



Die soziale Dimension der nationalen Reformprogramme: die städtische Perspektive

EUROCITIES

EUROCITIES ist das Netzwerk großer europäischer Städte. Das Netzwerk wurde gegründet in 1986 und vereinigt die Kommunalregierungen von mehr als 140 Großstädten in mehr als 30 europäischen Ländern. EUROCITIES vertritt die Interessen ihrer Mitglieder im Dialog mit den europäischen Institutionen über vielfältige politische Themen mit städtischer Relevanz. Dazu gehören: wirtschaftliche Entwicklung, Umwelt, Transport und Mobilität, Sozialwesen, Kultur, die Informations- und Wissensgesellschaft und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse.

www.eurocities.eu

ZUSAMMENFASSUNG

75% der Bevölkerung der Europäischen Union (EU) leben in Städten und Städte erwirtschaften 85% des europäischen Bruttoinlandsprodukts. Daher ist es außerordentlich wichtig, dass ihre wirtschaftliche und soziale Lage sich in den politischen Maßnahmen der EU widerspiegelt.

Jährlich formuliert jeder EU-Mitgliedstaat ein Nationales Reformprogramm (NRP). Dieses ist der strategische Fahrplan der politischen Maßnahmen und Investitionen, mit denen die im Rahmen der Strategie Europa 2020 vereinbarten Ziele erreicht werden sollen¹. Die NRP werden jährlich bei der Europäischen Kommission eingereicht und gleichzeitig mit dem Stabilitäts- und Konvergenzprogramm (SKP) erstellt, worin die Mitgliedstaaten die wichtigsten finanzpolitischen und makroökonomischen Maßnahmen für das kommende Jahr zusammenfassen. Zusammen sollen diese beiden Prozesse eine gut abgestimmte Haushalts- und Maßnahmenplanung sicherstellen und zur Erreichung der Europa 2020-Ziele beitragen.

EUROCITIES, das Netzwerk von 135 europäischen Großstädten, vertritt ein Viertel der EU-Bevölkerung. Wir glauben, dass Europa seine Ziele für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum nicht erreichen wird, ohne eine klare und direkte Zusammenarbeit mit seinen großen städtischen Ballungsgebieten. Die gegenwärtige Wirtschaftslage verlangt - mehr denn je - eine größtmögliche Synergie bei der Planung von politischen Maßnahmen und Ausgaben. Die Einbeziehung von Großstädten bei der Vorbereitung der NRP wird in den Mitgliedstaaten zu sinnvollerem politischen Maßnahmen, einer partnerschaftlichen Führung, intelligenteren Ausgaben und zu positiveren Auswirkungen für mehr Menschen führen.

Städte sind wichtige Partner, wenn es darum geht, die Europa 2020-Ziele in Bezug auf die Reduzierung der Armutquote um 20 Millionen und der Schulabbrecherquote um 10% zu erreichen. Europas Städte sind verantwortlich für die Erbringung und Verwaltung der meisten öffentlichen Dienstleistungen, einschließlich Sozialdienste und Bildung. Stadtverwaltungen verfügen über Wissen aus erster Hand in Bezug auf soziale Probleme und sind am besten in der Lage diese durch umfassende Strategien zu bewältigen. Schließlich bieten Städte durch ihre umfangreiche Infrastruktur für Wirtschaft, Transport, Bildung und Dienstleistungen die Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum und soziale Mobilität.

Das Ziel dieser Studie war die Beantwortung der folgenden Fragen:

- in welchem Maße waren Städte beteiligt an der Vorbereitung der sozialen Dimension der NRP?
- in welchem Maße wurden die spezifischen Herausforderungen städtischer Gebiete in den NRP thematisiert?
- in welchem Maße wird die soziale Dimension in den NRP adäquat beleuchtet?

Unsere Analyse einer Auswahl von NRP hat gezeigt, dass:

- sehr wenige Länder bei der Vorbereitung der NRP Städte direkt einbezogen haben und dass dort wo eine subnationale Beratung stattgefunden hat, diese nicht immer von Bedeutung war;
- die NRP die sozioökonomischen Unterschiede innerhalb der Städte sowie die Komplexität und Verwobenheit städtischer Probleme nicht ausreichend berücksichtigen. Auch werden die ganzheitlichen Lösungen, die notwendig sind diesen Problemen zu begegnen,

¹ Die Strategie Europa 2020 ist der Basisplan der EU für wirtschaftliches Wachstum, soziale Integration und die Bekämpfung des Klimawandels im nächsten Jahrzehnt.

unzureichend beachtet;

- die Berichterstattung in Bezug auf das Ziel der Armutsreduzierung sich häufig zu stark auf Beschäftigung konzentriert und dabei Maßnahmen zur sozialen Integration ausgeblendet werden;
- bestimmte Zielgruppen, vor allem die mit multiplen sozialen Problemen, nicht ausreichend thematisiert werden;
- die analysierten NRP nur selten auf die EU-Strategie für aktive soziale Eingliederung verweisen;
- das Thema Schulabbrecher nur selten außerhalb des schulischen Kontextes beschrieben wird;
- die Auswirkungen von Haushaltskürzungen auf die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen weitgehend ausgeblendet werden;
- nur selten angegeben wird, wie die sozialpolitischen Maßnahmen finanziert werden sollen.

Dieser Bericht kommt zum Schluss, dass lokale und regionale Behörden - insbesondere Städte - strukturell in die Formulierung der Prioritäten und politischen Maßnahmen der NRP einbezogen werden müssen. Und, wie auch immer die Einbeziehung in den einzelnen Mitgliedstaaten geregelt ist, es ist überaus wichtig, dass die NRP den komplexen und spezifisch städtischen Charakter von Armut und Ausgrenzung besser reflektieren. Entsprechend empfehlen wir, dass:

- die nationalen Regierungen anstelle von Beratung eine Partnerschaft und Zusammenarbeit mit allen Verwaltungsebenen eingehen;
- die soziale Dimension der NRP um die Beschreibung eines breiten Spektrums an sozialen Integrationsmaßnahmen in Übereinstimmung mit der EU-Strategie für aktive soziale Eingliederung erweitert wird;
- die NRP die spezifisch städtische Dimension von Armut und Ausgrenzung und die ganzheitlichen lokalen Maßnahmen zu ihrer Bewältigung berücksichtigen;
- die Europäische Kommission ein klareres und transparenteres Verfahren für die Formulierung und Umsetzung der NRP entwickelt;
- die NRP explizit erwähnen, welche finanziellen Mittel für die Maßnahmen zur sozialen Eingliederung zur Verfügung gestellt werden.

UNSERE SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Unsere Analyse hat ergeben, dass nur wenige nationale Regierungen bei der Vorbereitung der sozialen und bildungspolitischen Themenbereiche des NRP direkt mit Städten zusammengearbeitet haben. Wo ein subnationaler Beratungsprozess stattfand, war diese Einbeziehung nicht immer von Bedeutung und gab es nicht immer die Gelegenheit einen wirklichen Beitrag zu leisten. Außerdem haben diese Verfahren nicht unbedingt dazu geführt, dass die spezifischen Herausforderungen großstädtischer Ballungsgebiete in den NRP stark herausgearbeitet werden.

Der Mangel an einfach zugänglichen Informationen über das Verfahren und den Zeitplan sowie die Art und Weise, in der diese kommuniziert werden, können eine wichtige Hürde für eine effektivere Beteiligung von Kommunalverwaltungen darstellen.

Zwar zeigen die meisten NRP ein recht umfassendes Spektrum an Maßnahmen zur Bewältigung aktueller Herausforderungen auf dem Gebiet der Sozial- und Bildungspolitik auf. Allerdings werden einige Fragen, die unseres Erachtens mehr Aufmerksamkeit verdienen, ausgeblendet oder nicht ausreichend berücksichtigt. Im Allgemeinen haben wir festgestellt, dass:

- die städtischen Herausforderungen - vor allem die Konzentration von Armut und Ausgrenzung in bestimmten städtischen Gebieten - nicht genügend berücksichtigt werden;
- koordinierte lokale Maßnahmen zur Bekämpfung komplexer Fragen der Armut und Ausgrenzung nicht ausreichend beleuchtet werden;
- bei den Maßnahmen zur Reduzierung der Armut der Nachdruck auf Beschäftigung liegt, Maßnahmen zur sozialen Integration allerdings ungenügend berücksichtigt werden;
- beim Thema Schulabbrecher die Maßnahmen, die außerhalb des Bildungssystems stattfinden, unzureichend beschrieben werden;
- die komplexen Probleme von Menschen, die am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt sind oder gefährdet sind, die Schule abzubrechen, nur sehr dürftig analysiert werden;
- der EU-Strategie für aktive Eingliederung zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird;
- die Auswirkungen von Haushaltskürzungen für Kommunalverwaltungen und ihre Möglichkeiten zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wenig beachtet werden;
- die Finanzierung der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht ausreichend angegeben wird.

Die obengenannten Punkte haben einen erheblichen Einfluss auf die Definierung und Umsetzung von Maßnahmen. Alle Städte haben in größerem oder kleinerem Maße mit diesen Fragen zu tun. Die Lösungsansätze für diese Fragen sollten die Basis bilden für die politischen Maßnahmen zur Erreichung der Europa 2020-Ziele. Daher empfehlen wir:

1. Das Beratungsverfahren für die NRP sollte zugänglicher sein in Bezug auf das Verfahren, den Zeitplan und die Verfügbarkeit von Informationen. Auf nationaler Ebene wünschen die Städte sich:

- klare Fristen und Zeitpläne, damit sie ihre Beiträge planen können. Diese sollten im Voraus bekannt gegeben werden, damit genügend Zeit zur Vorbereitung und Beratung bleibt;
- Erläuterung und Kommunikation der Verantwortlichkeiten für die Vorbereitung und Weiterbearbeitung der NRP gegenüber den Interessenvertretern, z. B. auf der Europa 2020 Website der Kommission. Hierzu gehört auch eine öffentlich verfügbare Liste von Kontaktdaten der nationalen NRP-Koordinatoren;
- Publikation der Beratungsergebnisse, damit die Teilnehmer ihren Beitrag mit dem endgültigen Dokument vergleichen können.

2. Die Einbeziehung sollte über Beratung hinaus gehen und eine Partnerschaft über alle Verwaltungsebenen hinweg werden.

Auf nationaler Ebene sollte die Zusammenarbeit bei der Formulierung und Umsetzung der NRP auf verschiedenen Ebenen stattfinden und dafür Sorge tragen, dass die besondere Situation der Großstädte klar herausgearbeitet wird. Ein solcher Prozess kann auf unterschiedliche Art und Weise strukturiert werden, z. B. in Form einer permanenten Arbeitsgruppe oder eines regelmäßig stattfindenden Dialogs, und es gibt gute Beispiele von Städten, die eine deutliche Stimme in nationalen Entscheidungsverfahren haben.

Nationale Regierungen sollten verpflichtet sein, über ihre Bemühungen zur Einbeziehung von Interessenvertretern in das NRP-Verfahren zu berichten. In diesem Kontext unterstützen wir die Pläne der Kommission zur Entwicklung von freiwilligen Richtlinien für die Einbeziehung von Interessenvertretern ab 2012.

Außerdem fordern wir die Kommission dazu auf, die Einbeziehung von Interessenvertretern in das NRP-Verfahren regelmäßig zu begleiten, z. B. in einem speziellen Workshop beim jährlichen Treffen der Europäischen Plattform gegen Armut.

3. Die soziale Dimension der NRP muss verstärkt werden und ein breites Spektrum von Maßnahmen zur sozialen Integration in Übereinstimmung mit der EU-Strategie für aktive soziale Eingliederung enthalten.

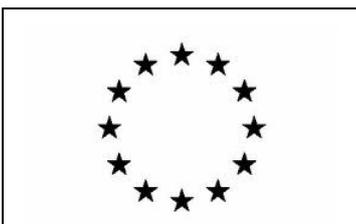
Das Ziel der Armutsreduzierung wird nicht erreicht werden, wenn wir nicht die Probleme der Menschen, die am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt sind, angehen. Diese Gruppen brauchen umfassende Unterstützung, die über Beschäftigungsmaßnahmen hinaus geht, und eine zielgerichtete Intervention, die basiert auf die Ausarbeitung eines maßgeschneiderten Maßnahmenplans zur Unterstützung der aktiven Eingliederung von Menschen mit multiplen Benachteiligungen.

4. Die NRP müssen die Besonderheiten der städtischen Dimension von Armut und Ausgrenzung und die ganzheitlichen lokalen Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung berücksichtigen.

Da die Mehrheit der EU-Bevölkerung in städtischen Gebieten lebt, müssen die Maßnahmen zur Armutsbekämpfung in Zusammenarbeit mit den Städten durchgeführt werden, vor allem aufgrund der großen innerstädtischen sozialen Unterschiede und die Konzentration von Armut und Ausgrenzung in bestimmten Stadtteilen. Diese Probleme brauchen koordinierte und ganzheitliche Herangehensweisen auf lokaler Ebene, die verschiedene Verwaltungsbereiche mit einbeziehen, z. B. durch komplexe städtische Aufbauprogramme, bei denen personen- und ortsbezogene Maßnahmen ineinandergreifen.

5. Die NRP sollten die Finanzierung der Maßnahmen zur sozialen Eingliederung explizit benennen.

In Zeiten beträchtlicher Haushaltskürzungen im Sozialbereich muss klar angegeben werden, welche Finanzierung für die im NRP vorgeschlagenen Maßnahmen vorgesehen ist. Ohne diese Angabe ist die Umsetzung der Maßnahmen zur Erreichung der Europa 2020-Ziele zur Armutsbekämpfung unwahrscheinlich.



Europäische Kommission

Diese Veröffentlichung wurde erstellt im Auftrag des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007-2013). Dieses Programm wird geleitet von der Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission. Es wurde geschaffen, um die Realisierung der in der Sozialagenda definierten Ziele der Europäischen Union auf dem Gebiet der Beschäftigung und Sozialpolitik finanziell zu unterstützen und dadurch zur Erreichung der EUROPA 2020-Ziele in diesen Bereichen beizutragen.

Mehr Informationen sind verfügbar auf: www.ec.europa.eu/progress.

Die in dieser Publikation enthaltenen Informationen entsprechen nicht unbedingt den Standpunkt oder der Meinung der Europäischen Kommission.