekt, das die Unterstützung alter Menschen mit einem Kinderbetreuungsangebot kombiniert. Das Projekt ermöglicht nicht nur Personaleinsparungen, sondern führt darüber hinaus zur Schaffung sehr bereichernder Kontakte zwischen Kindern und alleinstehenden älteren Menschen.

Wie andere Aktionen auch, die hier nicht erwähnt werden, sind diese Projekte eine Antwort auf punktuelle Probleme sozialer Ausgrenzung auf dem Land. Sie gehen auf die Initiativen von Vereinen, Kommunen oder Einzelpersonen zurück, die für diese Probleme ein offenes Ohr und zudem die Möglichkeit hatten, neue Maßnahmenformen zu erproben.

Einige dieser Aktionen wurden von bereits anderweitig erprobten Lösungen inspiriert und sind insofern ein Resultat der Vernetzung. Dies gilt insbesondere für die italienischen Beispiele (Sozialgenossenschaft und Zeitbank). Andere Projekte haben zunächst neue Konzepte des Sozialmanagements verwirklicht und dann nach und nach die lokalen Institutionen (besonders die Kommunen und Arbeitsämter) für ihre Ideen gewonnen.

Viele Projekte existieren gemeinsam mit den Maßnahmen, die von den im Gebiet tätigen Institutionen gestartet wurden. Für Probleme, für die die Institutionen weniger offen sind oder deren Komplexität zu groß ist, um mit institutionellen Instrumenten eine adäquate Lösung zu finden, schlagen diese Projekte neue Ant-

worten vor (z. B. CILDEA in Frankreich). Andere Projekte bieten Antworten auf neue Bedürfnisse und neue Ausgrenzungsprobleme an, die erst vor kurzem aufgetreten sind (z. B. Angus Transport Forum in Schottland).

In den meisten Fällen handelt es sich um gezielte lokale Aktionen, die sich an eine bestimmte Gruppe richten oder ein spezielles Problem lösen sollen. Da sie Lücken in schon bestehenden Angeboten füllen, haben sie oft den Charakter von Pionieraktionen und somit auch Vorbildcharakter. Die Chancen ihrer Integration in ein gebietsbezogenes Gesamtkonzept zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung hängen jedoch zu einem großen Teil davon, ob im Gebiet breitere Partnerschaften gebildet werden können.

3.2 Schließung von Lücken bei den Hilfen der öffentlichen Dienste

Das wichtigste Kennzeichen der gezielten lokalen Aktionen besteht darin, daß sie die Unterstützung der öffentlichen Einrichtungen ergänzen sollen. Sie werden in Bereichen aktiv, in denen jene versagen. Dies gilt insbesondere für Situationen mit folgenden Merkmalen.

a) Bestimmte Unzulänglichkeiten der Sozialversicherungssysteme, die auf rechtliche Bestimmungen zurückzuführen sind

Die im mittleren Westen der Bretagne durchgeführte Aktion wurde angesichts der ausgesprochen unsicheren Situation von Langzeitarbeitslosen gestartet, die nach Ablauf eines Jahres ihren Anspruch auf Arbeitslosenversicherung verlieren. Dabei gibt es in dieser Region besonders viele Langzeitarbeitslose (meistens junge Menschen ohne Bildungsabschluß, die zudem mit Mobilitäts- und Wohnungsproblemen zu kämpfen haben) und Probleme mit der älteren Bevölkerung (Analphabetismus und Alkoholismus).

b) Das Fehlen bestimmter spezieller Dienste

Wie in vielen anderen Ländern gab es auch in Irland noch bis vor kurzem keine Einrichtung für Menschen, die in der Stadt in Schwierigkeiten geraten waren und sich auf dem Land niederlassen wollten. Der Verein RRI nahm sich dieser Problematik an.

c) Probleme, die nicht standardisierbar sind oder von den staatlichen Stellen nicht erkannt werden

In der Emilia-Romagna (Italien) gibt es viele sozialpolitische Maßnahmen, die auf bestimmte Sektoren ausgerichtet sind und im allgemeinen sehr gut funktionieren, solange es sich um Probleme handelt, die immer wieder auftreten und zu deren Lösung es bereits feste Maßnahmenschemata gibt (z. B. die Einrichtung einer öffentlichen Busverbindung für ein abgelegenes Gebiet), oder es sich um schwere Fälle handelt, die leicht erkannt werden können (z. B. Haushaltshilfen für schwerkranke alte Menschen). Aber diese Maßnahmen reichen nicht aus, um die Isolation von Menschen zu durchbrechen, deren Probleme nicht so verbreitet oder nicht so dramatisch sind, aber dennoch ausreichen, um ihnen das Leben erheblich zu erschweren. Die Zeitbank von Sant'Arcangelo di Romagna ist eine originelle Antwort auf diese Situation. Sie hat Dienstleistungsangebote entwickelt, die sich an den Fachkenntnissen und zeitlichen Möglichkeiten der Betroffenen orientieren.

d) Kostenbedingte Einschränkungen

Die Unfähigkeit des Staats, schwer erkennbare oder nicht standardisierbare Probleme zu lösen, verweist direkt auf die Frage nach den Kosten des öffentlichen Dienstes:

- > In der Grafschaft Angus erzeugen die weiten Entfernungen zwischen den Menschen, die eine organisierte (öffentlich oder privat) Verkehrsversorgung dringend benötigen, einen Kostendruck, der durch keine standardisierte Antwort gelöst werden kann.
- > Die Entscheidung in Utajärvi Oulu (Finnland), bestimmte Dienste für alte Menschen und Kinder zusammenzulegen, war zunächst von dem Anliegen geprägt, die Finanzierungsprobleme der beiden zuständigen Dienste in den Griff zu kriegen.

e) ... ein allgemeines Problem: die schwachen zwischenmenschlichen Bindungen

Die Unterstützung, die in Form von Dienstleistungen oder finanziellen Hilfen erfolgt, ist allein nicht in der Lage, das Hauptproblem der sozialen Ausgrenzung – die Schwächung der sozialen Bindungen – zu beheben. In diesem Bereich sind die staatlichen Dienste in den meisten Fällen hilflos, da mit dem guten Willen der Beamten allein nichts auszurichten ist. Die bemerkenswerte menschliche und moralische Unterstützungsarbeit, die Sozialhelfer und Sozialhelferinnen bereits leisten, kann dem wirklichen Bedarf jedoch noch nicht gerecht werden.

Die lokalen Aktionen im ländlichen Raum sollen vor allem ein Problem lösen, dem heute eine herausragende Bedeutung beigemessen wird: die Anbahnung von Beziehungen zwischen Arbeitslosen und Fachleuten in der Bretagne, zwischen in Schwierigkeiten befindlichen Landwirten und ihren persönlichen Betreuern im Département Loire, zwischen Behinderten und gesunden Familien im Valle di Non, zwischen Kindern und alten Menschen in Utajärvi Oulu in Finnland oder zwischen Menschen, die mit Hilfe der Zeitbank in der Emilia Romagna einander helfen können.

3.3 Zusammenführung von Initiatoren, Begünstigten, Humanressourcen und Finanzmitteln

Ein zweites Merkmal der Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum besteht darin, daß vier Typen von Akteuren in die Maßnahmen eingebunden sind:

- > die Initiatoren und Träger der Aktion
- > die Begünstigten
- > die aktiv an der Aktion beteiligten Personen und/oder Institutionen
- > die Geldgeber.

a) Die Initiatoren

Wer sind sie?

Die Initiatoren und Träger einer Aktion sind Personen oder Institutionen, die für das Problem der Ausgrenzung sensibilisiert sind oder schon Erfahrungen in diesem Bereich gesammelt haben. Sie kennen die Unzulänglichkeiten der existierenden Maßnahmen und haben sich über alternative Lösungsmöglichkeiten Gedanken gemacht. Hierzu zählen:

- > Aktive Mitglieder des Vereinswesens: der CILDEA-Verein ist aus der Arbeit engagierter Menschen entstanden, die eine alte Tradition aktiver Vereinsarbeit weiterführen.
- > Beamte lokaler oder zentraler Sozialdienste: die Zeitbank von Sant'Archangelo di Romagna geht auf die Initiative einer Kommission für Chancengleichheit zurück, der auch weibliche Abgeordnete des Gemeinderats angehören. Im finnischen Utajärvi Oulu waren die staatlichen Sozialdienste die treibende Kraft.
- > Lokale Aktionsgruppe von LEADER (z. B. in der Region Centre-Ouest der Bretagne).

Wie haben die Initiatoren zusammengefunden?

Die Mobilisierung der Initiatoren ist immer das Resultat einer mehr oder weniger langen Vorgeschichte, die in einem besonderen Umfeld entstanden ist und dazu geführt hat, daß gemeinsam Maßnahmen geplant, Initiativen ergriffen, Kontakte geknüpft und Lösungen gefunden wurden.

In den meisten Fällen gründen die Initiatoren für ihre Aktion eine eigene Einrichtung, einen Verein oder eine Genossenschaft (z. B. der Verein "Plan rural pour l'insertion économique" (Plan für wirtschaftliche Eingliederung auf dem Land) in der Bretagne, der Verein CILDEA im Département Loire, die Sozialgenossenschaft in Trento, der Verein Angus Transport Forum in Schottland, der Verein für das Management der Zeitbank in der Emilia Romagna, der Vereins RRI in Irland usw.).

b) Die Begünstigten

Wer sind sie?

Die Begünstigten sind die Angehörigen der Zielgruppe, denn jede Aktion hat eine genau definierte Zielgruppe, z. B. Langzeitarbeitslose (Centre-Ouest Bretagne), Landwirte in Schwierigkeiten (Loire), Behinderte (Valle di Non), ältere Menschen (Utajärvi Oulu), in geographischer Abgeschiedenheit lebende Menschen (Angus), "Wirtschaftsflüchtlinge" (Irland) usw.

Wie wird der Kontakt zu ihnen hergestellt?

Die Ermittlung der Begünstigten und die Kontaktaufnahme zu ihnen erfolgt auf sehr unterschiedliche Weise.

Häufig reichen die persönlichen Kontakte der Initiatoren aus. Dies ist auch bei den meisten italienischen Sozialgenossenschaften der Fall, deren Netzwerke sich zudem im Laufe der Aktion und in dem Rahmen, wie die Initiatoren bekannt werden, häufig erweitern.

Manchmal ist jedoch ein systematischeres Vorgehen nötig. In solchen Fällen bieten sich verschiedene Vorgehensweisen an:

- > Auswertung der Datenbanken und Karteien der staatlichen Dienste: So wandte sich CILDEA an die Dienststelle, die das RMI auszahlt, um die in Schwierigkeiten geratenen Landwirte ausfindig zu machen.
- > Einbeziehung von Verbindungspersonen: In der Grafschaft Angus wurde beispielsweise der Kontakt mit den Begünstigten durch ehrenamtlich arbeitende Ortsgruppen vermittelt, die über das Angebot informierten, die Informationen über den Bedarf weiterleiteten, vor Ort die Fahrten organisieren usw.

- > Einschaltung der Medien (Radio, Fernsehen usw.): RRI stellte seine Aktion in Radiosendungen vor, in denen auch auf die Telefonanrufe der Zuhörer während der Sendung eingegangen wurde.

Wie auch immer die Lösung aussehen mag – den potentiellen Begünstigten werden keine Vorschriften gemacht, denn sie sollen sich aus freiem Willen entscheiden. Der Dialog mit ihnen ist Bestandteil der Eingliederungsarbeit und für den Erfolg der Aktion unverzichtbar. Im Département Loire waren relativ langwierige Gespräche mit den potentiellen Begünstigten erforderlich, bevor sie sich dem System der persönlichen Betreuung mit wirklicher Überzeugung anvertrauten.

Welchen Anteil haben sie an der praktischen Durchführung der Aktion?

Im allgemeinen beschränkt sich die Beziehung zwischen Initiatoren und Begünstigten nicht nur auf die bloße Unterstützung. Im Gegenteil, die aktive Beteiligung der Begünstigten am Management der Aktion ist eine wesentliche Voraussetzung für ihren Erfolg und ihre Nachhaltigkeit. Angesichts der instabilen Situation der Begünstigten ist dies jedoch leichter gesagt als getan! Es müssen somit geeignete Formen der Ausbildung, der Beteiligung und des Dialogs gefunden werden, die geduldiges Zuhören und Begleiten erfordern.

Je nach Zielgruppe wurden unterschiedliche Methoden erprobt:

- > Die Aufnahme eines langfristigen Dialogs mittels regelmäßiger Versammlungen, auf denen Bilanz gezogen und die Ergebnisse verglichen werden. *CILDEA führt jährlich eine Generalversammlung mit den betroffenen Landwirten und den Betreuern durch, um die Ergebnisse des letzten Jahres zu erörtern, die eingesetzten Methoden zu bewerten und eventuell erforderliche Verbesserungen zu besprechen.*
- > Direkte Beteiligung der Begünstigten an der Durchführung der Aktion, insbesondere als Mitglied des Vereins, der die Aktion durchführt: *Die Begünstigten der Zeitbank von Sant'Arcangelo di Romagna sind Mitglieder des Vereins, den sie selbst verwalten. Zu diesem Zweck sind sie in fünf Arbeitsgruppen organisiert (Verwaltung und Sekretariat, Management des EDV-Systems, Organisation von Kursen und Kultur- und Freizeitveranstaltungen, Beziehungen zu den öffentlichen Institutionen, Werbung für die Bank in der Region).*
- > Der Rückgriff auf Verträge und andere Formen der förmlichen Selbstverpflichtung: *CILDEA verlangt (in Übereinstimmung mit den Vorschriften für die Gewährung des Mindesteinkommens) von allen Begün-*

stigten die Unterzeichnung eines Eingliederungsvertrages, der von der zuständigen örtlichen Kommission für Eingliederung genehmigt werden muß. Dieser Vertrag hält sowohl die von beiden Seiten eingegangenen Verpflichtungen als auch die Rechte und Pflichten des Begünstigten fest.

c) Die aktiv an der Aktion beteiligten Personen und Institutionen

Wer sind sie?

Dies sind die Personen und/oder Institutionen, deren Mitarbeit in Anspruch genommen wird, um den Begünstigten zu helfen, der Ausgrenzung zu entkommen. Ihr Beitrag besteht in persönlichen Kontakten (Empfang, zwischenmenschliche Beziehungen, Beratung usw.) oder in den Diensten, beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen oder (wie im Fall des Eingliederungsunternehmens) in den Arbeitsplätzen, die sie zur Verfügung stellen. Es kommt durchaus auch vor, daß die Angehörigen der Zielgruppe selbst aktiv an der Aktion beteiligt sind (z. B. die älteren Menschen in Finnland oder die Mitglieder der Zeitbank in Italien).

Wie werden sie ausfindig gemacht und angesprochen?

Die Ermittlung der Personen und/oder Einrichtungen, die aktiv in die Aktion einbezogen werden könnten, setzt Beobachtungsgabe und Kontaktfreude voraus. In dieser Hinsicht spielen die persönlichen Kontakte der Initiatoren eine wesentliche Rolle.

Der Verein CILDEA verläßt sich vor allem auf Mundpropaganda, um die als persönliche Begleiter in Frage kommenden Landwirte ausfindig zu machen. Der Berater des Vereins, ein ehemaliger Landschullehrer, konnte dank seiner einstigen Tätigkeit die für das Projekt aufgeschlossenen Landwirte ausfindig machen und sie für eine Mitarbeit gewinnen.

Wie werden sie auf ihre künftige Rolle vorbereitet?

Die aktiv an der Aktion beteiligten Personen und/oder Institutionen spielen für die Entwicklung der Aktion auf lokaler Ebene eine entscheidende Rolle. Das Risiko eines möglichen Scheiterns steigt erheblich, wenn sie das Projekt und seine Methode nicht verinnerlicht haben. Denn oft werden von ihnen Fähigkeiten im Bereich der zwischenmenschlichen Beziehungen und des Zuhörens verlangt, die eine intensive psychologische, menschliche, soziale und kulturelle Vorbereitung erfordern.

CILDEA bereitet die persönlichen Begleiter gezielt durch regelmäßige Fortbildungsveranstaltungen mit Psychologen, Sozialarbeitern und Beratern auf ihre Aufgabe vor.

Im Fall der von RRI organisierten Ansiedelung von Familien im ländlichen Raum sind die Bewohner der "Zieldörfer" aktiv an dem Projekt beteiligt. Es ist jedoch auch schon vorgekommen, daß diese Ansiedelung ohne Absprachen und ausreichende Vorbereitung der ortsansässigen Bevölkerung erfolgt ist, was insbesondere im Fall von neu angesiedelten Familien mit "schwierigen" Jugendlichen (Straffälligkeit, Drogen usw.) ablehnende Reaktionen ausgelöst hat.

Welchen Anteil haben sie an der Durchführung der Aktion?

Es gibt mehrere Möglichkeiten, diese Personen und/oder Institutionen aktiv an der Aktion zu beteiligen:

- > Eine formlose Verpflichtung zu ehrenamtlicher Mitarbeit: *In der Sozialgenossenschaft im italienischen Valle di Non beteiligen sich die aktiven Familien zunächst auf ehrenamtlicher Basis; falls erforderlich wird ihre Mitarbeit später in einem formelleren Rahmen organisiert.*
- > In manchen Fällen wird selbst von ehrenamtlichen Mitarbeiter eine förmlichere Verpflichtung verlangt, in der der allgemeine Rahmen der Beteiligung an der Aktion klar definiert wird.
Die persönliche Betreuung der Landwirte im Département Loire setzt voraus, daß die Betreuer sich förmlich verpflichten, die präzise definierten Vorgaben zu beachten (z. B. Zeiten und Formen der Betreuung, Beziehungen mit dem Verein usw.).
- > Die aktiv beteiligten Personen und/oder Institutionen können sich auch der eigens für die Aktion gebildeten örtlichen Partnerschaft anschließen, Mitglied des verantwortlichen Vereins werden oder der Gruppe der Initiatoren beitreten.
CILDEA und die Sozialgenossenschaft im Valle di Non haben auf diese Weise viele neue Mitglieder gewonnen.

d) Die Finanzträger

Aktionen gegen soziale Ausgrenzung können auf eine eigene Finanzausstattung nicht verzichten. Auch bei größter Sparsamkeit (ehrenamtliche Arbeit, Nutzung der vor Ort vorhandenen Ressourcen usw.) entstehen Betriebskosten, die ein Verein nur schwer aus eigenen Mitteln bestreiten kann, es sei denn, der Projektinitiator ist eine Institution des öffentlichen Rechts, die schon über ein spezielles Budget verfügt (z. B. die Zeitbank von Sant'Archangelo di Romagna).

Wer sind sie?

Aktionen gegen soziale Ausgrenzung können sich an die verschiedensten öffentlichen oder privaten Finanzierungsquellen, die auf lokaler, regionaler, nationaler oder europäischer Ebene bestehen, wenden.

Im öffentlichen lokalen Sektor werden die Kommunen am meisten in Anspruch genommen. Aber auch andere Gebietskörperschaften (*Conseils généraux* in Frankreich²⁶, *County Councils* in Großbritannien²⁷, die Landesbehörden in Deutschland) sind mögliche Finanzquellen.

Die Aktion von CILDEA wird seit 1990 vom Conseil général des Départements Loire und von der Direction départementale du travail et de l'emploi²⁸ finanziert. Angesichts der guten Ergebnisse, die in einigen Regionen erzielt wurden, ist die Finanzierung auf alle ländlichen Gebiete des Départements ausgedehnt worden, so daß heute mit fast 100 RMI-Landwirten zwei Drittel der entsprechenden Population des Départements erreicht werden.

Manchmal übernehmen auch private Unternehmen die Finanzierung von Aktionen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung.

Um ihr Eingliederungsunternehmen im Baugewerbe finanzieren zu können, hat sich die LEADER-Gruppe Centre-Ouest Bretagne mit Erfolg an die großen Industrieunternehmen der Region, die Verbindungen zum Bau-sektor haben (Zement, Elektrizität usw.), gewendet.

Darüber hinaus sollte nicht vergessen werden, daß die Mobilisierung lokaler Mittel (unabhängig davon, ob sie aus öffentlichen oder privaten Quellen stammen) auch dazu berechtigt, europäische Finanzhilfen (insbesondere im Rahmen des ESF) zu beantragen.

Vertrauensbildung und dauerhafte Sicherung der Finanzierung

Die Beziehungen zu den mittelgebenden Einrichtungen sind oft problematisch, da deren Erwartungen nicht unbedingt mit der konkreten Eingliederungsarbeit vor Ort übereinstimmen. So verlangen sie oft schnelle, vorzeigbare und nachprüfbare Ergebnisse, obwohl für eine erfolgreiche Eingliederung zunächst der Aufbau sozialer Bindungen erfolgen muß, die allerdings nicht sofort wahrnehmbar sind und einen langen Atem erfordern.

CILDEA war mit einem derartigen Problem konfrontiert: Der Conseil général, der die Aktion finanzierte, hatte unterschätzt, wie lange es dauert, neue zwischenmenschliche Verbindungen aufzubauen, und maß den Erfolg der Aktion an der Zahl der Landwirte, die nicht mehr auf das RMI

angewiesen waren. In manchen Fällen ging der Conseil so weit, das Prinzip der persönlichen Betreuung in Frage zu stellen. Das Problem konnte zum Teil gelöst werden, indem ein direkter Kontakt zwischen den zuständigen Beamten und einigen betreuten Landwirte hergestellt wurde und indem systematisch Merkblätter angelegt wurden, in denen die Entwicklung der einzelnen Fälle festgehalten wurde. Außerdem lud CILDEA die Vertreter der zuständigen Behörden zu den Versammlungen ein, auf denen gemeinsam Bilanz gezogen und die Ergebnisse verglichen wurden. An diesen Versammlungen nehmen sowohl die Begünstigten als auch die Betreuer teil. Auf diese Weise haben die Behörden die Methode besser verstanden und das Prinzip dieser langfristigen Aktion akzeptiert.

3.4 Die Instrumente

Wie kann die Verbindung zwischen den Begünstigten einerseits und den aktiv beteiligten Personen und/oder Institutionen, also zwischen Hilfesuchenden und Hilfsangeboten, hergestellt werden? In allen unseren Beispielen wurden spezielle Instrumente eingesetzt, um die kulturellen, sozialen, institutionellen oder materiellen Hindernisse zu überwinden, mit denen gerechnet werden mußte. Diese Instrumente sind konzeptioneller, kommunikativer, institutioneller, vertraglicher oder rechtlicher Art.

a) Konzeptionelle Instrumente

Soll eine neue Idee oder eine Änderung gemeinsamen Vorgehens eingebracht und umgesetzt werden, hilft es, sich auf ein neues Konzept zu beziehen. Die Arbeit an seiner Definition hat einen didaktischen Wert, denn für die beteiligten Akteure ist sie ein Weg zur Entwicklung eines gemeinsamen Koordinatensystems, in dem sie klare Positionen beziehen und sich engagieren können.

Um Familien für die aktive Mitarbeiter in der Behindertenhilfe zu gewinnen, hat die Sozialgenossenschaft im Valle di Non das Konzept der Gemeinwesenentwicklung in die Diskussion gebracht, das in der Genossenschaft selbst wie auch in ihren Beziehungen zu den anderen Akteuren des Gebiets eine wichtige Katalysatorfunktion erfüllt hat.

[26] Gewählte Vertretungen auf der Ebene des Départements, das in der Größe etwa dem deutschen Regierungsbezirk entspricht; sie verfügen über eigene Budgets und eine eigene Administration. (Anm. d. Übers.)

[27] Gewählte Vertretungen auf der Ebene des County; die in ihrer Größe sehr variieren (vom kleinen Landkreis bis zum mittleren Regierungsbezirk). Auch sie verfügen über eigenes Budgets und eine eigene Administration. (Anm. d. Übers.) [28] Die lokalen Dienststellen des Arbeits- und Sozialministeriums. (Anm. d. Übers.)

b) Instrumente der Verbindung

Wenn zahlreiche, unterschiedlich gelagerte und weit gestreute Bedürfnisse und Ressourcen schnell und flexibel miteinander kombiniert werden müssen, sind wirksame Instrumente für deren Verknüpfung erforderlich: eine Datenbank, ein Datenverarbeitungssystem, ein System für die systematische Erfassung der Austauschmaßnahmen usw.

Die Zeitbank von Sant'Arcangelo di Romagna ist ein gutes Beispiel für die Erfassung des Dienstleistungstausches. Bei dieser Bank ist die Zeit die Maßeinheit.

Das alternative Verkehrssystem von Angus stützt sich auf eine Datenverarbeitung, die Verkehrsangebot und Nachfrage miteinander verknüpft.

c) Institutionelle Instrumente

Institutionelle Instrumente sind insbesondere dann von großem Nutzen, wenn sehr unterschiedliche Ressourcen mobilisiert und zusammengeführt werden müssen. In diesem Fall erleichtern sie die Formalisierung der Beziehungen und Verpflichtungen, die die Akteure und Institutionen eingehen müssen.

Für die Aktion der LEADER-Gruppe Centre-Ouest Bretagne mußten zwei Einrichtungen gegründet werden: das Eingliederungsunternehmen selbst und eine Immobilienagentur. Letztere übernahm die verfallenen Gebäude, die die Gemeinde aufgekauft hatte, unterzeichnete mit ihr einen langfristigen Pachtvertrag (über 34 Jahre), finanziert die Renovierung und vermietet während der Laufzeit die Gebäude auf dem sozialen Wohnungsmarkt. Beide Einrichtungen sind mit Unterstützung von Partnern aus dem Sektor, in dem diese angesiedelt sind, gegründet worden. Bei der Gründung des Eingliederungsunternehmens half der Dachverband des Handwerks und der kleinen Baufirmen, bei der Gründung der Immobilienagentur halfen Banken und eine soziale Wohnungsbaugesellschaft.

d) Vertragliche Instrumente

Die vertragliche Formalisierung der gegenseitigen Verpflichtungen und Übereinkünfte sorgt für klare und transparente Verhältnisse zwischen den beteiligten Partnern.

Die im Département Loire eingerichtete persönliche Betreuung von in Schwierigkeiten geratenen Landwirten ist Gegenstand eines Verpflichtungsvertrages, dessen Inhalt regelmäßig gemeinsam diskutiert und überarbeitet wird.

e) Rechtliche Instrumente

In einigen Fällen sind Gesetzesänderungen nötig, um Kontakte zwischen den Begünstigten und den aktiv beteiligten Personen und/oder Institutionen herstellen zu können. Diese Änderungen können entweder den Startschuß für neue Aktionen bilden oder aber von geplanten Aktionen inspiriert sein.

Das Projekt in Utajärvi Oulu entsprang aus der Entscheidung der finnischen Regierung, das "VARPU"-System zu erproben, das die häusliche Betreuung für ältere Menschen – so wie sie schon seit langem für Kinder besteht – rechtlich verankert.

Die italienische Gesetzgebung über die Sozialgenossenschaften ist das Ergebnis der zehnjährigen Erfahrung, die diese Genossenschaften vor Ort gesammelt haben. Das neue Gesetz hat ihnen neue Dimensionen eröffnet.

3.5 Konsequenzen und Perspektiven der gezielten Aktionen

Die Aktionen wirken in der Regel über ihr ursprüngliches Ziel – der Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe – hinaus und tragen somit in vielfältiger Weise zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts im Gebiet bei.

- > Sie schaffen neue zwischenmenschliche Kontakte zwischen den von Ausgrenzung Betroffenen und den Aktionsträgern des Gebiets.

Die im Valle di Non getroffene Entscheidung für das Konzept der Gemeinwesentwicklung hat die Anknüpfung gutnachbarlicher Beziehungen zwischen Behinderten und ihnen noch unbekannten Familien ermöglicht. Vorher hatten die Behinderten nur zu ihren eigenen Familien Kontakt, und der starke Druck, der auf letzteren lastete, führte zu Spannungen, die die Marginalisierung der Behinderten weiter verschlimmerten. Seitdem die anfallenden Aufgaben mit anderen Familien geteilt werden, haben sich die Verhältnisse innerhalb der Herkunftsfamilien deutlich entspannt.

Im Département Loire hat das System der persönlichen Betreuung zwischen RMI-Landwirten und gut integrierten Landwirten neue Verbindungen hervorgebracht, die vorher nicht für möglich gehalten worden wären.

- > Ganz allgemein fördern die Aktionen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung solidarische und nachbarschaftliche Beziehungen in dem betroffenen Gebiet. Die Zeitbank und andere Systeme des lokalen Ressourcenmanagements schaffen solidarische Beziehungen zwischen Menschen, die in derselben Gegend leben, sich aber zumeist nicht kannten.

Im finnischen Fall sind derartige Beziehungen zwischen älteren Menschen und Kindern entstanden.

- > Die Aktionen fördern bei den Menschen, Unternehmen und Einrichtungen des Gebiets ein Verantwortungsgefühl, so daß sie sich für die Wiedereingliederung der Mitmenschen, die in ihrem Gebiet in Schwierigkeiten geraten sind, einsetzen.

In der Region Centre-Ouest der Bretagne hat die Wiedereingliederung der Arbeitslosen die kleinen Handwerker am Ort dazu motiviert, sich für die berufliche Bildung der Arbeitslosen zu engagieren und die Dinge nicht mehr nur unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu betrachten.

In der schottischen Grafschaft Angus hat die Einrichtung des alternativen Verkehrssystems Barrieren überwunden und zur Entstehung von Praktiken geführt, die vorher undenkbar waren: der Postbote, der Milchmann, der fahrende Händler stellen die ungenutzten Plätze in ihren Autos zur Verfügung, die Schulbusse nehmen auch Erwachsenen mit usw.

- > Die Aktionen leisten einen konstruktiven Beitrag zur Entwicklung partnerschaftlicher Strukturen, die fester Bestandteil von langfristigen Strategien zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung werden könnten.

Die Initiative in Angus hat zur Gründung eines Vereins geführt, in dem Vertreter von gemeinnützigen Vereinigungen, Gemeinderäten, Bus- und Taxigesellschaften und sonstige Gruppen zusammenkommen, um über Fragen des öffentlichen Verkehrs zu diskutieren und aktiv zu werden.

- > Ganz allgemein werden über die Aktionen neue Ansätze und Verhaltensweisen verbreitet, die mit traditionellen Praktiken brechen.

Die Wiedereingliederungsaktion in der Region Centre-Ouest der Bretagne hat dazu beigetragen, daß insbesondere die Behörden, die mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung befaßt sind, die bisher übliche "Schalterabfertigung" zu den Akten gelegt haben und jetzt einen neuen "Ansatz der einzelnen Vorhaben" verfolgen.

- > Das Zusammenspiel dieser verschiedenen Auswirkungen erzeugt Multiplikatoreffekte, die eine Übertragung der Aktionen und eine Ausweitung auf andere Zielgruppen, Aktivitäten oder Sektoren ermöglichen. *Das Projekt der persönlichen Begleitung von in Schwierigkeiten geratenen Landwirten im Département Loire ist inzwischen auch auf andere gesellschaftliche Gruppen von RMI-Empfängern ausgedehnt worden.*

Das bretonische Projekt eines Eingliederungsunternehmens für die Sanierung verlassener Häuser und des baulichen Erbes ist auf "grüne Baustellen" zur Umweltsanierung angewandt worden. Die Initiatorin der bretonischen Aktion plant, ein identisches Projekt in Südfrankreich (Hérault, Languedoc-Roussillon) zu starten. Die Vorgehensweise von RRI in Irland wurde bereits von ähnlich gelagerten Vereinen übernommen, die im ländlichen Raum auf örtlicher Ebene gegründet worden sind. Dies ermöglicht eine bessere Abstimmung der Aktionen mit der ortsansässigen Bevölkerung.

Die Aktion im finnischen Utajärvi Oulu hat Modellcharakter; derzeit wird ihre Übertragung auf andere Landesteile erwogen.

- > Schließlich können diese Aktionen im Gebiet auch signifikante wirtschaftliche Auswirkungen haben.

Das Eingliederungsunternehmen in der Region Centre-Ouest der Bretagne hat nicht nur Langzeitarbeitslosen zu geregelten Jobs verholfen, sondern auch die Renovierung von Häusern und lokalem Erbe ermöglicht. Das Projekt hat in den ersten drei Durchführungsjahren 164 Personen aufgenommen, die in Schwierigkeiten geraten waren, und 30 Mietwohnungen in restaurierten Häusern fertiggestellt.

3.6 Fazit

Gezielte Aktionen auf lokaler Ebene eröffnen neue Perspektiven, die durchaus geeignet sind, im größeren Rahmen des gebietsbezogenen Ansatzes verankert zu werden. Dazu müssen jedoch bestimmte Bedingungen erfüllt werden, was allerdings nur durch eine schrittweise Erweiterung der Aktion erreicht werden kann.

CILDEA hat sich das Ziel gesetzt, von ihrem ursprünglich kurativen zu einem präventiven Verfahren überzugehen. Dies setzt die Bildung einer solideren Partnerschaft im Gebiet voraus, damit die Anliegen des Vereins auch anderen Akteuren verständlich gemacht werden können. Dieser Prozeß wurde bereits eingeleitet.

Gleichwohl müssen auf dem Weg zu einem gebietsbezogenen Ansatz für die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung noch zahlreiche Hindernisse überwunden werden. Unter welchen Bedingungen kann diese Entwicklung fortgetragen werden? Wie kann die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung als fester Bestandteil in die gebietsbezogenen Ansätze integriert werden? Diesen und ähnlichen Fragen werden wir uns in Kapitel IV zuwenden.

Kapitel IV

Konsolidierung des Kampfes gegen die soziale Ausgrenzung durch dessen Verankerung in einem gebietsbezogenen Ansatz

Konsolidierung des Kampfes gegen die soziale Ausgrenzung durch dessen Verankerung in einem gebietsbezogenen Ansatz

Wie kann der Schritt von einer gezielten Aktion, die eine ganz bestimmte Bevölkerungsgruppe betrifft, zu einem gebietsbezogenen Ansatz für den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung vollzogen werden? Unter welchen Bedingungen ist dies überhaupt möglich? Was sind die Risiken und Chancen einer solchen Vorgehensweise? Wir betreten hier praktisch Neuland, auf dem alles möglich ist. Dennoch gibt es bestimmte Erfahrungen, die als Orientierungspunkt für die Entwicklung neuer Ansätze, für erste Lehren und die Aufstellung Hypothesen darüber, wie ein gebietsbezogener Ansatz zur Bekämpfung der Ausgrenzung aussehen könnte, dienen könnten.

In diesem Kapitel werden wir uns mit drei Fragen beschäftigen:

- > Warum ist es so wichtig, die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in einen gebietsbezogenen Ansatz zu integrieren, und worin bestehen die Chancen und Risiken einer solchen Vorgehensweise?
- > Welche Errungenschaften können für die Umsetzung dieses Ansatzes aus früheren Versuchen herangezogen werden, und welche Fragen bleiben noch offen?
- > Inwieweit kann die LEADER-Methode zu diesem Ansatz beitragen? Was sind ihre Grenzen und welche Ergänzungen sind nötig?

4.1 Risiken und Chancen des gebietsbezogenen Ansatzes: Von der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zum sozialen Zusammenhalt

Der Blick auf den allgemeinen Kontext (Kapitel I) und die Analyse der Bedürfnisse und möglichen Strategien im ländlichen Raum (Kapitel II) haben verdeutlicht, wie wichtig es beim Kampf gegen die soziale Ausgrenzung ist, den Rahmen punktueller Aktionen, die von spezialisierten Diensten durchgeführt werden, zu verlassen

und diesen Kampf statt dessen als festen Bestandteil in einen allgemeinen Ansatz der ländlichen Entwicklung zu integrieren. Die Sozialpolitik der letzten dreißig Jahre war auf die spezifischen Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungsschichten zugeschnitten. Seit die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zu einer wichtigen Voraussetzung für die Wiederbelebung und Entwicklung der ländlichen Gebiete geworden ist, hat sich diese als unzureichend erwiesen.

Die in den letzten zehn Jahren entwickelten innovativen Aktionen haben in gewisser Weise den Weg vorgezeichnet, denn sie unterscheiden sich deutlich von den traditionellen Konzepten und sind häufig als Bestandteil eines weiter gefaßten Konzepts der gebietsbezogenen ländlichen Entwicklung geplant. Aus diesen Aktionen lassen sich einige wichtige Lehren bezüglich der Bedingungen für einen gebietsbezogenen Ansatz für den Kampf gegen die soziale Ausgrenzung ableiten.

- > Die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung kann nicht isoliert erfolgen, sondern muß **Bestandteil einer ganzheitlichen** Strategie der gebietsbezogenen Entwicklung sein.
- > Es muß ein Bewußtsein geschaffen werden, damit die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung nicht länger nur Sache einiger weniger sensibilisierter Personen oder spezieller Dienste bleibt. Sie muß als **normale und allgemeine Praxis** wahrgenommen werden, die Aufgabe aller Akteure eines Gebiets ist (Gebietskörperschaften, Unternehmen, Landwirte, Vereine, Privatpersonen).

In einem Kontext der gesellschaftlichen Polarisierung wäre es empfehlenswert, immer dann, wenn gebietsweite Entwicklungsaktionen gestartet werden, eine gewisse Ausbalancierung zwischen den Möglichkeiten des Zugangs zu gesellschaftlichen Chancen und der Konsolidierung der sozialen Bindungen in den Zielekatalog aufgenommen werden würde.

[29] Henderson, op. cit., S. 8 - 9.

Niemand vertritt im übrigen die Auffassung, daß ein gebietsbezogener Ansatz bedeutet, daß die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zugunsten des Prinzips der "sozialen Eingliederung und des sozialen Zusammenhalts" aufgegeben werden müsse.²⁹ Dieses Konzept bricht erstens mit der Klassifizierung der betroffenen Individuen und stellt die gemeinsamen Fähigkeiten zur Aufwertung aller Humanressourcen und Kompetenzen eines Gebiets in den Vordergrund. Zweitens setzt er eine Mobilisierung zur Verwirklichung von Strategien voraus, die alle einbeziehen und die die Besonderheiten und Unterschiede als einen Gewinn betrachten. In der Tat wären in dieser Perspektive die ethnischen, sexuellen, altersmäßigen, ausbildungsbezogenen und charakterlichen Unterschiede eine Quelle der Bereicherung und kein Grund zur Ausgrenzung.

Während die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung als zusätzliche und korrigierende Praxis erscheint, die aufgrund fehlender politischer Steuerung ("governance") erforderlich ist, sollte die soziale Integration als gemeinsame Alltagspraxis verstanden werden, die in jeder Initiative ihren berechtigten Platz hat und insofern auch zur Verhütung von sozialer Ausgrenzung beiträgt.

Indem der gebietsbezogene Ansatz den Aspekt der sozialen Integration einbezieht, gewinnt er eine neue Dimension.

- > Der gebietsbezogene Ansatz gewinnt an Effizienz in bezug auf den Einsatz und die Aufwertung der für die Eingliederung verfügbaren Mittel, insbesondere durch Formen der Vorbeugung, deren finanzielle, menschliche und soziale Kosten erheblich niedriger sind als die Kosten kurativer Maßnahmen.
- > Langfristig garantiert er die Kontinuität und Sachdienlichkeit der Mechanismen der Wiedereingliederung sowie den sozialen Zusammenhalt, denn er wird zum Bestandteil eines erweiterten Konzeptes nachhaltiger gesellschaftlicher Entwicklung.

4.2 Errungenschaften, die bei der Ausarbeitung eines gebietsbezogenen Ansatzes für die soziale Integration weiterhelfen können

Aus den bisherigen Erfahrungen, die im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung gesammelt wurden, sind bereits wichtige Errungenschaften hervorgegangen und neue Perspektiven für die Erarbeitung eines gebietsbezogenen Ansatzes eröffnet worden. Anhand der Analyse

der Beispiele in Kapitel III können wir einige Lehren ziehen, die durch zukünftige Studien ergänzt und vertieft werden können.

a) Partnerschaft – ein wichtiger Ansatzpunkt

Erste Lehre: Die Schlüsselfunktion der lokalen Partnerschaft

Im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung kann unter keinen Umständen auf partnerschaftliche Praktiken verzichtet werden. Neben der Anbahnung engerer Beziehungen zwischen Akteuren, die bereit sind, sich zu engagieren, können im Rahmen partnerschaftlicher Beziehungen Ressourcen besser auf die Bedürfnisse abgestimmt, die Begünstigten an der Aktion beteiligt sowie eine Ausweitung der Maßnahmen auf andere soziale Gruppen sowie auf andere Interventionsformen in ermöglicht werden.

Die lokale Partnerschaft bildet den Rahmen, in dem die Abstimmung über die Aufteilung und Zweckbestimmung der Mittel stattfindet. Sie ermöglicht eine bessere Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten des Gebiets.

Die partnerschaftlichen Praktiken haben einen wichtigen didaktischen Wert, denn sie erleichtern es, ein System von Orientierungspunkten zu konstruieren, das dem Problem in seiner ganzen Komplexität gerecht wird. Der Sinn der Partnerschaft wird besonders deutlich, wenn die folgenden Akteure beteiligt sind:

- > Vereine und Vereinigungen, die aufgrund ihrer Praxis im Kampf gegen die Ausgrenzung über eine konkrete Kenntnis der Situation und der Komplexität des Problems verfügen;
- > öffentliche Verwaltungen, die Hilfen für die in Schwierigkeiten geratenen Personen verwalten, über systematisch erfaßte Informationen verfügen und auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene maßgeschneiderte Hilfsmaßnahmen entwickeln können;
- > kommunale Verantwortungsträger, von denen als lokale Mandatsträger erwartet werden darf, daß sie das Wohlergehen aller Bürger ihrer Gemeinde im Auge haben;
- > besonders aber die Begünstigten: Der Versuch, die Ziele und Methoden aus ihrem Blickwinkel zu betrachten, hilft Fehlentscheidungen zu vermeiden. Ihre Beteiligung erzwingt ein gleichbleibend hohes Anspruchsniveau und ein ständiges Hinterfragen der Arbeit, was der Relevanz und Qualität der Maßnahmen immer zugute kommt. Der Einbeziehung der Ausgegrenzten kommt im Wiedereingliederungsprozeß eine Schlüsselfunktion zu. In dem Maße, wie sie den

Status der Hilfebedürftigen gegen den von Partnern tauschen und somit einen gleichberechtigten Beitrag zur Festlegung gemeinsamer Ziele leisten, finden sie auch Orientierungspunkte, um ihre Position im sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Kontext zu bestimmen. Dies hilft ihnen, Selbstbewußtsein aufzubauen.

Die in Kapitel III analysierten Aktionen zeigen, wie wichtig es ist, über die Bedeutung ihrer Integration in eine Partnerschaft, die das Thema der lokalen Entwicklung in einem allgemeineren Rahmen bearbeitet, nachzudenken. Dabei kristallisieren sich Fragen heraus, die für die Zukunft des gebietsbezogenen Ansatzes von entscheidender Bedeutung sind: Wie kann sichergestellt werden, daß die zur Förderung der sozialen Integration bestimmten Aktionen zu einem wesentlichen Bestandteil aller Interventionsstrategien werden? Wie kann das Streben nach wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit mit dem systematischen Bemühen um soziale Integration/sozialen Zusammenhalt miteinander vereinbart werden?

b) Die Zeit für sich arbeiten lassen

Zweite Lehre: Die Umsetzung des gebietsbezogenen Ansatzes braucht Zeit.

In der Tat besteht die größte Schwierigkeit darin, sozialen Zusammenhalt und Solidarität als Werte mit neuem Leben zu erfüllen, denn die in der modernen Gesellschaft (ob Bildung, Forschung oder Politik) allem vorangestellte Wettbewerbsfähigkeit ist ihnen nicht gut bekommen.

Dies bedeutet, daß der gebietsbezogene Ansatz nur langfristig verwirklicht werden kann. Kurzfristige Aktionen gegen die soziale Ausgrenzung lassen in der Regel die traditionellen sozialen Spaltungen unangetastet und vermeiden radikale Veränderungen (z. B. die Einrichtung von Formen der Interessenvertretung für die von Ausgrenzung betroffenen Menschen).

Das von CILDEA eingerichtete System der persönlichen Betreuung ist das Ergebnis eines zwanzigjährigen Engagements und ebensolanger gemeinsamer Aktionen, die insbesondere von den Betriebsräten einiger Großunternehmen aus der Region um Lyon getragen wurden. Diese begannen Ende der sechziger Jahre, Solidaritätsaktionen für die Landwirte der Region zu organisieren. Wie tief verwurzelt dieses Engagement ist, beweist die Tatsache, daß bislang alle Versuche gescheitert sind, diese Methode der persönlichen Betreuung in andere Regionen Frankreichs zu übertragen. Wenn Solidarität in Geist und Praxis nicht

bereits fester Bestandteil des kulturellen Lebens sind, ist es in der Tat sehr schwer, Landwirte zu finden, die bereit sind, die Rolle des persönlichen Betreuers zu übernehmen.

Auch die italienischen Sozialgenossenschaften haben zwanzig Jahre harter Arbeit hinter sich. Mit diesem Erfahrungsschatz können sie heute in Europa soziale und politische Maßstäbe setzen.

Gleichwohl gibt es Ereignisse, die die Grundwerte eines Menschen oder eines ganzen Gebiets erschüttern und radikale Veränderungen auslösen. Auch andere Aspekte des gesellschaftlichen Lebens (z. B. die Medien, politische Entscheidungen) können helfen, die Bewußtseinsbildung und Erkenntnis, daß Wandel not tut, zu beschleunigen. Die Verabschiedung des französischen Rahmengesetzes gegen soziale Ausgrenzung hat zum Beispiel dazu beigetragen, die Öffentlichkeit stärker auf das Ausmaß des Problems aufmerksam zu machen.

c) Verknüpfung mit den regionalen, nationalen und europäischen Maßnahmen

Es bestehen kaum Zweifel, daß der Prozeß der gesellschaftlichen Verdichtung auf der lokalen Ebene anfängt, denn nur hier kann man die Realität der Ausgrenzung in ihrer Komplexität erfassen. Nur hier kann die Arbeit erfolgen, die nötig ist, um alle Akteure zu ermitteln, die sich an der Verwirklichung gemeinsamer Ziele beteiligen wollen und sich dafür einbinden lassen. Aber hier ist die Arbeit noch lange nicht abgeschlossen. Ganz im Gegenteil, es gilt Verbindung zu anderen Initiativen auf anderen Ebenen zu suchen. Regionale, nationale und europäische Initiativen können die soziale Eingliederung erleichtern, indem sie die selbsttragenden lokalen Prozesse ergänzen und beschleunigen.

Die relativ standardisierten Ansätze, die von den nationalen oder regionalen Instanzen beschlossen werden (öffentliche Mittel für Arbeitslose, hilfsbedürftige Familien, Behinderte, sozialpolitische Maßnahmen, Berufsbildungspolitik usw.) sind deswegen ebenfalls von fundamentaler Bedeutung. Aber ihre konkreten Auswirkungen hängen weitgehend davon ab, wie sie mit den gebietsbezogenen Ansätzen verknüpft werden, die eine Schnittstelle zur Realität darstellen.

Einige Verwaltungen haben diese Notwendigkeit bereits erkannt.

In Portugal wurde den Sozialversicherungszentren die Verantwortung für die Zuerkennung des 1997 eingeführten garantierten Mindesteinkommens übertragen. Diese müssen selbstverständlich mit anderen Aktionsträgern

(Gemeinden und Vereine), die sich vor Ort im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung engagieren, zusammen - arbeiten. Zu diesem Zweck wurden in den Zuständig - keitsbereichen der Zentren lokale Begleitausschüsse ein - gesetzt, die helfen sollen, die potentiellen Begünstigten zu ermitteln. Außerdem nehmen sie zur Gewährung oder zum Entzug des garantierten Mindesteinkommens sowie zu den erforderlichen Begleitmaßnahmen Stellung. Diese Vorgehensweise hat im Vergleich zu rein administrativen Verwaltungsmodalitäten die Wirksamkeit der Maßnahme erheblich verbessert.

In diesem Zusammenhang sollte allerdings unterstrichen werden, daß der Erfolg der neuen Formen staatlicher Intervention vom Niveau der Vorbereitung der lokalen Akteure abhängt.

Ein vor kurzem durchgeführter Audit hat gezeigt, daß von allen lokalen Begleitausschüssen in Portugal nur drei zufriedenstellend funktionieren.

Diese Vorbereitung erfolgt zum größten Teil in Form von Maßnahmen, die zur Durchführung lokaler Projekte ermutigen sollen.

Die Gemeinschaftsinitiativen, die zum Zweck der Bekämpfung der sozialen Ausgliederung bestimmter Bevölkerungsgruppen eingerichtet wurden, haben in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle gespielt. Die europäischen Programme NOW (neue Beschäftigungschancen für Frauen), YOUTHSTART (Neue Wege für die Beschäftigung von Jugendlichen) und HORIZON (Bessere Beschäftigungsperspektiven für Behinderte) haben Partnerschaften gefördert, die speziell zu deren Durchführung eingerichtet wurden. Auch die LEADER-Gruppen haben im Rahmen ihrer Aktionen oft selbst entsprechende Initiativen ergriffen.

Die LEADER-Gruppe La Palma (Kanarische Inseln, Spanien) hat ihre Strategie für LEADER II mit den Programmen NOW und HORIZON verknüpft, so daß sie ihrer Arbeit zur Wiederbelebung der Insel eine soziale Dimension geben konnte, die erforderlich war, um die Abwanderung der am stärksten benachteiligten Familien zu verhindern und ihre Beteiligung an gemeinsamen Maßnahmen zu ermöglichen.

Manche nationalen Programme tragen ebenfalls entscheidend dazu bei, daß im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung auch lokale Ansätze verfolgt werden.

Das Programm INTEGRAR, das in Portugal im Rahmen des "Gemeinschaftlichen Förderkonzepts" ausgearbeitet wurde, hat zur Verwendung eines gebietsbezogenen Ansatzes zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ermutigt.

Auf diese Weise hat es in ganz Portugal (auf dem Land und in der Stadt) zur Entstehung zahlreicher lokaler Gruppen beigetragen, die sich an diesen Zielen orientieren.

Dritte Lehre: Ein gebietsbezogener Ansatz muß in der Lage sein, die auf lokaler Ebene konzipierten Maßnahmen mit den auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene vorhandenen Programmen zu verknüpfen.

4.3 Möglichkeiten und Grenzen der LEADER-Methode

Wie lassen sich die Fragen beantworten, die hinsichtlich des gebietsbezogenen Ansatzes zur sozialen Wiedereingliederung offen geblieben sind? Inwieweit hat das LEADER-Programm, das zur Förderung eines gebietsbezogenen Ansatzes konzipiert worden ist, selbst schon Antworten gegeben? Inwieweit kann es noch weitere Antworten geben? Welche Fragen der Ausgrenzung müssen sich schließlich die LEADER-Gruppen stellen? Darauf werden wir jetzt zu antworten versuchen.

Die von den LEADER-Gruppen organisierte Information und Beratung hat sich als wirkungsvolles Instrument für die Ermittlung und Aufwertung der marginalisierten Ressourcen und Kompetenzen erwiesen. Auch zum Verständnis der besonderen Merkmale, die die Ausgrenzung im ländlichen Raum aufweist, können sie viel beitragen. Durch die Arbeit der LEADER-Gruppen wurden neue Verbindungen zwischen Personen, Ressourcen und Institutionen geschaffen.

Besonders in den folgenden Bereichen hat LEADER erste wichtige Antworten hervorgebracht:

- > Zusammensetzung und Entwicklung der lokalen Aktionsgruppe in Form einer Partnerschaft;
- > Kriterien und Methoden der Projektauswahl;
- > Abstimmung mit den Verwaltungen über die Vergabe der öffentlichen Mittel einschließlich der Arbeitslosengelder auf der Ebene des jeweiligen Gebiets.

a) Zusammensetzung und Entwicklung der lokalen Aktionsgruppe in Form einer Partnerschaft

Inwieweit können die von LEADER praktizierten Formen der lokalen Partnerschaft als Modell für einen partnerschaftlichen Ansatz zur Förderung der sozialen Integration dienen?

Die Zusammensetzung der LEADER-Partnerschaften hängt davon ab, welches Interesse die gesellschaftlichen und politischen Kräfte, die in dem Gebiet vorhandenen wirtschaftlichen Interessen widerspiegeln, daran haben, sich zur Erarbeitung einer Strategie zusammenzuschließen. Dieses Forum, das die Grundlage für jede Intervention von LEADER bildet, hat eine spezifische Form der Abstimmung zwischen den Vertretern lokaler Interessen und zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor hervorgebracht. Dies gilt besonders dort, wo die gemischte Zusammensetzung der Partnerschaft erhalten geblieben ist.

Indes zeigen die Erfahrungen aus LEADER I und LEADER II, daß diese Einrichtungen auf Dauer zur Erstarrung neigen und sich jeder Erweiterung – besonders zugunsten der sozial schwächeren Gruppen – verschließen.

Es gibt jedoch auch Ausnahmen, die das Gegenteil beweisen. In Irland gab die Gruppe Cavan-Monaghan den Initiativen, die sie mittels ihrer Strategie ins Leben gerufen hat (Vereine mit ehrenamtlichen Mitgliedern, Organisationen für gegenseitige Hilfe und soziale und kulturelle Aktionen usw.), die Möglichkeit, der LEADER-Partnerschaft beizutreten. Andere LEADER-Gruppen haben sich dafür entschieden, die Beteiligung am lokalen Leben in anderen Gremien zu fördern, in denen ein Platz für die Ausgegrenzten oder ihre Vertreter geschaffen werden soll.

Es wäre sicherlich sinnvoll, genauer darüber nachzudenken, wie die LEADER-Partnerschaften dazu ermutigt werden könnten, größere Aufmerksamkeit darauf zu wenden, daß die geförderten Aktionen den Erfordernissen des sozialen Zusammenhalts gerecht werden. Der Kern des Problems besteht darin, ob die Gebietspartnerschaften die Ausgegrenzten wirklich mitreden lassen, zumal diese sich oft sehr schwertun, ihre Meinungen vorzubringen.

Die LEADER-Partnerschaften könnten sich daher darum bemühen, die Beteiligung an der demokratischen Debatte und die aktive Partizipation stärker zu fördern. Sie könnten zum Beispiel versuchen, Bedingungen zu schaffen, die es ermöglichen, daß Vertretungsorgane gebildet werden, in denen auch die am meisten benachteiligten gesellschaftlichen Schichten eine Stimme haben. Solange diese keine Möglichkeit haben, ihre Not mitzuteilen, besteht die Gefahr, daß die Maßnahmen und Aktionen, die eingeleitet werden, keine faßbaren Änderungen herbeiführen.

Ein **“gebietsbezogener und partnerschaftlicher Ansatz”** könnte es schaffen, die sozialen Ghettos zu öffnen und alle Bevölkerungsgruppen und alle lokalen Interessen in die Debatte einzubeziehen und somit auch ein gegenseitiges Kennenlernen zu erleichtern.³⁰

b) Kriterien für die Projektauswahl und die Zuteilung der Fördermittel

Die LEADER-Gruppen haben eine Reihe von Verfahren entwickelt, die zur Ausarbeitung von Projekten anregen sollen und eine Projektauswahl in Übereinstimmung mit den im lokalen Aktionsplan festgelegten strategischen Zielen gewährleisten.³¹ Wann immer es die Zusammensetzung der Partnerschaft zuließ, haben sie Methoden entwickelt, die den Bevölkerungsgruppen des Gebiets relativ gleichberechtigte Zugriffsmöglichkeiten sichern.

Gleichwohl bleibt die Schwierigkeit bestehen, daß die gut eingegliederten Bevölkerungsgruppen, Unternehmen und Vereine selbstverständlich eher in der Lage sind, zukunftssträchtige Projekte zu entwickeln. Darüber hinaus sehen einige lokale Aktionspläne keine Maßnahmen vor, die ausdrücklich der Förderung des sozialen Zusammenhalts dienen.

Daher ist es nötig, über zwei Fragenkomplexe nachzudenken:

- 1) Welche Vermittlungsverfahren sind nötig, damit auch die schwächsten Bevölkerungsgruppen und die Bewohner der am stärksten benachteiligten Gebiete die Möglichkeit haben, zukunftssträchtige Projekte zu erarbeiten? Welche Formen der Information und Beratung und welche Ermittlungsarbeit sollte den lokalen Anlaufstellen und Ansprechpartnern anvertraut werden, damit diese sicherstellen, daß die Projekte von benachteiligten Personen oder Gruppen weiterkommen?
- 2) Welche Orientierungen soll man in einer Entwicklungsstrategie verfolgen, damit sie konkrete Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt, d. h. auf eine sozial ausgewogene Verbesserung der Lebensqualität hat?

Einige Antworten liegen auf der Hand:

- > Es kann den zuständigen Personen und Gebietskörperschaften bei der Einrichtung von Nachbarschaftsdiensten geholfen werden, damit nicht nur neue solidarische Aktivitäten, sondern auch Treffpunkte und Foren entstehen, auf denen bürgerschaftliches Engagement zum Ausdruck kommen kann.
- > Betriebe und sonstige Einrichtungen können dazu ermutigt werden, gemeinsam neue Arbeitsplätze zu schaffen, d. h. die Humanressourcen gemeinsam zu managen, so daß für bestimmte Aufgabenbereiche volle Stellen eingerichtet werden können (z. B. eine Verwaltungskraft, die für mehrere Unternehmen arbeitet).

[30] Zur Vertiefung dieser Fragen vgl. Amouroux *op.cit.*

[31] Siehe *“Von der Strategie zur Aktion: Die Projektauswahl”, “Innovation im ländlichen Raum”, Heft 3, Europäische Beobachtungsstelle LEADER/AEIDL, Brüssel, 1998.*

- > Es können verschiedene Formen der nachbarschaftlichen Kredithilfe entwickelt und solidarische Investitionsformen geschaffen werden (Garantiefonds, Vertrauenskredite, ethische Geldanlagen usw.).
- > Es können der nicht-monetäre Austausch und solidarische Netzwerke gefördert werden (Zentren für alternatives Wirtschaften, Zeitbanken usw.).
- > Es kann den Schulen geholfen werden, Initiativen zu ergreifen, die darauf abzielen, die Vermittlung von Kenntnissen über das Gebiet in den Unterricht aufzunehmen.

c) Abstimmung mit den Verwaltungen über die Zuweisung der öffentlichen Mittel innerhalb des Gebiets

Diese Untersuchung der Lehren, die aus der von LEADER entwickelten gebietsbezogenen Strategie gezogen werden können, wäre unvollständig, wenn nicht zum Schluß auf die Abstimmung mit den im Gebiet tätigen öffentlichen Institutionen eingegangen würde.

In diesem Zusammenhang sollten drei Methoden angeführt werden.

- > Im Rahmen einer gebietsbezogenen Entwicklungsstrategie zur Förderung des sozialen Zusammenhalts kann erreicht werden, daß die Verwaltungen sich an den geförderten Projekten beteiligen (z. B. über die Umschulung von Arbeitslosen, die Einrichtung von mobilen Diensten oder über begleitende Maßnahmen zur Stabilisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen).
- > Es kann die Unterzeichnung von Verträgen zwischen Vereinen und Verwaltungen gefördert werden, die auf eine persönlichere Ausgestaltung der Dienstleistungen für die in Schwierigkeiten geratenen Bevölkerungsgruppen abzielen.
- > Die Verwaltungen können an den Debatten über die Verteilung der öffentlichen Mittel innerhalb des Gebiets beteiligt werden, damit die institutionellen Maßnahmen und die Ressourcen und Maßnahmen der lokalen Akteure besser aufeinander abgestimmt werden.

Fazit

Fazit

Sowohl in den ländlichen als auch den städtischen Gebieten der Europäischen Union zeichnet sich eine paradoxe Situation ab. Während die Mitgliedstaaten noch nie so reich waren wie heute und "Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit" an allererster Stelle stehen, steigt die Forderung nach sozialer Sicherheit schneller als je zuvor – und dies in einer Zeit, da die meisten Mitgliedstaaten fest entschlossen sind, ihre Finanzen durch Rückführung der öffentlichen Ausgaben zu konsolidieren. Die Abhängigkeit von den Systemen der sozialen Sicherung ist seit Ende des zweiten Weltkriegs wohl noch nie so stark gewesen wie heute.

Dieses Paradox erklärt sich aus dem Zusammenspiel demographischer, sozialer und wirtschaftlicher Sachverhalte, das die Systeme der sozialen Sicherung unter Druck setzt. Die allgemeine Überalterung der Bevölkerung (die mit einer hohen Konzentration alter Menschen in ländlichen Gebieten einhergeht) und die derzeitigen Vorruhestandsregelungen stehen einem allgemeinen Anstieg der Arbeitslosigkeit sowohl in Zahl als Dauer gegenüber. (Seit 1982 liegt die Arbeitslosenquote in der Europäischen Union immer über 8%.) Die Systeme der Arbeitslosenversicherung waren ursprünglich dazu bestimmt, den Arbeitslosen ein vorübergehendes Einkommen zu gewährleisten. In den letzten zehn Jahren haben allerdings mehr als die Hälfte der Arbeitslosen der Union die eine oder andere Form von Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen.³²

Darüber hinaus weist die soziale Ausgrenzung im ländlichen Raum ganz besondere Merkmale auf, die nicht mit den Struktur- und Umfangsproblemen der sozialen Sicherungssysteme zusammenhängen. Hierzu zählen die geographische Isolation, eine geringe Besiedelungsdichte und der Strukturwandel im ländlichen Raum. Der Vertrauensverlust in bezug auf überlieferte Werte, die

Instabilität der Wohnsituation und fehlende Perspektiven im näheren Lebensraum wirken sich in noch unabsehbarer Weise auf die Verlässlichkeit der sozialen Bindungen und somit auch auf den sozialen Zusammenhalt in den ländlichen Gebieten aus. Ein Problem dieses Umfangs kann nicht durch Maßnahmen gelöst werden, die sich an einzelnen Menschen richten, insbesondere da die betroffenen Menschen als "ausgegrenzt" oder "hilfebedürftig" eingestuft werden. Neue und adäquate Maßnahmen müssen daher mehr und mehr auf lokaler Ebene gesucht werden.

Gleichzeitig sind Reformen nötig, um die Fähigkeit zu einem wirksamen Handeln auf lokaler Ebene zu verbessern. Diese Reformen sollten vor allem darauf abzielen, durch partnerschaftliches Vorgehen mehr Abstimmung und Kohärenz zwischen den verschiedenen institutionellen Bereichen zu fördern. Auch in der Statistik ist noch viel zu tun, damit neue Lesarten des Problems entwickelt werden, die besser zwischen den Verhältnissen auf dem Lande und in der Stadt unterscheiden. Und schließlich müssen die Tendenzen von Ausgrenzung und sozialem Zusammenhang noch stärker unter dem Gesichtspunkt des sozialen Wandels in den ländlichen Gebieten analysiert werden.

Mit diesem Dossier werden verschiedene Ansätze dargestellt, die zu weiteren Reflexionen anregen können. Viele Fragen bleiben noch offen, besonders jene, die sich auf den Stellenwert der Ausgrenzungproblematik in den gebietsbezogenen Entwicklungsstrategien beziehen. Die neue Gemeinschaftsinitiative LEADER+ hat der Verbesserung der Lebensqualität besondere Priorität eingeräumt. Daher ist zu hoffen, daß sie auch neue Antworten finden und die Ausarbeitung von Modellmaßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum ermöglichen wird.

[32] Europäische Kommission, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, *Soziale Sicherheit in Europa*, 1997, S.13.

Leader II est une Initiative communautaire lancée par la Commission européenne et coordonnée par la Direction générale de l'Agriculture (Unité VI-F.II.3).

Le contenu de ce dossier ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

Leader II is a Community Initiative launched by the European Commission and coordinated by its Directorate-General for Agriculture (Unit VI-F.II.3).

The contents of this dossier do not necessarily reflect the views of the European Union Institutions.

Information

Observatoire européen LEADER
LEADER European Observatory
AEIDL
Chaussée St-Pierre 260
B-1040 Bruxelles
Tél +32 2 736 49 60
Fax +32 2 736 04 34
E-mail: leader@aeidl.be



Financé par la Commission européenne
Financed by the European Commission

