



ARMUT UND SOZIALE AUSGRENZUNG IM LÄNDLICHEN RAUM

ZUSAMMENFASSUNG

Europäische Kommission

Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit
Referat E2

Manuskript abgeschlossen im September 2008



Europäische Kommission

EINLEITUNG

1. Trotz der anspruchsvollen Ziele des Europäischen Rats, der sich auf dem Lissabonner Gipfel im März 2000 versammelt hat, und den nachfolgenden Bemühungen der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten diese umzusetzen, ist die Armut in Europa immer noch hoch. Die Erweiterung der Europäischen Union durch neue Beitrittsländer mit einem niedrigeren Einkommensniveau hat dazu beigetragen, daß die Armut weiterhin zugenommen hat.
2. Ländliche Armut ist ein wichtiger Bestandteil der Europäischen Armut, wenn man den ländlichen Raum, der einen großen Teil Europas ausmacht, und die Bevölkerung der 27 Mitgliedstaaten betrachtet. Die zwei letzten Erweiterungsrounden haben die ländliche Dimension vergrößert (2004 und 2007).
3. Trotzdem wurden die spezifischen Aspekte des ländlichen Raums auf EU-Ebene bei der Armutsuntersuchung vernachlässigt; das Bewußtsein der öffentlichen Meinung in Europa sowie die Absichtserklärungen der öffentlichen Einrichtungen bezüglich den Problemen der ländlichen Armut sind äußerst schwach.
4. Diese Studie füllt diese Lücke zum Teil aus: sie will einen Schritt voran in Richtung einer Verbesserung der Wissensgrundlage in der Auslegung einer besonderen EU Strategie für soziale Eingliederung im ländlichen Raum gehen. Diese Studie setzt sich zum Ziel, die wichtigsten und die besonderen Eigenschaften der Armut und sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum zu untersuchen; auf politischer Ebene untersucht sie die von den ortsansässigen, nationalen und europäischen Behörden ergriffenen politischen Maßnahmen, die sich auf die ländliche Armut auswirken.
5. Nach der Erfassung des ländlichen Raums in Europa und im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), konzentriert sich diese Studie auf bestimmte Länder für die Beschreibung der wichtigsten Eigenschaften der ländlichen Armut. Fünfzehn Ländern wurden dabei ausgewählt, die eine ausgewogene Stichprobe verschiedener geographischer Regionen (im Norden, Süden, Westen und Osten Europas) und sozialer Modelle darstellen. Bei den fünfzehn Ländern handelt es sich um 14 EU-Mitgliedstaaten – Italien, Spanien, Griechenland, Portugal, Frankreich, Deutschland, GB, Irland, Slowenien, Ungarn, Polen, Lituanien, Bulgarien und Rumänien – und ein EWR Land – Norwegen.

SEKTION I: DIE BESCHREIBUNG DER LÄNDLICHEN ARMUT – DIE ARMUT VERSTEHEN

KAPITEL 1. ERFASSUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS: PROBLEME UND METHODIK

6. In den einzelnen Ländern gibt es ganz verschiedene amtlich anerkannte Definitionen von "ländlichen Gebieten". Der Geltungsbereich dieser Definitionen umfaßt eine zerstreut lebende Bevölkerung, eine häufige landwirtschaftsbezogene Ökonomie, die Entfernung zu den Großstädten, und als direkte Folge, eine mangelhafte Zugänglichkeit zu wichtigen Dienstleistungen. Es gibt keine einheitliche Definition von ländlichem Raum auf europäischer Ebene.
7. Auf internationaler Ebene ist der von der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OWZE) vorgeschlagener Ansatz am öftesten gebraucht. Die OWZE hat

eine Typologisierung ländlicher Gebiete vorgenommen (OECD Methode), wobei ländliche Gebiete in folgende Regionstypen eingestuft werden: Überwiegend ländlich (Predominantly Rural, PR), maßgeblich ländlich (Intermediate, IR) und überwiegend städtisch (Predominantly Urban, PU). Diese Typologisierung beruht auf die Kombination von drei Kriterien: das erste Kriterium identifiziert ländliche Gemeinschaften nach Bevölkerungsdichte; das zweite Kriterium misst den Prozentsatz der Bevölkerung einer Region, welche in ländlichen Gemeinden lebt; das dritte Kriterium zieht größere Stadtzentren in der Region in Betracht.

8. Nach der OECD Methode ist Europa größtenteils als ländlich klassifiziert (PR oder IR). Nur 26% der NUTS3 Regionen scheinen überwiegend städtisch zu sein (PU), im Vergleich dazu sind 40% als überwiegend ländlich (PR) und 34% als maßgeblich ländlich (IR) eingestuft. Wie schon in anderen hochindustrialisierten Ländern wie die USA und Kanada, ist die ländliche Dimension in der EU bedeutend hoch.
9. Ein klares geografisches Bild zeichnet sich ab: 1) Länder im Osten und Süden Europas (mit Ausnahme von Italien), Skandinavien, Irland und Frankreich sind überwiegend von ländlichen Gebieten geprägt; in den meisten osteuropäischen Ländern (einzig wichtige Ausnahme Polen) ist nur die Region, in der sich die Hauptstadt befindet als PU klassifiziert; 2) nur in drei westeuropäischen Ländern (Belgien, Niederlande und GB) hat es hauptsächlich PU Regionen; 3) Italien und Deutschland sind unter den größten Ländern, die weder überwiegend ländlich noch städtisch sind und befinden sich daher in einer Zwischenposition befinden.
10. Das soeben erwähnte geografische Bild spiegelt sich auch bei der Bevölkerungsverteilung unter den PR, IR und PU Regionen wider. Die Bevölkerungsdichte in PR und IR Gebieten in den osteuropäischen und skandinavischen Ländern, Frankreich und Irland, ist besonders hoch, während Belgien, die Niederlande und GB den größten in PU Regionen lebenden Bevölkerungsanteil registrieren. Das beschriebene Bild trifft in Südeuropa weniger zu: die Bevölkerung Portugals, Spaniens und Griechenlands ist vor allem in PU Gebieten angesiedelt. Nicht alle periphere Länder sind vorwiegend von einer ländlichen Bevölkerung gekennzeichnet, gleichzeitig haben nicht alle im „geographischen und wirtschaftlichen Kern“ Europas gelegenen Ländern (wie zum Beispiel Frankreich) überwiegend städtische Siedlungsdichten.
11. Durch die OECD Methode werden aufschlussreiche Vergleiche zwischen Regionen verschiedener Länder vorgenommen. Will man bei der Definition von Ländlichkeit auf einer Seite die Heterogenität der Länder bewahren und auf der anderen eine Vereinheitlichung erzielen, kommt man zum Schluss, dass eine gewisse Kompromissbereitschaft ins Auge gefasst werden muss. Anders gesagt, will man eine Definition für internationale Vergleichstellungen benutzen, müssen bestimmte Schwellenwerte definiert werden, die jedoch nicht unbedingt auf alle Länder übertragbar sind. Die OECD Definition überschätzt wohl den ländlichen Raum bei kleineren Ländern, die nur auf wenigen größeren Stadtzentren zählen.
12. Ländliche Gebiete lassen sich auch anhand ihrer Zugänglichkeit charakterisieren, gemeint ist, jene einfache Zugänglichkeit zu all diesen Dienstleistungen und Aktivitäten für die in den Stadtzentren lebende Bevölkerung (wie zum Beispiel Schulen, Krankenhäuser, Sport- und Kulturanlagen). Die OECD benachteiligt diesen Faktor bei der Festlegung verschiedener Arten von Ländlichkeit.

13. Die Generaldirektion der Regionalpolitik (DG REGIO) hat deshalb einen neuen Ansatz vorgeschlagen, der die OECD Definition als Ausgangspunkt nehmen und auf die Zugänglichkeit im ländlichen Raum ausweiten soll. IR Regionen und PR Regionen werden beide in zwei Unterkategorien („abgelegene Gebiete“ und „Gebiete in der Nähe einer Stadt“) bezüglich ihrer Distanz zu einem großen Stadtzentrum eingeordnet, dabei wird die Zeit gemessen, die es braucht via Durchzugsstrassen an Ort zu gelangen.
14. Aus diesem Ansatz ergeben sich zwei spezifische Vorteile: 1) es wird über die NUTS3 Regionsgrenzen hinausgeschaut; 2) es besteht Einklang mit der OECD Definition, so können Vergleichsuntersuchungen weiterhin durchgeführt werden. Dies hat zum Nachteil, dass mehr Schwellenwerte in der OECD Definition erhoben werden und sich dabei die Willkürlichkeit in der Identifizierung verschiedener Regionstypen verschärft.
15. Der Zugänglichkeitsaspekt scheint nicht so wichtig in IR Regionen, umso mehr ist er in einigen osteuropäischen (Bulgarien, Ungarn und Rumänien), südeuropäischen Ländern (Griechenland und Portugal) und Irland relevant.
16. Die OECD Definition erwägt nicht ganz die sozioökonomischen Verhältnisse einer Region, wie zum Beispiel die wirtschaftliche Struktur einer Region. Die Entwicklungspfade ländlicher Gebiete sind bemerkenswert heterogen, das weit über dem traditionellen, generalisierten Bild von ländlicher Benachteiligung hinausgeht. Innerhalb eines gleichen Landes kann man führende oder rückständige ländliche Gebiete, Stadtrandgebiete und Pendelgebiete, die mit Stadtzentren und mit abgelegenen Gebieten verbunden sind, stark landwirtschaftlich geprägte ländliche Gebiete oder wirtschaftsorientierte auf Dienstleistungen ausgerichtete – wie zum Beispiel Tourismus – und Industrie ausgerichtete – wie zum Beispiel die Lebensmittelindustrie ländliche Gebiete erkennen.
17. Die Verknüpfung zwischen Landwirtschaft und Ländlichkeit ist in den fortgeschrittenen Stadien der Wirtschaftsentwicklung, wie bei der Europäischen Union – trotz interner Unterschiede - durch die Entwicklung der Industrie und der Dienstleistungen im ländlichen Raum geschwächt. Im Gegensatz dazu bleibt die Landwirtschaft eines der Kennzeichen des ländlichen Raums, obwohl die wirtschaftliche Zweckbestimmung des ländlichen Raums nur teilweise an die landwirtschaftliche Leistung gebunden ist.
18. Wir bieten auf Grund der Einschränkungen der OECD Definition eine vereinfachte, aber wirkungsvolle Definition von Ländlichkeit an (von nun an FGB Definition), die sich an alle Gebietseinheiten des NUTS-III-Niveaus für alle 27 EU-Mitgliedsstaaten zuzüglich der EWR-Länder richtet. Folgende Elemente kombinieren sich auf NUTS-III-Niveau: Bevölkerungsdichte, Dimension des größten Stadtzentrums und der Beschäftigungsanteil im Primärsektor (Landwirtschaft, Jagd, Forstwirtschaft, Fischerei). Die NUTS-III-Regionen sind jeweils in 3 Kategorien aufgeteilt (PU, IR und PR), um unsere Definition in einer vergleichbaren Gegenüberstellung mit der OECD Definition zu erhalten.
19. Die FGB Definition ist mit zwei Vorteilen verbunden (1) sie ermöglicht eine kritische Beurteilung, die eine Unterscheidung gegenüber der Konzentrierung der Bevölkerungsdichte einer NUTS-III-Region in einem einzigen Zentrum oder deren gleichmäßigen Verteilung zulässt; 2) sie ermöglicht es, der Bedeutung des Primärsektors besonderes Augenmerk zu schenken, weil der ländliche Raum von der Landwirtschaft im Vergleich zum urbanen Raum stark geprägt ist. Im Gegensatz dazu, birgt das OECD Konzept einen Vorteil; die Messung der Bevölkerungsdichte wird auf LAU2-

Gemeinschaftsebene vorgenommen, während die FGB Definition die Bevölkerungsdichte nur auf NUTS-III-Niveau misst.

20. Die Benutzung der FGB Definition liefert ein Bild der EU, wodurch die Anzahl der PR und IR Regionen und der in PR und IR Regionen lebende Bevölkerungsanteil tiefer liegt, als die bei der Anwendung der OECD Konzept hervorgehenden Daten, obwohl die Unterschiede nicht erleuchtend sind. Anders gesagt hat man den Eindruck, die EU wäre leicht weniger ländlich als bei der Anwendung der OECD Definition. Genauer gesagt, haben die urbane Dimension in Westeuropa und die maßgeblich ländlichen Gebieten in Osteuropa zugenommen (im ersten Fall nimmt die Anzahl der IR Regionen ab und die der PU Regionen zu; im zweiten Fall nimmt die Anzahl der PR Regionen ab und die der IR Regionen zu).
21. Die aus der Anwendung der OECD Methode hervorgehende Überschätzung der Ländlichkeit in Europa wird deshalb von der FGB Definition zum Teil klargestellt. Das aus der FGB Definition hervorgehendes Bild spiegelt wahrscheinlich besser die Besonderheiten des Europäischen Raums wider, in der sich die geografischen Grenzen zwischen urbanen und ländlichen Gebieten öfter undeutlicher machen als in manch anderen Gebieten wie in den USA und Kanada. Trotzdem sind die Unterschiede zwischen der FGB und der OECD Definition nicht so bemerkenswert, daher ändert sich das von der OECD identifizierte geographische Model der Ländlichkeit nicht grundsätzlich.
22. Die FGB Definition könnte weiterhin durch andere mit der Landwirtschaft und Forstwirtschaft (zum Beispiel Landnutzung) im Zusammenhang stehenden Variablen erweitert werden, welche als kritische Elemente für die Unterscheidung zwischen ländlichen und urbanen Gebieten hinzugezogen werden könnten.
23. Eindeutig müssen alle Definitionen von Ländlichkeit mit einem bestimmten Maß an Willkürlichkeit in der Bestimmung der Schwellenwerte der Variablen rechnen. Bezieht man das auf europäischer Ebene, nimmt dieses Maß an Willkürlichkeit aufgrund der umfangreichen Heterogenität der ländlichen Gebiete zu. Auf internationaler Ebene, ist die geringe Verfügbarkeit der Daten bei der Definition von Ländlichkeit nicht zu übersehen. Jeder Typus muss tatsächlich von einer Reihe Annahmen ausgehen, welche ein vereinfachtes Bild zum komplexen Phänomen der Ländlichkeit liefern. Beispielsweise kann eine NUTS-III-Region, die als urbanes Gebiet klassifiziert wurde, immer noch von ländlichen Charakterzügen geprägt sein.
24. Die offizielle Definition von Ländlichkeit variiert von Land zu Land. Man hat sich darum bemüht, auf internationaler Ebene geltende Definitionen zu finden (wie zum Beispiel die Definitionen der OECD, DG REGIO und FGB) und einheitliche Kriterien und Schwellenwerte vorgeschlagen, die internationale Vergleiche ermöglichen. Die Studie deutet auf die Vorteile hin, sich auf eine einzige offizielle Definition auf EU-Ebene zu einigen. Anders gesagt, ist eine Harmonisierung der Definition von Ländlichkeit in der EU aus analytischen und politischen Gründen als erforderlich angesehen.
25. Es können jedoch zwei Prozesse zur Harmonisierung der Definitionen von Ländlichkeit betrachtet werden: 1) Identifizierung gemeinsamer, auf alle Mitgliedstaaten übertragbaren, Schwellenwerte; 2) Betrachtung der Ländlichkeit als ein relatives Konzept – genauso wie die Armut – und Bestimmung der Schwellenwerte auf der Basis der Werte gewisser Variablen auf nationaler Ebene. Die erste Wahl wäre wohl die einfachste und durchlässigste, aber die zweite Wahl wäre in der Lage die Heterogenität der EU-Mitgliedsstaaten aufgrund

der Bevölkerungsdichte, der natürlichen Dimension, der geographischen Eigenschaften und wirtschaftlichen Struktur, ins Auge zu behalten, obwohl sie viel komplizierter umzusetzen ist.

KAPITEL 2. DIE WICHTIGSTEN UND SPEZIFISCHEN PROBLEME DES LÄNDLICHEN RAUMS

26. Die Studie wurde anhand der auf NUTS-III-Niveau oder NUTS-II-Niveau verfügbaren Daten und anhand von nationalen Berichtsergebnissen¹ ausgeführt. Die Daten verweisen an die 15 Ländern, die in der Studie analysiert werden; Regionstypen wurden nach der OECD Methode in PR, IR und PU eingestuft, weil sie die meist verbreitete Definition auf internationaler Ebene darstellt und, weil die Ergebnisse der Studie weitaus vergleichbarer sind, als die der anderen Untersuchungen und Berichte.
27. Das Risiko der Armut und der sozialen Ausgrenzung, ist oft viel schwieriger im ländlichen Raum als im städtischen Raum zu erkennen. Der durchschnittliche Lebensstandard, gemessen am BIP pro Kopf, schneidet generell tiefer im ländlichen Raum als im städtischen Raum ab, trotz bemerkenswerter Unterschiede zwischen ländlichen Gebieten. Diese Erkenntnisse führen zum Schluss, dass ländliche Gebiete ein höheres Armutsrisiko aufweisen als städtische Gebiete, selbst bei Einbeziehung aller Grenzen des BIP Indikators. Es ergibt sich also ein Phänomen, dass wir von nun an „Armut der ländlichen Gebiete“ nennen werden, d.h. das Vorhandensein eines möglichen Nachteils des ländlichen gegenüber dem städtischen Umfeld.
28. Dagegen, bei Vergleichserstellungen mit urbanen Gebieten kann das Risiko der Armut und der sozialen Ausgrenzung für die in ländlichen Gebieten lebende Bevölkerung verschiedene Ausmaße annehmen. Einige risikogefährdeten Gruppen stechen hervor, anders oder in ähnlicher Masse wie bei städtischen Gruppen, aber sind mit anderen spezifischen Problemen konfrontiert, die mit der Beschaffenheit des ländlichen Raums verbunden sind.
29. Die Untersuchung ermöglicht gewisse Probleme gezielt anzusprechen, die charakteristisch für den ländlichen Raum sind und das Risiko der Armut und der sozialen Ausgrenzung für ländliche Gemeinde bestimmen. Es gibt verschiedene mit der Demographie, der Abgelegenheit, der Bildung und einigen besonderen Grundzügen des Arbeitsmarktes verbundenen Schwierigkeiten, die aus diesen Problemen hervorgehen.

Demographie

30. Das wirtschaftliche Wachstum eines Gebiets ist stark von der Demographie abhängig, welche grundlegende Informationen zur Armut in einem gewissen Gebiet liefert. Ungefähr 59% der Bevölkerung der EU-27 leben in ländlichen Gebieten (IR oder PR). Der größte Anteil der ländlichen Bevölkerung von den 15 untersuchten Ländern lebt in Bulgarien, Rumänien, Lituanien und Norwegen. Am äußersten Ende steht GB mit dem höchsten Urbanisierungsgrad.
31. In Westeuropa ereignen sich zwei Großprozesse demographischer Veränderungen: ein nachhaltiger „Urbanisierungstrend“ der Bevölkerung, die sich von abgelegenen ländlichen Gebieten in städtischen und zugängliche ländliche Gebiete begeben, und eine neuere

¹ Die Studie beruht nicht nur auf Eurostat Daten, sondern auch auf Daten von Nationalen Statistik-Instituten, daher sind die Quellen nicht immer vollständig vergleichbar, und Schlussfolgerungen sind mit Vorsicht zu ziehen.

gegenläufige Entwicklung gegen den Urbanisationsdrang und dem städtischen Lebensstil, dass die Bevölkerung immer mehr in zugänglichere ländliche Gebiete zieht (ermöglicht durch neue Transport- und IKT-Infrastruktur). Im letzteren Fall ist das Phänomen besonders in Frankreich und GB akzentuiert. Außerdem wurde zunehmend der Trend von zurückkehrenden Migranten verzeichnet, die nach einer ersten Umsiedlung in die Städte oder ins Ausland, in ihre Dörfer zurückkehren.

32. In Osteuropa läßt sich zur Zeit das Phänomen der Massenflucht von ländliche in städtische Gebiete (vor allem Hauptstädte) beobachten; außerdem führt die Auswanderung ins Ausland, die junge Leuten und Frauen besonders betreffen, zu einem generellen Risiko der Verarmung des ländlichen Raums. Dieses Phänomen tritt in jenen analysierten Ländern, am häufigsten in Bulgarien, Lituanien, Polen und Rumänien auf.

Bevölkerungsalterung

33. Europas Bevölkerung altert auf Grund der rückläufigen Geburtenrate und der zunehmenden Lebenserwartung. Was die Lebenserwartung anbelangt, gibt es laut Aussagen der Nationalen Statistik-Instituten und der Weltgesundheitsorganisation immer noch wesentliche Unterschiede zwischen den Ländern, aber nicht zwischen ländlichen und städtischen Regionen innerhalb eines gleichen Landes. Die Lebenserwartung liegt in Osteuropa generell tiefer als in südländischen Ländern und in Nordeuropa. Die Lebenserwartung bei Männern steigt von 65 Jahren in Lituanien auf 77 in Griechenland, Italien und Norwegen, und bei Frauen von 75 Jahren in Rumänien auf 83 in Italien, Spanien und Frankreich.
34. In den meisten Ländern ist mehr als 15% der Bevölkerung von Personen im Alter von 65 Jahren oder mehr vertreten (mit Ausnahme von Irland, Lituanien, Ungarn und Slowenien) und der Bevölkerungsanteil älterer Leute in PR Regionen liegt generell höher als der durchschnittliche Nationalwert. Es zeigt sich daran, daß junge Leute eine höhere Abwanderungstendenz haben. Weil Frauen länger leben, ist ein großer Anteil der von älteren Leuten geführten Haushalte von alleinstehenden Frauen zusammengesetzt.
35. Die Auswirkungen der demographischen Alterung des Arbeitsmarktes im ländlichen Raum, versetzt vor allem Bulgarien, Italien und Frankreich in einer schwierigen Lage. In diesen Ländern liegt der in PR Regionen lebende Bevölkerungsanteil zwischen 15-24 Jahre alt tiefer als der zwischen 55-64 Jahren. Diese Situation weist nicht nur auf einen ungünstigen demographischen Trend hin, dass einen Rückgang des Angebots an Arbeitskräften in den nächsten Jahren bewirken könnte, sondern auch auf ein Risiko für die zukünftige Nachhaltigkeit der Sozialschutzsysteme, vor allem was die Altersversorgung anbelangt.

Ungleichstellung der Geschlechter

36. Es scheint, eine gewisse Ungleichberechtigung der Geschlechter im ländlichen Raum der südeuropäischen und osteuropäischen Mitgliedsstaaten vorhanden zu sein. In diesen Gebieten wurde eine starke Abwanderungstendenz in die Städte seitens erwerbstätiger Frauen registriert, dass zu einer gewissen „Maskulinisierung“ führt, was sich ebenfalls auf die Fertilitätsrate auswirkt. In einigen ländlichen Gebieten des Mittelmeerraums (Süditalien, Spanien, Griechenland), sind Frauen häufiger gezwungen nach Beschäftigungsaussichten in urbanen Gebieten zu suchen, während Frauen Osteuropas eher ins Ausland wandern, um Arbeit zu finden.

37. In anderen Ländern, wie zum Beispiel Norwegen und Frankreich, wurde über das Risiko der sozialen Ausgrenzung von armen Bauern berichtet, die meistens unverheiratet bleiben, weil Frauen von den dürftigen Lebensumständen eher zurückschrecken.
38. Die demographische Entwicklung muß in ein generisches Muster eingebettet werden. In PR Regionen sind die mit der Alterung gekoppelten Problemen, welche generell von allen Ländern wahrgenommen werden, besonders stark empfunden, weil alte Leute noch auf nebenhergehende, von der Isolierung und Distanz zu grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen (z.B. Gesundheitsfürsorge) bedingten Schwierigkeiten, stoßen. In West- und Osteuropa haben die Geschlechtergruppen verschiedene Probleme: in Westeuropa weist die Kategorie von alleinstehenden älteren Frauen ein spezifisches Probleme auf; stattdessen rechnen osteuropäische und südeuropäische Länder aufgrund der Arbeitsmarktbarrieren mit Abwanderungsproblemen von ländlichen Frauen. Im ersten Fall sind politische Maßnahmen notwendig, welche die Abgelegenheit des ländlichen Raums und die damit verbundenen Probleme behandelt; stattdessen sollten im letzten Fall antidiskriminierende politische Maßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik ergriffen werden.

Abgelegenheit, Infrastruktur und Zugriff auf öffentliche Dienstleistungen

39. Die Abgelegenheit und die Randlage stellen in einigen ländlichen Gebieten große Probleme dar, die verschiedene Aspekte des Lebens einschließen. Die Konzentration von grundlegenden Dienstleistungen im urbanen Raum kann die Lebensqualität von sozial ausgrenzungsgefährdeten Bevölkerungsgruppen stark beeinflussen:
Gesundheitsdienstleistungen für ältere und behinderte Leute, Kinderbetreuungseinrichtungen für erwerbstätige Frauen, etc. ... In Frage kommt die Zugänglichkeit der Schulen für die in abgelegenen ländlichen Gebieten lebenden Eltern und Kindern. Außerdem verzeichnet man in einigen abgelegenen ländlichen Gebieten einen anhaltenden Rückgang der vorhandenen öffentlichen und privaten Dienstleistungen (z.b.. Einzelhandelsgeschäfte, Postämter, Banken, Kinderfürsorge, Bibliotheken, Kindergarten). Dieses Problem trifft auf alle PR Regionen der 15 untersuchten Länder zu.

Wohnwesen

40. Die Wohnverhältnisse sind im ländlichen Raum schlechter als im urbanen Raum. Während die Unterschiede in der Anzahl Zimmer pro Person bei einem Vergleich zwischen urbanen und ländlichen Gebieten nicht beträchtlich sind, gibt es erhebliche Unterschiede bezüglich der zimmereigenen Toilette und dem allgemeinen Erhaltungszustand. Die Unterschiede zwischen dem urbanen und dem ländlichen Raum sind durch das Alter, das Einkommen und die Stellung im Beruf gegeben. Im Allgemeinen wurde berichtet, dass junge, arbeitslose, gering qualifizierte und einkommensschwache Personen die ungünstigsten Wohnverhältnisse haben. Dieses Phänomen wurde nicht in den nordeuropäischen Ländern beobachtet, ist aber massiv in osteuropäischen und südeuropäischen Ländern verbreitet (Italien, Griechenland und Portugal).

Zugang zum öffentlichen Transportwesen

41. Einige ländliche Gebiete wurden durch verbesserte Transportverbindungen begünstigt, daher fielen die Wirtschaftsleistungen auch positiv aus. Das Vorhandensein von öffentlichen Transportmitteln spielt eine Schlüsselrolle in der Nachfragesteigerung von Wohnhäusern im ländlichen Raum. Die Möglichkeit einer Pendelmobilität oder des Kaufs eines zweiten Hauses haben eine wichtige Rolle bei der Veränderung der wirtschaftlichen und sozialen Aspekte in sehr vielen ländlichen Gebieten Westeuropas gespielt. Angemessene Infrastrukturen, und besonders der Zugang zu öffentlichen Transportmittel und die Reisemöglichkeit, wurden als besonders bedeutungsvolle Ressourcen erkannt, die den Arbeitsmarkt zugänglicher gestalten und dazu beizutragen, daß sich in abgelegenen ländlichen Gebieten ein gesellschaftliches Umfeld bildet und Kontakte geknüpft werden.
42. Trotzdem, ist eine mangelnde Verkehrsinfrastruktur immer noch ein Problem in vielen ländlichen Gebieten, was die Distanz zu Märkten und generell die gesellschaftliche Vereinsamung von einigen sozialen Bevölkerungsgruppen verstärkt. Dies ist vor allem bei verstreut angelegten ländlichen Gebieten und zahlreichen kleinen Dörfern der Fall, wo die traditionellen öffentlichen Verkehrsdienstleistungen schwierig anzubieten und teuer sind. Dieser Aspekt ist eklatanter in Osteuropa, bezeichnenderweise in Bulgarien, Polen und Rumänien, wo die allgemeine Qualität der Infrastruktur tiefer liegt.

Pendelmobilität

43. In verschiedenen ländlichen Gebieten wird das Phänomen der Pendelmobilität durch die weit verbreiteten Unternehmensvertretungen in der Umgebung oder in der Nähe einer Stadt angeregt. Die Bedeutung der Pendelmobilität wurde von vielen Europäischen Ländern in Erwägung gezogen, wie zum Beispiel Italien und Frankreich, die damit begonnen haben, die Gebiete in bestimmte Regionstypen einzustufen, in denen sich dieses Phänomen ergibt.
44. Die Pendelmobilität hilft vielleicht dabei die Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum zu dämpfen, kann jedoch die Nachfrage nach wichtigen Dienstleistungen von den lokalen Dienstleistern auf nahegelegene städtische Zentren umleiten, was zu einem Rückgang des lokalen Dienstangebots führt und eine zusätzliche Entbehrung für Risikogruppen (z.B. ältere Leute und Kinder) darstellt. Es gibt auch ein gewisses Inflationsrisiko was die Wohnungspreise angeht.
45. Die Pendelmobilität hat die Charakterzüge vieler ländlicher Gebiete verändert, sie ähneln jetzt mehr den Stadtrandgebieten. Es folgen daraus verschiedene Probleme, wie die Inflation im Immobilienmarkt, Transportkosten, Umweltverschmutzung und Umweltprobleme, etc. Die einkommensschwachen Familien sind besonders davon betroffen. Sie sind ursprünglich in Stadtrandgebieten übersiedelt, um die Lebenshaltungskosten zu senken, und sind nun im Teufelskreis gefangen „umziehen, nach einer Kostensenkung suchend - mit den daraus folgenden höheren Lebenshaltungskosten rechnen müssen“.

IKT

46. In vielen in der Studie untersuchten Ländern wurde über einer maßgeblichen 'Digitalen Schere' berichtet. In Spanien besitzen beispielsweise nur 30% aller ländlichen Haushalte einen Computer und knapp 16% haben Zugriff auf Internet. Die Benutzung der IKT kommt generell vermehrt in den nördlichen Mitgliedsstaaten vor, wie Norwegen, Irland und GB, als in den südlichen und östlichen Mitgliedsstaaten (Slowenien, bemerkenswerte Ausnahme) aus zwei Gründen: bessere physische Infrastruktur (z.B. Breitbandverbindungen) und besseres Bildungsniveau. Die Verbreitung der IKT wird normalerweise als ein wichtiges

Antreibungsmittel des wirtschaftlichen Wachstums beurteilt, die auch die Funktionsfähigkeit der wirtschaftlichen Aktivitäten und den Arbeitsmarkt verbessert. In einigen Ländern (z.B. Frankreich) bemüht man sich darum, die Bereitstellung und den Zugang zu IKT im ländlichen Raum zu fördern, auch mit dem Ziel, die Präsenz der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) im ländlichen Raum zu stärken.

47. Die „IKT-Verbreitung“ ist endogen bedingt und ist vor allem durch eine spezifische Arbeitskraft angetrieben: physische Investitionen reichen alleine nicht aus, um die IKT-Verbreitung zu begünstigen; es muß auch eine Anpassung der Fachkenntnisse der Erwerbepersonen folgen. Es geht daraus hervor, daß eine gegenseitige Ergänzung zwischen Förderung der menschlichen Fähigkeiten und Investitionen in der Kommunikationsinfrastruktur entscheidend ist, um die technologische Stadt-Land Schere zu verkleinern.

Zugang zu Gesundheitsversorgung und Sozialleistungen

48. Die Analyse betont eine Disparitätenverschärfung zwischen dem ländlichen und städtischen Raum bezüglich des Zugangs zur Gesundheitsversorgung. Diese Disparitäten können in einigen Mitgliedsstaaten anhand von geographischen und demographischen Besonderheiten erklärt werden, z.B. die Abgelegenheit, Dörfer mit einer niedrigen Bevölkerungsdichte und welche auseinander liegen. In anderen Fällen handelt es sich um einen dezentralisierten Entscheidungsprozeß auf regionaler und lokaler Ebene, wobei regionale und lokale Behörden eigenständig über regionale Finanzierungen entscheiden können.
49. Die im ländlichen Raum lebenden Bevölkerungsschichten sind durchschnittlich viel weiter von einem größeren Krankenhaus entfernt als die im urbanen Raum; im Allgemeinen kann man feststellen, daß öffentliche Sozialleistungen in Gebieten mit einer niedrigen Bevölkerungsdichte, schwer zu liefern sind. Die nördlichen, südlichen und östlichen Randregionen müssen mit der längsten Reisezeit rechnen: im Norden Norwegens und Schottlands, im Süden Italiens, in den griechischen Inseln, im Osten Polens und in Rumänien.
50. Viele abgelegene ländliche Gebiete leiden unter einer dürftigen medizinischen Infrastruktur und mangelnder Anzahl an Ärzten. Ärzte, Zahnärzte, Krankenschwestern und Chemiker sind weniger präsent im ländlichen Raum; es ist manchmal schwierig, einen Spezialisten in diesen abgelegenen Gebieten zu finden.
51. Dieses Problem zeigt sich vor allem bei älteren Leuten und Kindern. In einigen Fällen sind die mit dem Zugriff auf die Gesundheitsversorgung verbundenen Schwierigkeiten von anderen Faktoren beeinflusst, wie beispielsweise die niedrige Anzahl an Krankenversicherten oder die Anzahl an einkommensschwachen Arbeitskräften, die im ländlichen Raum leben. Der Zugriff auf die Gesundheitsversorgung ist sogar noch beschwerlicher für einige ethnische Minderheiten, vor allem für die Volksgruppen der Roma. Es handelt sich um nicht registrierte, ständig herumziehende Volksgruppen, die es besonders schwer haben, sich einen direkten Zugang zur Gesundheitsversorgung zu verschaffen.
52. Obwohl Fortschritte gemacht wurden und kleine Dörfer nunmehr mit ambulanten medizinischen Versorgungseinheiten ausgestattet sind, gibt es dennoch Grund zur Besorgnis, gegeben von der Notwendigkeit die Notarzdienste im ländlichen Raum zu verbessern, da die Wartezeiten ärztlicher Betreuung in Notfällen überdurchschnittlich hoch liegen.

Bildungswesen und Humankapital

53. Die Bildung ist ein grundsätzlicher Bestandteil der Lebensqualität eines Individuums. Man kann daraus schließen, daß der Bildungsmangel eine wesentliche Form der Entbehrung darstellt. Die Aus- und Fortbildungsversorgung spielen außerdem eine Schlüsselrolle in der Bestimmung des Bildungskapitals, was sich wiederum auf die Wirtschaftswachstumsraten des Gebietes auswirkt. Man bemüht sich deshalb darum, das Land-Stadt Gefälle im Bildungswesen zu verstehen, und daraus eine Landkarte der Armut und sozialen Ausgrenzung zu entwerfen.
54. Bereits in der Vorschulerziehung werden Unterschiede zwischen dem ländlichen und städtischen Raum deutlich. Beispielsweise in Polen, wo der Anteil der drei- bis fünfjährigen Kindern, die im 2003 einen Kindergarten besuchten, nur 34,3% betrug, im städtischen Raum vergleichsweise dazu 58,9%, im ländlichen Raum 8%. Es gibt viele andere Länder, die ähnliche Probleme aufweisen. Sogar in den nordeuropäischen Ländern, bekannt für ein sehr effizientes und flächendeckendes Netz an Vorschulerziehungseinrichtungen, erkennt man ein klares Muster entlang der Achse der ländlichen Gebiete: in Norwegen zum Beispiel, variiert der Kinderanteil in den Kindergärten im Land enorm (76% in Oslo und 52% in den ruralen Aust-Adger Regionen). Ähnliche Unterschiede, sind auch bei Kindertagesstätten anzutreffen.
55. Der Schulbesuch ist in den ersten Lebensjahren besonders wichtig, weil die Schüler somit eine Entschädigung für die benachteiligten sozialen- und Familienverhältnisse im Schulkontext erringen. Ländliche Gebiete gehen im Gegensatz zu städtischen Gebieten eher die Gefahr einer intergenerationellen Übertragung der Armut und Ausgrenzung ein.
56. Das Bildungsproblem dehnt sich auch auf andere Schulaspekte aus. In PR Regionen lebende Schüler, haben mehr Schwierigkeiten Anspruch auf Bildung zu nehmen, weil sie jeden Tag pendeln müssen; als direkte Konsequenz des Rückgangs der Schulen im ländlichen Raum, die eine Strategie der Bündelung der Schulen verfolgt, sind nun Schulen der Primarstufe I und der Sekundarstufe II im ländlichen Raum von der Distanz her weniger zugänglich für Schüler und teurer für die Familien. Der Bildungsorientierte Zugang ist bis Ende der Sekundarstufe II weit in Anspruch genommen und Schüler mit einem Schulabschluß sind weitaus mehr im städtischen als im ländlichen Raum vertreten (Irland, Frankreich, Griechenland, Polen, Italien, Spanien, Ungarn). Das Phänomen ist auch von der Umsiedlung gebildeter junger Menschen in größere Siedlungseinheiten beeinflusst (Irland).
57. In einigen Ländern, besonders in Osteuropa, obwohl hier ein sehr hoher Bildungsgrad registriert wird, stellt der Analphabetismus hauptsächlich in ländlichen Gebieten nach wie vor ein Problem dar. Die Qualität des Bildungswesens ist außerdem schlechter im ländlichen Raum aufgrund der vorhandenen Bildungseinrichtungen und des Bildungsgrads der Lehrer. Viele Schulen müssen saniert und neu ausgestattet werden, dabei müssen die Bedürfnisse des Lehrprogramms miteinbezogen werden. Schulen im ländlichen Raum sind normalerweise kaum mit Computern ausgestattet, und das notwendige Zubehör für die Berufsausbildung oder einer Lehre veraltet oder gar nicht vorhanden.
58. Länder mit einem hohen unzureichend ausgebildeten Bevölkerungsanteil registrieren tendenziell niedrige Beschäftigungsquoten oder hohe Armutsraten. Wir können das anhand von zwei Beispielen, eines westeuropäischen Landes, in diesem Falle Irland, und anhand eines osteuropäischen Landes, in diesem Falle Ungarn, verfolgen. In Irland beträgt der

Korrelationskoeffizient zwischen der Bevölkerung mit einem Abschluß der Primarstufe I und der Armutsrate 0.88. In Ungarn - wo einer der wichtigsten Stadt-Land Unterschiede im höheren Anteil der unzureichend ausgebildeten Bevölkerungsschichten im ländlichen Raum liegt – beträgt die Armutsrate 23% der Bevölkerung, die über keinen Primarstufe I Abschluß verfügen und 18% der Bevölkerung, die nur acht Jahre der Primarschulen besucht haben.

59. Folgendes Fazit kann gezogen werden: Die Untersuchung der Muster des Humankapitals im ländlichen Raum bekunden das Vorhandensein einer sozialen *Immobilitätsfalle*, daß sich durch eine fortlaufende intergenerationelle Übertragung der Einkommensverhältnisse und Arbeitsstellen und durch Bildungsabschlüsse kundtut. Der einzige Ausweg für Kinder und Jugendliche von armen und unzureichend gebildeten Familien, um gesellschaftlich aufzusteigen, ist oft die *Auswanderung: geographische Mobilität als ein Weg zur sozialen Mobilität*. Diese Alternative, obwohl sie vom individuellen Standpunkt aus perfekt rational ist, führt zu einer fortschreitenden Alterung der ländlichen Bevölkerung und zu einer Verarmung sowie einem wirtschaftlichen Verfall der ländlichen Gebiete.

Spezifische Probleme des Arbeitsmarktes im ländlichen Raum: der landwirtschaftliche Sektor

60. Die Landwirtschaft bietet im ländlichen Raum, hauptsächlich in PR Regionen und in allen ländlichen Gebieten Osteuropas, weiterhin viele Beschäftigungsmöglichkeiten an. Einkommensschwache und saisonabhängige Beschäftigungen können zu tiefgreifende Risiken wie Armut und soziale Ausgrenzung führen. Außerdem könnten sie eine wichtige Rolle bei der intergenerationellen Übertragung der Armut spielen, hauptsächlich zwischen Bauern und landwirtschaftliche Arbeiter. Voraussichtlich sind Saisonarbeiter stärker der Ausgrenzungsgefahr ausgesetzt, weil sie im Rentenalter weniger Ruhestandsgeld beziehen werden (Griechenland, Frankreich, Italien, Spanien).
61. In einigen osteuropäischen Ländern (Polen, Bulgarien, Rumänien) verschärft sich die Situation der Bauern und landwirtschaftlichen Arbeitern durch den landwirtschaftlichen Übergang von staatseigenen zu privaten Bauernhöfen. Die Fragmentierung der Bauernhöfe und die geringe Dimension der Wirtschaftsaktivitäten sind entscheidende Faktoren in der Bestimmung der Armut und der Ausgrenzung der Bauern und deren Familien. In Bulgarien zum Beispiel, beziehen die meisten Kleinbauer eine Rente oder erwirtschaften einen Teil ihres Lebensunterhalts aus anderen Beschäftigungen, wodurch sie das Armutsrisiko dämpfen.
62. Landwirtschaftliche Aktivitäten sind besonders in westlichen Ländern oft mit einer großen Beschäftigungsquote von Einwanderer verknüpft. Hauptsächlich handelt es sich um eine illegale Einwanderung von Saisonarbeitern mit einem dürftigen Lebensunterhalt, niedrigen Gehältern, und ohne jegliche Versicherung. In südlichen Ländern beobachtet man akutere Fälle, weil die Früchte- und Gemüseproduktion einem starken Saisonzyklus unterworfen ist, das viele Saisonarbeiter benötigt (Italien, Spanien, Griechenland). Das Armuts- und Ausgrenzungsrisiko konzentriert sich außerdem dort wo kriminelle Organisationen den sektorspezifischen Arbeitsmarkt durch neue Formen von *caporalato* (illegaler Arbeitsvermittlung) kontrollieren; dies ist vor allem in Süditalien, Spanien, Frankreich nachvollziehbar.

Teufelskreise

63. Weiteres wirken die vier obigen Probleme ländlicher Gebiete (Demographie, Abgelegenheit, Bildung und Arbeitsmarkt) aufeinander ein und erzeugen eine Art „Teufelskreis“, die das Phänomen der Armut im ländlichen Raum reproduzieren und verstärken könnte. Es sollen politische Maßnahmen ergriffen werden, die den Teufelskreis brechen.
64. Der „demographische Wandel“ beginnt mit einer ungünstigen demographischen Situation vieler ländlicher Gebiete: der große Anteil an älteren Menschen, wenig junge Leute und eine tiefe Bevölkerungsdichte wirken sich negativ auf die Leistungsfähigkeit des Gebietes aus. Dies hat eine Verschlechterung der demographischen Situation mit tiefen Geburtenraten und Auswanderung junger Leute zur Folge. Der „Wandel aufgrund der Abgelegenheit“ wird von einer mangelhaften Infrastruktur in Gange gesetzt, welche sich negativ auf die Wirtschaftsleistungen des Gebietes auswirken; dies hat negative Folgen auf die demographische Situation des Gebietes, was wiederum ein Hindernis für die Entwicklung der Infrastruktur darstellt. Der „Bildungswandel“ wird durch ein tiefes Bildungsniveau der Mehrzahl der Bevölkerung im ländlichen Raum bewirkt; die Beschäftigungsraten verringern sich somit, was auch die Armutsrate anheben könnte, und dadurch auch die Chancen eine qualitativ hohe Bildung zu erhalten beeinträchtigt. Der „Arbeitsmarktwandel“ entsteht bei dürftigen Arbeitsmarktmöglichkeiten vieler ländlicher Gebiete, dass viele qualifizierte Arbeitskräfte zwingt auszuwandern, was eine Verschlechterung der Qualität der einheimischen Arbeitskräfte zur Folge hat. Eine wenig qualifizierte Arbeitskraft ist ein negativer Anreiz für in- und ausländische Kapitalanlagen in diesen Gebieten, was einen weiteren Wertverlust des Arbeitsmarktes bewirkt.

KAPITEL 3: ARMUT UND SOZIALE AUSGRENZUNG IM LÄNDLICHEN RAUM

Das Ausmaß an Armut und Entbehrung im ländlichen Raum

Einkommensarmut im ländlichen Raum

65. Der meist verbreitete Ansatz der Armutsmessung geht vom Einkommen aus und stellt einen Vergleich zwischen Haushaltseinkommen und Schwellenwerte (Armutslinien) an, die als Funktion der gesamten Verteilung abgeleitet werden, und mißt den Anteil aller Haushalte mit einem unter der Armutsgrenze liegende Einkommen. Es handelt sich dabei um die Methode der relativen Einkommensarmut, die auch auf EU-Ebene aufgenommen wurde: Eurostat definiert die Armutgefährdungsquote als *„der Bevölkerungsanteil, der über ein Einkommen verfügt, daß unter dem auf 60% des national verfügbaren Durchschnittseinkommen gesetzten Schwellenwert der Armutgefährdung liegt“*. Die „Armutgefährdungsquote“, wie oben definiert, ist eine der entscheidenden „Laeken“ - Indikatoren der sozialen Ausgrenzung.
66. Es kann leider keine systematische und vollständige Analyse der ländlich und städtisch geprägten Einkommensarmut in Europa wegen unzureichender Informationen vorgenommen werden. Obwohl genügend Vergleichsdaten zur Einkommensverteilung in den Mitgliedsstaaten vorhanden sind (ECHP und zuletzt, EU-SILC), reichen diese nicht aus, um eine Bemessung der Einkommensarmut getrennt für ländliche und städtische Gebiete zu ermöglichen. Das hängt davon ab, daß viele Untersuchungen nicht auf NUTS-III-Niveau verfügbar sind.
67. Es sind jedoch einige landspezifische Untersuchungen vorhanden, die Vergleiche zwischen ländlichen und städtischen Räumen ermöglichen. Die Untersuchungen wurden in

verschiedenen Jahren durchgeführt, die verschiedene methodologische Ansätze hinsichtlich der Armutslinien, Einkommenseinheiten, individuelle Faktoren des Wohlbefindens (Einkommen, Verbrauchsausgaben, Äquivalenzskala etc.) einführen. Sie sind sehr nützlich für landeseigene Auswertungen, sollten jedoch bei internationalen Vergleichen vorsichtig angewandt werden.

68. Beispielsweise erreichte die Armutsgefährdetenquote nach dem sechzigprozentigen Schwellenwert in Irland im Jahre 2006 bei städtischen Gebieten 14,3% und bei ländlichen Gebieten 21,5%. Ein ähnliches Bild zeichnet sich in Frankreich ab, wo die höchste Anzahl der Armen in ländliche Gemeinde (unter 2000 Einwohnern) wohnt, leicht über 25%, verglichen mit 24% in Städten mit mehr als 200'000 Einwohnern und mit 13% in Städten mit weniger als 200'000 Einwohnern, und in Portugal, wo sich die Armutsgefährdung im ländlichen Raum gegenüber dem städtischen Raum von 16% auf 33% verdoppelt hat. Statistiken berichten darüber, daß im Jahre 2003 auch in Griechenland die Armutsgefährdetenquote im ländlichen Raum mit 29% höher lag, als diejenige im städtischen Raum mit 21%.
69. Ähnliche Muster treten auch in Osteuropa auf: in Polen lebte im 2005 27,0% der ländlichen Bevölkerung unter der relativen Armutsgrenze verglichen mit 12,5% in Städten und 18,1% im ganzen Land. Insbesondere lebten 18,7% der ländlichen Bevölkerung unter der absoluten Armutsgrenze (d.h. unter dem Existenzminimum), verglichen mit 8,2% der städtischen Bevölkerung und 12,3% der Gesamtbevölkerung. In Rumänien hat sich die relative Armutsgefährdung im ländlichen Raum gegenüber dem städtischen Raum mehr als verdoppelt (beziehungsweise 42% und 18%). Ein ähnliches Muster spiegelt sich auch in Lituanien und Ungarn wider, wo im 2005 sich die Armutsgefährdung im ländlichen Raum gegenüber dem städtischen Raum verdreifacht hat.
70. Zusammengefasst und mit den oben geäußerten *Vorbehalten* gegenüber einer möglichen Vergleichsbasis der Daten aus verschiedenen Quellen, ragen folgende Muster hervor. Der ländliche Raum läßt sich durch einen höheren Grad an Einkommensarmut gegenüber dem städtischen Raum in all den Ländern, in der eine Unterscheidung möglich ist, charakterisieren. Beobachtet man das durch den relativen Armutsansatz, ist die Armutslinie durch die Verteilung im ganzen Land bestimmt. Die Beobachtung einer tieferen BIP-Zuwachsrates im ländlichen Raum gegenüber dem städtischen aller in Betracht gezogenen Länder bestätigt und erklärt zum Teil dieses Bild.
71. Das Gefälle in den Armutsraten zwischen ländlichen und städtischen Gebieten ist in Osteuropa größer als in Westeuropa. Außerdem, ist die Armut in Osteuropa generell mit einer schwierigen Lage im landwirtschaftlichen Bereich verbunden. In Westeuropa innerhalb ländlicher Gebiete ist die Armut in abgelegenen schwer zugänglichen Regionen konzentriert. In Westeuropa (z.B. Frankreich) ist ein Trend im Gange, daß die Armut in ein urbanes Phänomen verwandelt, obwohl ländliche Gemeinde noch den höchsten Armutsbestand aufweisen.

Von der Einkommensarmut zur sozialen Ausgrenzung

72. Bei der Betrachtung der Armut im ländlichen Raum und einer vergleichenden Gegenüberstellung von ländlichen und urbanen Räumen im Rahmen einer methodologischen Studie zur relativen Einkommensarmut gehen viele Nachteile einher: erstens, werden regionale Unterschiede bei der Bestimmung der Armutslinie aufgrund der allgemeinen Einkommensverteilung in den Lebenshaltungskosten übergangen, dabei

könnten diese Unterschiede besonders relevant zwischen ländlichen und urbanen Gebieten sein; zweitens, kann das Wohlbefinden der Individuen und Gruppen von verschiedenen Faktoren abhängig sein, beispielsweise von monetären und nicht-monetären Faktoren, Unterschiede im Entwicklungsstand der Infrastrukturen, Lebensstil, und so weiter, die nicht bei der Betrachtung des Einkommens ergriffen werden.

73. In den letzten Jahren wurde ein Übereinkommen über die Möglichkeit Informationen bezüglich des Einkommens, mit anderen „Abmessungen“ von individuellen Entbehrungen zu ergänzen erreicht, um die soziale Ausgrenzung in einem bestimmten Ort messen und bewerten zu können. Die EU Strategie zieht die Laeken Indikatoren heran und schlägt folgendes vor: Identifizierung verschiedener Indikatoren, dabei soll einer (oder eine kleine Menge) für jede sachbezogene Abmessung der Entbehrung gewählt werden, und Vergleiche international oder im Abstand eines gewissen Zeitraums separat für jeden Indikator durchführen. Die Einkommensarmut ist nur eine dieser Indikatoren.
74. Dieser multidimensionale Ansatz ist auch in diesem Bericht festgelegt. Es sollten Indikatoren identifiziert werden, die den Kern der Armut und der sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum erfassen und einen Vergleich dieses Phänomens in Europa ermöglichen, deshalb wurde die Liste der Laeken Indikatoren methodologisch weiter ausgebaut und angepaßt, um für zwei neue Faktoren aufzukommen: (i) die Eigenschaften der Ländlichkeit; (ii) die Verwendbarkeit der Daten. Es ergeben sich daraus folgende übergreifende Indikatoren: Beschäftigungsquote, Erwerbslosenquote und – rate von Jugendlichen, Beschäftigungsquote älterer Arbeiter; Langzeiterwerbslosenrate; Wohnqualität; demographisch bedingter Arbeitsdruck, multi-generationelle Haushalte; Erwachsene mit einer niedrigen Anzahl von Bildungsabschlüsse.

Indikatoren, welche die Entbehrung im ländlichen Raum erfassen

Beschäftigungsquote

75. Der Europäische Rat auf seiner Tagung in Lissabon im März 2000 gab die Zielvorgaben für das Jahr 2010 kund, zum dem Zeitpunkt soll sich die Beschäftigungsquote einem Wert von 70% nähern und die Beschäftigungszuwachsrates der Frauen auf 60% stabilisieren. Im Allgemeinen, sind PR und IR Regionen weitaus in Verzug bezüglich der Erreichung der Lissabon- Ziele. Die einzige Ausnahme bildet GB (zuzüglich Norwegen, obwohl Norwegen kein EU-Mitgliedsstaat ist). Bezüglich des Land-Stadt Gefälle ergibt sich ein gemischtes Bild: nur in einigen Ländern liegt die Beschäftigungsquote in PR Regionen weitaus tiefer als in PU Regionen (Bulgarien, Spanien, Ungarn, Italien). Das läßt sich anhand der wenigen Beschäftigungsmöglichkeiten in vielen ländlichen Gebieten erklären. In anderen Ländern (z. B. Deutschland, Frankreich, Polen, Portugal) ist die Beschäftigungsquote höher in PR Regionen. IR Regionen befinden sich normalerweise in einer Zwischenstellung. Im Allgemeinen sind die Beschäftigungsquoten in südländischen (mit Ausnahme von Portugal) und osteuropäischen Ländern tendenziell tiefer.
76. Es lassen sich durch die Geschlechtertrennung klarere Schlußfolgerung ziehen. Nur Portugal, Slowenien und GB übertreffen den Schwellenwert von 60% der Lissabon-Zielvorgaben bezüglich der Beschäftigungsquoten von Frauen. Richtet man den Blick aber auf die Beschäftigungsquote von Frauen, sind ländliche Gebiete deutlich den städtischen überlegen. Das signalisiert bestimmte Schwierigkeiten in diesen Gebieten seitens der Frauen. Diesbezüglich, heben einige nationale Berichte in dieser Studie den starken Rückgang der landwirtschaftlichen Tätigkeiten in den letzten Jahrzehnten in ruralen Gebieten hervor, die

dazu geführt haben, daß Frauen auf große Schwierigkeiten im Arbeitsmarkt stoßen, hauptsächlich handelt es sich dabei um landwirtschaftlich beschäftigte Frauen. In vielen Ländern ist die tiefe Erwerbslosenrate der Frauen ein Merkmal ländlicher Gebiete (Frankreich, Süditalien).

Erwerbsquote

77. Die Erwerbsquoten, sinngemäß der Beschäftigungsquoten entsprechend, bieten keine klare Muster entlang der Stadt-Land Dimension dar: während in Nordeuropäischen Ländern, wie Norwegen, Irland, GB, aber auch Spanien, Italien, Ungarn, PU Regionen den PR Regionen deutlich überlegen sind, ergibt sich in Ländern wie Deutschland, Frankreich, Portugal, Rumänien das entgegengesetzte Bild.
78. Die Geschlechtertrennung gibt jedoch darüber Aufschluß. Während sie einerseits die großen Disparitäten zwischen den Ländern und hauptsächlich entlang der Nord/Süd Achse bestätigt, offenbart sie andererseits weniger bedeutungsvolle Unterschiede entlang dem Stadt-Land Muster. Die tiefsten Erwerbsquoten von Frauen sind in Italien bekundet, wo sie in PR Regionen 40% erreichen (dabei liegen die Erwerbsquoten Norwegens und Deutschlands auf mehr als 70%). Die Erwerbsquoten von Frauen ermitteln kein klares Bild der Stadt-Land Dimension, wie das bei Beschäftigungsquoten von Frauen der Fall ist: dieser Befund ist ein Signal dafür, daß Schwierigkeiten im Arbeitsmarkt mit der Nachfrageseite einhergehen.

Erwerbslosenquote und Erwerbslosenrate von Jugendlichen

79. Die Jugenderwerbslosenquote ² verzeichnet keine tiefgreifende Unterschiede entlang der Stadt-Land Dimension, obwohl sie normalerweise mehr in PR und IR Regionen als in PU Regionen spürbar ist, wodurch eine Verschärfung des Phänomens der Arbeitslosigkeit von jungen Leuten im ländlichen Raum deutlich wird. Daten, die eine Geschlechtertrennung berücksichtigen, veranschaulichen eine generell höhere Erwerbslosigkeit junger Männer gegenüber Frauen im ländlichen Raum. Die Jugenderwerbslosenrate ³ von jungen Leuten ergibt ein anderes Bild in der Geschlechtertrennung, wodurch angezeigt wird, daß im ländlichen Raum die Erwerbslosenrate von Frauen höher liegt als die von Männern. Folgende Umstände geben Aufschluß über die Unterschiede zwischen den 2 Indikatoren: a) junge Frauen beteiligen sich in allen von der Studie untersuchten Ländern viel mehr am Bildungswesen als junge Männer; b) eine große Anzahl junger Frauen fühlt sich noch entmutigt, im Arbeitsmarkt einzutreten (dies wird durch den tieferen Beschäftigungsgrad bestätigt).

Beschäftigungsquote älterer Arbeiter

80. Der im März 2001 in Stockholm zusammengetretene Europäische Rat kam überein, als EU-Ziel die Steigerung der durchschnittlichen EU-Beschäftigungsquote für ältere Männer und Frauen (zwischen 55 und 64 Jahre alt) bis 2010 auf 50 % vorzusehen. Während diese Quote in Norwegen (65%) sehr hoch ist, haben derzeit unter den europäischen Ländern nur GB, Irland und Portugal die Lissabon-Ziele erreicht. Anders verhält es sich allerdings, wenn man Italien (wo sich das Phänomen anhand der vorzeitigen Pensionierung erklärt) und die

² Die Jugenderwerbslosenquote wird als das Verhältnis zwischen der Anzahl aller Erwerbslosen zwischen 15-24 Jahre alt und gesamter Bevölkerung im selben Alter definiert.

³ Die Jugenderwerbslosenrate wird als das Verhältnis zwischen erwerbslosen Jugendlichen zwischen 15-24 Jahre alt und gesamter aktiver Bevölkerung im selben Alter definiert. Erwerbstätige und Arbeitssuchende sind gleichermaßen Teil der aktiven Bevölkerung.

meisten osteuropäischen Länder (mit Ausnahme von Lituanien) betrachtet, die wegen dem wirtschaftlichen Wandlungsprozeß, der viele Arbeiter ehemaliger staatseigener Firmen aus dem Arbeitsmarkt gedrängt hat, sehr tiefe Beschäftigungsquoten erzeugen. All diese Länder konvergieren landesweit gegen tiefe Beschäftigungsquoten.

81. Das Stadt-Land Muster dieses Indikators ist fair gemischt: in einigen südländischen und osteuropäischen Ländern (Griechenland, Italien, Portugal, Polen und Rumänien) ist die Beschäftigungsquote älterer Arbeiter eigentlich höher in PR Regionen als in IR und PU Regionen. Anders verhält es sich in Spanien, Frankreich, Ungarn und GB, wo die Beschäftigungsquote älterer Arbeiter bedeutend höher in PU Regionen als in PR Regionen liegt.

Langzeiterwerbslosenrate

82. Diese Langzeitarbeitslosigkeit ist in den meisten Ländern ziemlich hoch, was das Risiko einer „Arbeitslosenfalle“ in der sich viele Leute verfangen könnten, erkennen läßt. Namhafte Ausnahmen stellen Norwegen, GB, Irland und Spanien dar. Es erfolgt, daß die Arbeitsmärkte Nordeuropas (einbezüglich Spaniens) weniger vom Problem der Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Leute mit einem tiefen Bildungsgrad sind besonders dem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit ausgesetzt.
83. Betrachtet man das Stadt-Land Gefälle ergibt sich ein gemischtes Muster: während in einigen Ländern die Langzeiterwerbslosenrate in PR Regionen ziemlich hoch gegenüber dem Landesdurchschnitt liegt (Bulgarien, Griechenland, Irland und Italien), liegt sie in anderen tiefer als der Landesdurchschnitt. Die tiefere Erwerbslosenrate in PR Regionen ist von der größeren Saisonalität der Arbeitslosigkeit abhängig, als Folge der relativen Bedeutung, die dem Tourismus und der Landwirtschaft beigemessen wird, die jedoch Saison Aktivitäten sind: Saisonarbeiter, die vielleicht einige Monate im Jahr beschäftigt sind, werden statistisch nicht in der Langzeitarbeitslosigkeit erfaßt. Es erfolgt daher, daß diese Daten die Anzahl der Langzeiterwerbslosen in PR Regionen unterschätzt, weil diese Art der Erwerbslosigkeit sich zum Teil verbergen könnte in: a) niedrigere Erwerbsquoten, die darauf hinweisen, daß die Eintragung in die Arbeitslosenliste von den Beteiligten nicht systematisch durchgezogen wurde, ganz einfach weil sie die Jobsuche aufgegeben haben; b) ein verbreitetes Vorhandensein der Subsistenz-Landwirtschaft, normalerweise in Osteuropa (mit Ausnahme von Slowenien).

Der Trend im Arbeitsmarkt

84. Aufgrund des Trends der Arbeitsmarktindikatoren innerhalb des Zeitraums 2000-2005 kommen folgende Schlussfolgerungen hervor: die Leistungen ländlicher Gebiete verschlechtern sich im Vergleich zu städtischen Gebieten auf kontinuierlicher und beträchtlicher Weise. Sie verbessern sich deutlich in PU Regionen, sind nachlassend, aber immer noch positiv in IR Regionen, und negativ in PR Regionen. Im spezifischen Fall, wurde ein Rückgang der männlichen und weiblichen Erwerbsquote und in der Beschäftigungsquote von Männern, Frauen und älteren Arbeiter in PR Regionen verzeichnet, im Gegensatz dazu wurde in PU Regionen ein deutlicher Anstieg verzeichnet. Die Jugenderwerbslosenquote nahm nur in PR Regionen ab, während die Langzeiterwerbslosenrate nahezu beständig in PR und IR Regionen andauert und in PU Regionen leicht abgenommen hat.

Wohnverhältnisse

85. Was die Wohnverhältnisse anbelangt, existieren verschiedene national bedingte definitorische Zugänge, mit einer international vergleichbaren Gegenüberstellungen muß somit umsichtig vorgegangen werden. Probleme, die mit wesentlichen Wohnungsinfrastrukturen verbunden sind, scheinen nur in Osteuropa vorhanden zu sein. In Rumänien, nebst den mangelnden Verbindungen zu Wasserleitung und Abwassersystem, die schwache Qualität des Wassers ist ein nicht übersehbarer Aspekt, daß die Lebensqualität stark mindert und gesundheitsgefährdend ist, vor allem nach einer Naturkatastrophe, wie zum Beispiel einer Überschwemmung. Andere osteuropäische Länder, wie Ungarn, Slowenien und Bulgarien, berichten von einer Verbesserung der Wohnverhältnisse in den letzten zehn Jahren. In Bulgarien jedoch, nimmt man den Bedarf an Investitionen für die Modernisierung des Abwasser- und Gewässersystems ernsthaft wahr.

Demographisch bedingter Arbeitsmarktdruck

86. Dieser Indikator entsteht aus dem Verhältnis der Personen im jüngst erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 24 Jahre) und den Personen im ältesten erwerbsfähigen Alter (zwischen 55 und 64 Jahre). Werte tiefer als 1 für diesen Indikator bedeuten, daß die Anzahl der Personen, die den Arbeitsmarkt betreten können niedriger ist als die Anzahl der Personen, die aus dem erwerbsfähigen Alter heraustreten. Dieser Indikator kann deshalb als eine Art „demographisch bedingter Arbeitsmarktdruck“ angesehen werden. Kein klares Muster läßt sich daraus erkennen. Die bedenklichste Situation tritt in Italien auf (alle Regionstypen fallen auf einen Wert des Indikators von unter 1 ab), was auch die sehr geringen Beschäftigungsquoten von Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 55 und 64 veranschaulichen. In zahlreichen Ländern (zum Beispiel Spanien, Griechenland, Ungarn, Italien, Polen, Slowenien) registrieren PR Regionen die höchsten Werte der Indikatoren. Anders verhält es sich beispielsweise in Bulgarien und Frankreich, wo sich die Altersstruktur der Bevölkerung in PR Regionen, in denen der Indikator einen Wert von unter 1 annimmt, verschlechtert hat.

Multi-generationelle Haushalte

87. Das Vorhandensein zahlreicher multi-generationeller Haushalte kann in einigen Fällen ein Armutsrisiko in sich bergen, obwohl in einigen ländlichen Gebieten multi-generationelle Haushalte eine Tradition und Kultur versinnbildlichen. Außerdem, kann das Familiennetz die Hilfeleistung an ältere Personen und Kinder unterstützen (was zum Beispiel die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt hemmt). Multi-generationelle Haushalte sind nicht mehr häufig in Westeuropa anzutreffen, während sie weit in Osteuropa verbreitet sind, hauptsächlich Lituanien, wo 22,8% der Haushalte mehr als zwei Familien eingliedern (man kann dies auch stark in Rumänien, Bulgarien, Polen und Slowenien, insbesondere in PR Regionen, beobachten). Dieses Phänomen taucht eher in großen PR Regionen und IR Regionen als in PU Regionen auf.

Erwachsene mit niedrigen Bildungsabschlüssen

88. Eine niedrige Anzahl von Bildungsabschlüssen verzeichnet sich hauptsächlich im ländlichen Raum, in dem das Problem eines niedrigen Bildungsniveaus und mangelhafter Fachkenntnisse mit einer stark inter-generationellen Übertragung einhergehen. Gebiete, die dynastisch auf Bildungsabschlüsse beharren, sind Gebiete, die wenig in Humankapital investieren und daher wenige Entwicklungsperspektive haben. In allen Ländern (mit Ausnahme von Deutschland) liegt der Erwachsenenanteil mit einem Bildungsniveau höher

in PR Regionen als in PU Regionen. Außerdem sieht es so aus als hätten Bildungsniveaus nicht nur eine Stadt-Land Dimension, sondern auch eine geographischen Dimension. Anhand der Daten zeigt sich, daß die einzigen Länder, in denen der Prozentsatz einer mangelhaften Bildung bei Erwachsenen in PR Regionen über 50% liegt, sich im Mittelmeerraum befinden (Griechenland, Italien, Spanien und Portugal).

Arme im ländlichen Raum

89. In den folgenden Paragraphen vervollständigen wir die Analyse der multidimensionalen Armut und Ausgrenzung einiger bestimmter armuts- und ausgrenzungsgefährdeten Bevölkerungsgruppen; in bezug auf diese Gruppen, werden wir die wichtigsten sozio-demographischen Variablen, die Intensität der Armut und die daraus hervorgehende Ausgrenzung behandeln, sowie mögliche Gründe dieser Ausgrenzung erörtern, und Ähnlichkeiten und Unterschiede in den EU-Mitgliedsstaaten hervorheben.

Frauen

90. Es gibt bestimmte Unterschiede zwischen dem allgemeinen Zustand der Frauen und dem Zustand der ländlichen Frauen in Europa. Zum Teil spiegelt dies die allgemeinen Ungleichheiten zwischen dem ländlichen und städtischen Raum wider, bezüglich dem Bildungsgrad, der Beschäftigungsmöglichkeiten, und Einkommensquellen. Es gibt folgende Schlüsselfaktoren dafür: a) Die Bildungskluft zwischen Mann und Frau ist im ländlichen Raum ausgeprägter als im städtischen; b) Frauen sind der Langzeitarbeitslosigkeit mehr als Männer ausgesetzt, dies erklärt sich dadurch, daß Frauen bei älteren alleinstehenden Personengruppen überrepräsentiert sind (in Westeuropa); c) die Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt ist tiefer im ländlichen Raum als im städtischen; d) einige Nachteile betreffen vor allem Bäuerinnen.
91. Was den Arbeitsmarkt anbelangt, ist die Beteiligungsquote der Frauen in viele Regionen im Verzug gegenüber den Lissabon-Zielvorgaben. Dies ist der Fall in verschiedenen südlichen Mitgliedsstaaten (Italien, Griechenland, Spanien); in einigen EU10+2 Mitgliedsstaaten (Polen, Ungarn) und in zerstreuten ländlichen Gebieten Frankreichs, Deutschlands und Irlands. Die weiblichen Beteiligungsquoten fallen nicht nur unter Einfluß des einheimischen Arbeitsmarktes und des Umfeldes ab, sondern werden auch durch die ansässige soziale Institution und durch soziale Gewohnheiten beeinflusst. Ein starker Zuzug der Frauen im Fertilitätsalter vom Land in die Städte kann eine gewisse „Maskulinisierung“ der ländlichen Bevölkerung bewirken, daß sich wiederum auf die Geburtenhäufigkeit im Gebiet auswirkt. Im Allgemeinen sind die Lissabon-Ziele im Sinne einer weiblichen Beschäftigungsquote, viel schwieriger im ländlichen Raum als im städtischen zu erreichen.

Jugendliche

92. Junge Leute sind von der Ausschließung aus dem Arbeitsmarkt im ländlichen Raum bedroht: dies beeinträchtigt den Zugang junger Leute zu Dienstleistungen und allgemein die Beteiligung am gesellschaftlichen Leben. Ein zweiter Schlüsselfaktor ist das Wechselspiel zwischen Personentransport, Beschäftigung und Wohnwesen. Typische Hindernisse in der Suche nach einer Beschäftigung seitens junger Leute sind jeweils für ländliche als auch für städtische Gebiete gültig. Dennoch, begegnet man im ländlichen Raum einer massiveren Arbeitslosigkeit in Folge: a) der Auswirkungen der Anpassung im Bereich der Landwirtschaft (traditioneller Arbeitsgeber) b) der Randlage vieler Regionen; d) von saisonbedingten Problemen.

93. Demographische Indikatoren verkünden im ländlichen Raum Europas eine Tendenz zur Abwanderung von jungen Leuten, die nach Beschäftigungsmöglichkeiten und vielleicht einem aussichtsreicheren Leben in Großstädten suchen. Die Umsiedlung von Höherqualifizierteren in größere Siedlungseinheiten verschärft die Lage der Zurückgebliebenen. Abwanderung und der Verlust junger Leute, zuzüglich der Wohn- und Arbeitsmarktprozesse, zerreißen die unverbindlichen Unterstützungsnetze und grenzen auch ältere Personen vom gesellschaftlichen Leben aus.

Kinder

94. Betrachtet man das Armutsrisiko verschiedener Altersgruppen, sind besonders Kinder in Osteuropa davon am meisten betroffen. Das Thema der Kinderarmut im ländlichen Raum hängt sehr von der Armut der Ursprungsfamilie ab und geht daher mit Bildungs-, Beschäftigungs- und Wohnproblemen einher. Die Verwundbarkeit der Kinder ist ein besonderes Kennzeichen, daß dem „Teufelskreis“ der Armut unterliegt, da arme Haushalte mit einem niedrigen Bildungsniveau die größten Hürden überspringen müssen, um Kinder in die Schule zu schicken. Die Kinderarmut ist vor allem in großen Haushalten ein Thema: tatsächlich korreliert die Kinderarmut in Osteuropa (zum Beispiel Polen) und den südländischen Ländern (zum Beispiel Italien) eng mit der Kinderanzahl in einem Haushalt: kinderreiche Familien, d.h. mit vier oder mehr Kindern, sind der Armutsgefährdung am meisten ausgesetzt. Im Allgemeinen haben ländliche Familien mehr Kinder als städtische.
95. In den meisten nord- und westeuropäischen Ländern sind die problematischsten Familien im Sinne der Armutsgefährdung Familien, die sich mit einem Erwachsenen und mehreren Kindern zusammensetzen: die alleinerziehenden Eltern. Im ländlichen Raum treten alleinerziehende Eltern nicht häufig auf, in diesem Zusammenhang ist dieses Phänomen eher auf den städtischen Raum begrenzt.

Ältere Menschen

96. Obwohl die soziale Ausgrenzung und Marginalisierung älterer Leute das Resultat der Wechselwirkungen verschiedener Faktoren ist, anstatt die Folge einer einzigen Ursache, ist sie im ländlichen Raum primär eine Widerspiegelung der Armut als Folge eines mangelnden Zugangs zu wirtschaftlichen Ressourcen. Ferner ist der Zugang zu Dienstleistungen zu betrachten. Ein begrenzter Zugang kann ältere Leute den Weg zu einer vollständigen Beteiligung am gesellschaftlichen Leben versperren oder sogar verhindern, daß sie ein vorteilhaftes Leben in einer Ökonomie mit hochentwickelten Wohlfahrtssystemen genießen können. Eine unzureichende, gemeinschaftlichbezogene Gesundheitsfürsorge und Hilfeleistung, entweder durch den Gesundheitsdienst oder durch Familienmitglieder – aufgrund der Auswirkungen der Abwanderung – kann die Situation nur noch verschärfen.
97. In vielen Gebieten sind Renten und soziale Leistungen nicht in der Lage, älteren Leuten einen auf nationaler Ebene vergleichbaren Lebensstandard zu verschaffen: Daten bezüglich der Einkommen und Ausgaben, Zugang zu Gesundheitsfürsorge und Dienstleistungen, etc. bergen ein erhebliches Risiko der sozialen Ausgrenzung und mangelnder Sozialleistungen im ländlichen Raum. Die meistgefährdete Kategorie unter den älteren Personen sind diejenigen, die eine unzulängliche Rente beziehen und diejenigen, die alleine im ländlichen Raum leben. Ein weiteres schwerwiegendes Problem ist das Nichtvorhandensein angemessener Renten für landwirtschaftliche Gelegenheitsarbeiter/ Saisonarbeiter und (kleine) Bauer/unbezahlte mitarbeitende Familienangehörige.

98. In Osteuropa ist das Armutsrisiko und die soziale Ausgrenzungsgefahr für ältere im ländlichen Raum lebenden Personen seit Beginn der wirtschaftlichen Reformen, welche die Marktwirtschaft eingeleitet haben, gestiegen, vor allem während der wirtschaftlichen Krise am Anfang der neunziger Jahren.

Ethnische Minderheiten

99. Bei ethnischen Minderheiten kann man die soziale Ausgrenzung und Marginalisierung nicht nur aus der Sicht einer Rückstrahlung der Armut durch einen mangelnden Zugriff auf monetäre Ressourcen betrachten. Die Volksgruppen der Roma gehen ein starkes Risiko der Armut und sozialen Ausgrenzung ein: sie leben hauptsächlich in große Haushalte und sind kinderreich; schlechte Wohn- und Gesundheitsverhältnisse; niedrige Bildungsabschlüsse, tiefe Beschäftigungsquoten und hohe Erwerbslosenraten. Die Volksgruppen der Roma im ländlichen Raum leben oft in abgeschiedenen Siedlungen oder in der abgelegenen Umgebung von Dörfern, unter sehr armseligen Umständen.

Zuwanderer

100. Bezüglich der Zuwanderer hat eine Untersuchung gezeigt, daß während auf nationaler Ebene Zuwanderer außerhalb der EU allgemein einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt sind als die ansässige Bevölkerung, dem spezifischen Risiko der Armut- und Ausgrenzungsgefahr unter Zuwanderer in ländlichen Gebieten, viel zu wenig Vorsicht geboten wird. Dieses Risiko breitet sich auf die Wohnverhältnisse, Familienwiedervereinigungen und der Bildung aus.
101. Das größte Risiko kommt jedoch vermutlich vom Arbeitsmarkt, und zwar handelt es sich um die nicht deklarierte Wirtschaft, die vor allem in Gebieten, in denen Wirtschaftssektoren stark saisonabhängig sind und über wenig qualifizierte Arbeitskräfte verfügen, maßgeblich ist. Diese Gegebenheit läßt sich hauptsächlich im ländlichen Mittelmeerraum beobachten (Süditalien, Spanien, Griechenland), einst traditionelle Auswanderungsgebiete, die in den letzten fünfzehn Jahren ein Zielort großer Immigrantengruppen geworden sind.

Bauern

102. In PR und IR Gebieten, stellen landwirtschaftliche Betriebe mit wirtschaftlichen Mindestwerten⁴ mehr als ein Drittel aller landwirtschaftlicher Betriebe in den meisten Ländern dar, mit Ausnahme von Deutschland, Frankreich, Irland, und Norwegen. Außerdem kommen Semisubsistenz-Betriebe⁵ hauptsächlich in Bulgarien, Ungarn, Lituanien und Rumänien vor und sind sehr häufig in Polen.
103. Die Verbreitung sehr kleiner landwirtschaftlicher oder sogar von Semisubsistenz-Betrieben ist Grund zur Sorge, weil in vielen osteuropäischen und südländischen Ländern (Bulgarien, Lituanien, Rumänien, Griechenland, Italien, Portugal) über weniger als 30% der Bauern andere entlohnte Nebenbeschäftigungen aus, die das Einkommen landwirtschaftlicher Aktivitäten aufstocken können. Verschiedenartige

⁴ Wirtschaftsgröße < 2 EGE. 1 EGE (Europäische Größeneinheit) = 1,200 € des Standarddeckungsbeitrag des landwirtschaftlichen Betriebs

⁵ Wirtschaftsgröße < 1 EGE

Einkommensquellen können tatsächlich das Armutrisiko unter den Bauern dämpfen. Es ergibt sich daraus, daß Kleinbauern einer armuts- und sozialer ausgrenzungsgefährdeten Kategorie angehören.

104. Einige Merkmale charakterisieren West- und Osteuropa. In Westeuropa erklärt sich das Vorhandensein der Bauern in der gefährdeten Kategorie durch eine Koppelung verschiedener Faktoren: a) der strukturelle Absturz der Preise der landwirtschaftlichen Güter; b) die Tatsache, daß landwirtschaftliche Betriebe in vielen Fällen lebenslänglich geführt werden. Der Grund dafür liegt womöglich in der persönlichen Bevorzugung des landwirtschaftlichen Lebensstils, aber auch einen in der Agrarpolitik eingeführter garantierter Einkommensminimum.
105. In Osteuropa wird von einer übertriebenen Abhängigkeit des ländlichen Raums von der Landwirtschaft und einer mangelnden Vielseitigkeit von Beschäftigungsangeboten berichtet. Außerdem sinkt die landwirtschaftliche Produktivität oft in Ländern, wie zum Beispiel Polen, Bulgarien, Lituanien und Rumänien, weil sie von einem ungünstigen Investitionsumfeld, eines begrenzten Agrarlandmarktes, eines schwachen technischen und umweltbezogenen Standes der Wasserbewirtschaftungssysteme (Kanäle, Entwässerungssystem, Wasserbauwerke) beeinflußt werden.
106. Die mit dem wirtschaftlichen Wandlungsprozess verbundenen Schwierigkeiten halten vermutlich noch an. In Polen berichten Untersuchungen darüber, daß ehemalige Arbeitskräfte der einst staatseigenen landwirtschaftlichen Betriebe, und deren Familien zu einer spezifischen armutsgefährdeten Gruppe der ländlichen Bevölkerung zählen. In Bulgarien leidet die Landwirtschaft noch unter einer Altlast bezüglich einer zentral gesteuerten Planung und Eigentümerschaft des Staates. Einige ehemaligen staatseigenen Bauerndörfer sind auch jetzt noch Enklaven einer scharfen und chronischen Armut, weil die Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe damit ringen, die Indikatoren der EU für Umweltschutz und Hygiene als auch die EU-Indikatoren bezüglich des Wohlergehens der landwirtschaftlichen Nutztiere, einzuhalten.

SEKTION II: POLITIKEN ZUR SOZIALEN ENGLIEDERUNG IM LÄNDLICHEN RAUM

107. Wir erkennen zwei weitgehende politische Maßnahmen bezüglich der ländlichen Armut: politische Maßnahmen gegen die Armut der ländlichen Bevölkerung und politische Maßnahmen gegen die Armut ländlicher Gebiete.
108. Der erste Typus umfasst alle auf verschiedenen institutionellen Ebenen umgesetzten politischen Maßnahmen, die ausdrücklich dafür geplant wurden, um die schweren Situationen mit denen sich arme Menschen konfrontieren, zu behandeln; sie bewerten den Verbreitungsgrad der Armut oder der sozialen Ausgrenzung *innerhalb* eines vorgegebenen Raums. Leider haben die politischen Maßnahmen zur direkten Beeinträchtigung der Armut in den meisten Mitgliedsstaaten die ländlichen Armen nicht als Ziel.
109. Der zweite Typus umfasst jene politischen Maßnahmen, die den Zustand besonderer Bereiche der Wirtschaft verbessern oder die Disparitäten zwischen den Regionen verringert. Die Politik zur ländlichen Entwicklung und die Strukturpolitiken, welche die regionale Entwicklung und die Kohäsion fördern, sind Teil dieses Gefüges. Diese

Politiken können entscheidende Auswirkungen auf die Wirtschaft eines ländlichen Raums haben, und daher auf den Rückgang der *Armut einer Region*. Sie beeinflussen die generellen Umstände, die den Zustand der Armen definiert.

110. Jegliche Strategie zur Bekämpfung der ländlichen Armut muß gewisse Hürden überspringen, eine davon ist die *politische Belanglosigkeit der ländlichen Armen*.
111. Dies kann folgendermaßen begründet werden: der erste Grund beruht auf einem Mangel an angemessene *Daten* und *Auswertungen*: die ländlichen Armen Europas sind in offiziellen Statistiken und Dokumenten oft *unsichtbar*. Der zweite Grund beruht auf die Verhältnisse der ländlichen Armen, die weniger organisiert als die urbanen Armen sind, weil sie geographisch verstreut sind und in abgelegener Lage zu den politischen und wirtschaftlichen Ballungszentren des Landes stehen: diese Faktoren führen dazu, daß sie viel weniger zu *Wort* kommen als andere armutsgefährdeten Gruppen oder Kategorien. Ein dritter Grund hängt von den gegenüber ländlichen Räumen existierenden *Stereotypen* ab: beispielsweise, daß die Unterstützung der Familien und der Gemeinden im ländlichen Raum stärker ist als im städtischen und, daher Sozialhilfeleistungen an die Armen weniger nötig wären.
112. Diese Faktoren bedingen ein mangelhaftes öffentliches Bewußtsein rund um das wahre Verständnis der ländlichen Armut und die Notwendigkeit einzugreifen, um dies zu ändern. Im Gegenzug dazu, werden jene politischen Maßnahmen unterdrückt, welche eine mögliche Neuzuteilung der Ressourcen zugunsten der ländlichen Armen unterstützen könnten.
113. Ein erster Maßnahmenbündel, um nationale Behörden dabei zu helfen, auf das Problem der ländlichen Armut einzugehen, umfaßt eine angemessene Datenerfassung auf EU und nationaler Ebene, um den Ausmaß und die Eigenschaften der ländlichen Armut auf einer vergleichbaren Basis zu erforschen; die Förderung von Forschungen und Untersuchungen über ländliche Armut; die Förderung von Kampagnen, Konferenzen und Sitzungen, um die Öffentlichkeit auf dem Gebiet der sozialen Eingliederung für die Inkraftsetzung von Eingliederungspolitiken im ländlichen Raum zu sensibilisieren.

KAPITEL 4: SOZIALE EINGLIEDERUNGSPOLITIKEN DER LÄNDLICHEN ARMEN

114. Die Politiken im Interesse der ländlichen Armen umfassen das Sozialversicherungssystem, die Gesundheitsversorgung, die Arbeitsmarktpolitiken, die Aus- und Weiterbildungspolitiken. Zusätzlich besteht ein Problem in der Regierungsform und der institutionellen Planung, welche ein transversales und generelles Problem in der Umsetzung verschiedener soziale Eingliederungspolitiken im ländlichen Raum darstellt.

Politische Maßnahmen für eine aktive Eingliederung

115. Mitgliedsstaaten richten ihr Augenmerk verstärkt auf aktive Eingliederungsmaßnahmen, welche auf die Integration aktiver Beschäftigungspolitiken und Programmen für die Überweisung von liquiden Mitteln an die Armen beruhen. In den meisten der vorhandenen Programme sind Geldleistungen mit einer Initiative der beruflichen Bildung verbunden und sind strikter von der tatsächlichen Verfügbarkeit von Beschäftigungsmöglichkeiten abhängig.

116. Viele nationale Studien haben über Schwierigkeiten in der Umsetzung dieser Politiken im ländlichen Raum berichtet. Dies hängt von Schwierigkeiten ab, die mit effizienten aktiven Arbeitsmarktpolitiken und mit der Inanspruchnahme von Sozialhilfe verbunden sind.
117. Es ist nachgewiesen, daß Sozialhilfen im ländlichen Raum weniger in Anspruch genommen werden. Viele Studien deuten darauf hin, daß ein besserer Zugang zu Informationen und Beratungen über das Recht auf die Inanspruchnahme von staatlichen Sozialleistungen gewährleistet werden sollte. Auch eine im ländlichen Raum maßgebende Kultur der Unabhängigkeit und der Eigenständigkeit ist vermutlich ein wichtiger Hemmungsfaktor, wobei weniger staatliche Sozialleistungen bezogen werden. Personen im erwerbstätigen Alter nehmen eine abgeneigte Haltung ein; sie nehmen keinen Anspruch auf Sozialleistungen und suchen lieber nach einer zweiten oder dritten Arbeitsstelle, oft im nicht deklarierten Arbeitsmarkt. Außerdem ist die Anonymität im ländlichen Raum - oft aus kleinen Dörfern zusammengesetzt - bei der Erstattung der Sozialleistungen nicht unbedingt garantiert, das ein wirkungsvolles Abschreckungsmittel darstellt und die Angst vor dem Gerede und der sozialen Ächtung hervorrufen könnte.
118. Es besteht eine beträchtliche Herausforderung in der Freischaltung von Maßnahmen, um die Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu fördern. Es wäre daher nützlich, Beratungsmaßnahmen über diese Möglichkeiten einzuleiten; auch ein institutionell dezentralisiertes Abkommen über die Umsetzung dieser Politiken würde dem Zweck dienen.

Arbeitsmarktpolitiken

119. Im Bezug zum Arbeitsmarkt, stoßen Personen im erwerbfähigen Alter bei der Arbeitssuche im ländlichen Raum auf einige Schwierigkeiten: a) die Struktur des lokalen Arbeitsmarkts: Nichtübereinstimmung zwischen verfügbaren Jobs und Fachkenntnissen; c) das Verhalten und die Einstellung der Arbeitgeber, Arbeitskräfte über informelle soziale Netzwerke einzustellen; d) die Opportunitätskosten der Arbeitsmarktbeteiligung: Kinderbetreuung, Altersfürsorge und Sozialhilfeleistungen (wo es gelungene Wohlstandsleistungen gibt); e) Unangemessenheit der Arbeitsmarktvermittler: zum Beispiel, sind Arbeitsvermittlungszentren weniger zugänglich für die ländliche Bevölkerung, besonders in Gebieten mit verstreuten Bevölkerungsgruppen.
120. Dieses Bild hilft dabei, einige Prioritäten in der Planung der Arbeitsmarktpolitik zu identifizieren: a) der Aufbau eines formelleren Netzwerkes für die Unterstützung bei der Arbeitssuche; b) die Erarbeitung von Lösungen im Personentransport, z.B. Arbeitsbus, Beförderung von Mitfahrern in Privatfahrzeugen (Carsharing); c) Angebot an maßgeschneiderte Ausbildungsprogramme, um die Nichtübereinstimmung zwischen verfügbaren Arbeitsstellen und Fachkenntnissen zu bewältigen; d) Zusicherung von Kinderbetreuungs- und Altersfürsorgeeinrichtungen, um die Opportunitätskosten der Arbeitsmarktbeteiligung zu senken.
121. Vorhandene Beispiele von erfolgreich umgesetzten Arbeitsmarktpolitiken führen zu folgenden Schlußfolgerungen in der Auswertung der Erfahrungen. Erstens, die Nützlichkeit einer experimentellen Pilotstudie, die großen Interventionen vorangeht. Zweitens, die Bedeutung des sozialwirtschaftlichen Sektors und die Einbeziehung der öffentlichen und privaten Interessenträger in der Planumsetzung. Drittens, die Bedeutung der Kinderbetreuungsleistungen in allen Phasen, in denen die Kinderbetreuung die Beschäftigung bremsen könnte: von der Weiterbildung vor Beschäftigungsbeginn bis zur

Unterstützung in Krisensituationen. Und ganz zum Schluss ist es bei Weiterbildungsprogrammen angeraten, die erforderlichen sektorspezifischen Fachkenntnisse der ortsansässigen Wirtschaft zu erfassen, um die Nachfrage mit einem angemessenen Weiterbildungsprogramm zu steuern.

122. *Der soziale Wirtschaftsbereich* ist ein wichtiger Ausgangspunkt für die quantitative und qualitative Schaffung von Arbeitsplätzen. Er umfaßt Personen mit unzureichenden Qualifikationen oder mit einer niedrigen Erwerbsfähigkeit und stellt jene Sozialleistungen bereit, die nicht von der Marktwirtschaft besorgt werden.

Aus- und Weiterbildung

123. Das verbreitete tiefe Bildungsniveau kommt in der Untersuchung als eines der Hauptprobleme im ländlichen Raum zum Vorschein: es handelt sich dabei um eine Form der individuellen Entbehrung, die ihrerseits niedrige Wirtschaftswachstumsmöglichkeiten in diesen Gebieten erzeugt.
124. Daraus ergibt sich, daß ein vielseitiges auf allen Ebenen des Schulsystems überall vorhandenes Bildungsangebot, die Wachstumsrate im ländlichen Raum und in Randgebieten voraussichtlich anhebt und die Armen und sozial ausgegrenzten Individuen in diesen Gebieten hilft.
125. Die Behebung des Risikos der sozialen Ausgrenzung und die Verbesserung der Arbeitsmarktaussichten können nur in Angriff genommen werden, indem das Thema des frühzeitigen Schulabgangs und die Verstärkung der Fachkenntnisse und Qualifikationen junger Leute vertieft wird. Zur Erfolgssicherung sind vorbeugende Maßnahmen angebracht, wie beispielsweise Vorschulausbildung, Orientierungs- und Beratungsstellen, Nachhilfeunterricht, Ausbildungsstipendien; und Gegenmaßnahmen, wie beispielsweise Bildungseinrichtungen für Schulabbrecher. Die Sicherung des Bildungsangebots in den ersten Lebensjahren eines Individuums ist eine wirkungsvolle Maßnahme, um gegen die intergenerationellen Übertragung von Armut und Ausgrenzung anzukämpfen.
126. Auch die potentiell positive Auswirkung der Berufsausbildung wurde in der Untersuchung deutlich gemacht. Die Untersuchung zeigt, daß trotz hoher Erwerbslosenrate, Unternehmer es nicht leicht haben, qualifizierte Arbeitskräfte zu finden. Dieser Faktor beeinflusst direkt das Wachstum des ländlichen Raums und bildet eine Art Teufelskreis, der schwer zu unterbrechen ist: die Arbeitslosigkeit nimmt zu, dies führt nicht nur zu einer Anhebung der armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen, sondern auch zur Abwanderung von Bevölkerungsgruppen im erwerbsfähigen Alter.
127. In dieser Hinsicht können vier vorrangige Maßnahmen identifiziert werden: Aufstellung eines Bildungssystem, welches mehr Möglichkeiten bietet, fachliche Kompetenzen durch eine Berufsausbildung zu erlernen; Unterstützung von Bildungsstrategien zur Förderung der nötigen Qualifikationen, um das ortsbedingte Wirtschaftswachstum anzukurbeln; Einführung innovativer Ansätze, die über den formellen Bildungsbereich hinausgehen; Einführung aktiver Politiken, die eine engere Verbindung zwischen Bildung und Beschäftigung sicherstellt. Im spezifischen Fall ist es wichtig, eine Landwirtschaft bezogene Aus- und Weiterbildung an junge Leute (als Abschreckungsmaßnahme gegen Abwanderung) sowie Leute mittleren Alters (als Maßnahme gegen Unterbeschäftigung) anzubieten.

128. Ein letzter Punkt betrifft die Hochschulausbildung. In dem Masse, in welchem Muster des Humankapitals die Lage der Hochschuleinrichtungen widerspiegeln, sollen Maßnahmen, die eine bessere Verteilung des Bildungsangebots und der Fernausbildung unterstützen die entsprechende Bedeutung geschenkt werden; dies führt uns wieder zu dem Maßnahmenbündel, die den Zugriff zu Transport und IKT fördert.
129. Zusammengefaßt kann man sagen, das die Untersuchung der Muster des Humankapitals im ländlichen Raum das Vorhandensein einer sozialen Immobilitätsfalle bekunden; die einzige Möglichkeit sich dieser Falle zu entziehen ist oft die geographische Mobilität, die ihrerseits einen fortlaufenden wirtschaftlichen Verfall der ländlichen Gebiete bewirkt.
130. Um diesen Teufelskreis zu brechen, müssen erhebliche Investitionsmaßnahmen betätigt werden, welche die Bildungsmöglichkeiten der ländlichen Bevölkerung auf verschiedenen Ebenen anheben, von der Grundschule zur Hochschulbildung bis zur lebenslänglichen Weiterbildung.

Planung und Umsetzung von Sozialpolitiken im ländlichen Raum: ein Problem der Regierungsform

131. In allen nationalen Berichten dieser Studie ist von Schwierigkeiten in den Entscheidungsprozessen bei der Umsetzung von politischen Maßnahmen im ländlichen Raum die Rede. Das erklärt sich anhand des kürzlich erfolgten *Dezentralisierungsprozeß* in vielen Mitgliedsstaaten, wodurch regionale und ortsansässige Behörden über eine erweiterte Verfügungsfreiheit in Bereichen der Sozialpolitik errungen haben, die unterschiedliche Zweckbestimmungen von finanziellen Mitteln auf regionaler Ebene ermöglicht haben. Während auf einer Seite eine bessere Anpassung der Dienstleistungen an den örtlichen Gegebenheiten erzielt wurde, führen Beschlußfassungen der ortsansässigen Behörden auf der anderen Seite zu einer ungleichen Behandlung und ungleichen Abdeckung der Gebiete, Regionen, was zu einer Verschärfung der regionalen Disparitäten führen kann.
132. Die Entscheidungsprozesse zur Bestimmung von Sozialpolitiken im ländlichen Raum sind auch von anderen Problemen bedingt: Erstens geht es um die *Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden*, besonders was die Verwaltung von politischen Maßnahmen, beruhend auf die Überweisung von Sachleistungen, gegen die Armut anbelangt. Zweitens geht es um die „*optimale Größenordnung der Interventionen*“ mit der sich kleinere Gemeinden konfrontieren müssen. Aus dieser Sicht können interessante Fälle erfolgreicher Experimente aufgeführt werden, in denen angrenzende Gemeinden an der Planung und Verwaltung des Dienstleistungsangebots zusammengearbeitet haben, dabei ist jede Gemeinde in einem spezifischen Bereich „spezialisiert“.
133. Andere Schwierigkeiten beziehen sich auf: *unzureichendes Bewußtsein* über die wichtige Rolle, welche ortsansässige Behörden in der Gestaltung und Umsetzung der sozialen Eingliederungsstrategie spielen könnten; mangelnde partnerschaftliche Mitbeteiligung an der Umsetzung einer sozialen Eingliederungspolitik; ungenügender Dialog und Koordinierung zwischen wichtigen Institutionen auf zentraler, regionaler und ortsgebundener Ebene; Unterentwicklung der sozialwirtschaftlichen Interessenträger, besonders in einigen osteuropäischen Ländern.
134. Im allgemeinen ist die *Beteiligung und Koordinierung verschiedener Interessenträger* unter dem *vertikalen* Aspekt problematisch– d.h. auf verschiedenen Regierungsebenen, indem die Koordinierung zwischen nationalen, regionalen und ortsansässigen Behörden

gefördert wird – und unter dem *horizontalen* Aspekt – d.h. durch Eingliederung des sozialen Wirtschaftssektor im ganzen Entscheidungsprozeß sowie durch die Inkraftsetzung und Bewertung der Eingliederungspolitiken.

135. Die Studie hat die Wirksamkeit des Ansatzes „von unten nach oben“ (Bottom-up Ansatz) hervorgehoben, wie dasjenige des LEADER Programms, besonders hinsichtlich seiner positiven Auswirkungen auf den institutionellen Ausbau, Schaffung von Netzwerken und Sozialkapital. Jedoch beinhaltet die Heterogenität der Kapazitäten ortsansässiger Behörden in der EU, dort wo Kapazitäten begrenzt sind, daß der Bottom-up Ansatz schlechter gefördert werden kann. Dieses Problem läßt sich vielleicht mehr in abgelegenen Gebieten oder Randgebieten verspüren. Eine Lösung wäre die Schaffung von Netzwerken ansässiger Gemeinden, um eine kritische Masse der Bevölkerung sowie des Territoriums und die erforderlichen technischen Fähigkeiten für einen wirkungsvolleren Bottom-up Ansatz zu erreichen.
136. Ein wichtiger Aspekt ist die wirkungsvolle *Überwachung* und *Auswertung* der umgesetzten Politiken. Dieser Kompetenzbereich kann darüber hinaus verbessert werden, besonders im ländlichen Raum. Es ist daher nötig, einen Leistungsindex zur Bewertung der Politiken einzuführen, sowie einen systematischen Prozeß für den Austausch der bewährtesten Praktiken vorzusehen. Aus dieser Sicht ist die in der EU erfolgreich getestete *offene Methode der Koordinierung* das richtige Model, da es das Lernen voneinander und die Beteiligung der Interessenträger auf verschiedenen Ebenen fördert.

KAPITEL 5: EUROPÄISCHE POLITIKEN ZUR BEKÄMPFUNG DER ARMUT DES LÄNDLICHEN RAUMS

137. Die Kohäsionspolitik und die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) sind die zwei primären europäischen Politiken, welche die Armut der ländlichen Gebiete beeinflussen können. Die GAP umfasst auch die Politik zur ländlichen Entwicklung und kann eine wichtige Rolle in der Unterstützung von Aktivitäten, Beschäftigung und Einkommen in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten spielen. Die Kohäsionspolitik kann die Wirtschaftsleistungen armer EU Regionen erheblich unterstützen, indem sie indirekt die allgemeinen Zustände der Armut bekämpft, die eine Armutsanhebung der Individuen auslösen könnten.
138. Obwohl beide Politiken nicht ein besonderes Augenmerk auf die soziale Eingliederung richten und nicht speziell dafür gedacht sind, die Armut in ländliche Gebiete zu bekämpfen, können sie eine wichtige Finanzquelle zugunsten ländlicher Gebiete sein, indem sie die Armut der ländlichen Gebiete bekämpfen. Aus diesem Grund spielen sie eine Schlüsselrolle in der Beeinflussung des Wirtschaftswachstums in ländliche Gebiete und in der Umsetzung der Lissabon-Agenda. Sie tragen allgemein die Zielsetzungen der Lissabon- und Göteborg Strategie Rechnung (Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Nachhaltigkeit). Dies ist vor allem für die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten von Bedeutung, die Verbesserung der Lebensqualität, Modernisierung der Unternehmen und Infrastrukturen, und Verbesserung der Schul- und Berufsausbildung.
139. Die GAP wurde durch eine allmählichen Beseitigung der Preisstützung und die Einführung neuer Interventionsbereiche stark reformiert, wie z.B. Maßnahmen zur Qualitätsförderung, Umweltschutz, Wohlbefinden der Tiere, ländliche Entwicklung. Die 1.

und 2. Säule, in denen die GAP aufgeteilt worden ist, verstärkt die frühere Aufmerksamkeit der GAP gegenüber kohäsionspolitischen Maßnahmen und Entwicklung des ländlichen Raums. Die 1. Säule stellt die Fortführung der früheren Preispolitik dar und umfaßt alle Marktunterstützungsmechanismen, wie beispielsweise Direktzahlungen und Ausfuhrsubventionen, wobei der höchste Anteil der Ressourcen für Direktzahlungen ausgegeben wurde. Die frühere Strukturpolitik hat sich in die 2. Säule entwickelt und besteht heute grundsätzlich aus Maßnahmen, welche die ländliche Entwicklung unterstützen. Den Reformen zufolge, hat sich die GAP bezeichnenderweise geändert und hat den Akzent auf strukturelle Aktivitäten und ländliche Entwicklung gesetzt, obwohl die Einkommensbeihilfe der Erzeuger stets überwiegt.

Politik zur ländlichen Entwicklung

140. EU-Mitgliedstaaten und innerstaatliche Behörden genießen eine ausgiebige Autonomie in der Programmierung und Zuweisung der Ausgaben. Dies ist ein positives Element im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, aber die Reichweite der politischen Maßnahmen ist unausweichlich ziemlich unterschiedlich in den EU-Mitgliedsstaaten und auch unter Regionen im selben Land.
141. Die Politik zur ländlichen Entwicklung und die Kohäsionspolitik sind sehr wichtig für die Bekämpfung der Armut in ländlichen Gebieten, besonders zur Förderung der Infrastruktur, des Arbeitsmarktes, des Tourismus und der Kultur, der Verbreitung der KMU und der Lebensqualität im ländlichen Raum. Die Auswirkungen der meisten dieser Politiken sind aufgrund der Komplexität der Probleme, die sie angehen, nur in einer mittel- bis langfristigen Zeitspanne erkennbar.
142. Die Regionen werden dafür Sorge tragen, daß eine Verbesserung der physischen Infrastruktur und der erwerbsfähigen Generation erzielt wird, ein Verhalten, daß sich bereits positiv ausgewirkt hat. Das Interesse der Regionen richtet sich besonders auf die Sanierung von Strassen, die Modernisierung der Irrigationssysteme und die Abfallentsorgung. Die Regional- und ländliche Entwicklungspolitiken haben sich verschiedenartig ausgewirkt: in einigen Ländern (Irland) haben sich diese Politiken positiv ausgewirkt, während in anderen Ländern (Griechenland und Italien) sie weniger erfolgreich ausgefallen sind. Regionen bemühen sich darum, eine Konvergenz im Verhältnis zum BIP zu erreichen, sind aber im Verzug. Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums (z.B. ehemaliger Ziel-5b) haben sich positiv auf das Durchschnittseinkommen pro Einwohner ausgewirkt; in einigen Ländern jedoch, wie beispielsweise Frankreich, gibt es keinen klaren Beweis dafür, daß sie für die Schaffung neuer Arbeitsstellen im Zeitraum 1990-1999 verantwortlich sind, und die Programme hatten keine bedeutungsvolle Auswirkung auf den demographischen Trend (siehe dazu den Länderbericht in Annex 1).
143. Im Allgemeinen streben viele Maßnahmen der Politik zur ländlichen Entwicklung und der Kohäsionspolitik die Bekämpfung der Abwanderung der Landbevölkerung an, indem neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Gebietsansässige geschaffen und wirtschaftliche Tätigkeiten in diesen Gebieten gefördert werden. Erfolgsgeschichten sind vor allem in diesen Bereichen vorzufinden: a) Förderung des Tourismus, nicht selten mit dem Schutz des Kulturerbes verbunden; b) Verbreitung der IKT und Innovationsförderung; c) Energiegewinnung aus erneuerbaren Energiequellen (z.B. Wasser, Wind); d) Förderung lokaler hochwertiger Produkte, besonders in der Lebensmittel- und Gewerbeindustrie; e) Verbesserung der Lebensqualität der ansässigen Bevölkerung.

144. Nach den Bewertungsunterlagen von DG AGRI, hat sich die ländliche Entwicklungspolitik positiv ausgewirkt auf: a) Beschäftigung (durch Maßnahmen zur Förderung der Weiterbildung, Forstwirtschaft und Aufforstung ländlicher Gebiete, und Maßnahmen zur Bekämpfung der Abwanderung der Landbevölkerung); b) Einkommensbeihilfe (durch Maßnahmen zur Unterstützung benachteiligter Gebiete, Firmen und junger Leute); c) Umwelt und Landschaft, Maßnahmen zur Förderung der Multifunktionalität des Tourismus, der seinerseits die Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum ankurbelt; d) Lebensbedingungen der Bevölkerung (durch die Förderung des Dynamismus der ansässigen Behörden und die Entwicklung lokaler Aktionsprogramme). Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums untermauert in der Zeitspanne 2007-13 diese Aspekte, indem eine bessere Koordinierung der zu ergreifenden Maßnahmen anhand von vier neuen Achsen angestrebt wird. Im spezifischen Fall, scheint die Erreichung der sozialen Eingliederung, am Thema der Lebensqualität in Achse 3 vielversprechend gekoppelt zu sein, und die volle Einbeziehung der LEADER-Methodik in Achse 4.; jedoch, muß der Koordinierung der Maßnahmen in Achse 3 und Achse 4 besondere Sorge getragen werden, insbesondere im Zusammenhang ihrer potentiellen Auswirkung auf die Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung.
145. Das LEADER Programm wurde in allen Ländern als ein sehr wichtiges Programm anerkannt und in das große Mainstream-Programm integriert (Achse 4 der ländlichen Entwicklungspolitik). Im spezifischen Fall fördert das LEADER Programm das Sozialkapital (institutionelle Gebäude, soziale und wirtschaftliche Netzwerke, Verstärkung des Bottom-up Ansatzes, daß wesentlich zur Bekämpfung der Armut im ländlichen Raum beiträgt. Obwohl diese Aktionsprogramme sehr wichtig sind, sind sie nicht weiterhin ausbaubar; ein Finanzierungszuschuß könnte die Armut in vielen armen Gebieten dämpfen. Dieser Aspekt ist besonders in Osteuropa erkennbar wo es nicht einfach ist, die ländliche Bevölkerung zu mobilisieren und die Bevölkerung weiterhin Probleme angehen muss, die durch den Übergang hervorgegangen sind (siehe dazu den Länderbericht in Annex 1).
146. Der Bottom-up Ansatz hebt das Niveau der Initiative auf diskutabler Weise an. Es geht von einigen Untersuchungen jedoch hervor, daß dynamischere Gebiete – die über ein angemessenes Arbeitskräftepotential verfügen – von dem Fond auf unverhältnismäßiger Weise profitieren könnten, daß zu einer Verfestigung der Kluft zwischen den Gebieten führen würde. Es ist beispielsweise nicht so einfach die LEADER Aktivitäten in vielen osteuropäischen und südländischen Ländern (Bulgarien, Polen) mit einem tiefen institutionellen Niveau, zu fördern. Das Programm riskiert genau in den Gebieten zu versagen, die eine umfangreichere Aktion des LEADER Programms benötigen würden. Dadurch wird eine Art Teufelskreis im Gange gesetzt: „schwacher Aufbau von Kapazitäten / Benutzungsschwierigkeiten des LEADER - Ansatzes/ schwacher Aufbau von Kapazitäten“.
147. Nicht alle Regionen haben dasselbe Geschick in der Umsetzung der Programme und im Gebrauch der finanziellen Mittel, dies hängt auch davon ab, dass nicht alle dieselben Erfahrungen bei der Umsetzung der Programme haben. Außerdem haben die Zulassungskriterien nicht auf mechanischer Weise festgelegt, welche Regionen Anspruch auf Beihilfen nehmen können, daher war die Wahl der zuschufähigen Regionen das Endprodukt eines Verhandlungsprozesses auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. In den vorherigen Programmierungszyklen haben einige Länder eine Schwachstelle in der nationalen Koordinierung und ein Mangel in der Koordinierung verschiedener Programme aufgezeigt (siehe dazu den Länderbericht in Annex 1). Es sollen Maßnahmen ergriffen

werden, die ärmeren Gebiete einen besseren Zugriff zu den Fonds gewährleisten, indem Instrumente eingesetzt werden, die den Aufbau der Institutionen und die Lobbyarbeit fördern.

148. Den Bewertungsunterlagen von DG AGRI zufolge, sollen die Bottom-up und die Top-down („von oben nach unten“) Ansätze besser koordiniert werden, besonders was die Verwaltung von nationalen Kofinanzierungen anbelangt. Es wurde in einigen Fällen über die Gefahr einer übertriebenen Bürokratisierung berichtet.
149. Im Bezug auf bestimmte Gruppen hat LEADER eine positive Auswirkung auf Frauen und junge Leute. Ein großer Anteil von Projekt Promoter sind Frauen, obwohl dieser Anteil in Gebieten mit einer höheren weiblichen Beschäftigungsquote tendenziell höher ist (normalerweise in Nordeuropa). Frauen sollten mehr in Gebieten einbezogen werden, wo die Beteiligung am Arbeitsmarkt tiefer ist (besonders Süd- und Osteuropa). Junge Leute haben von den Maßnahmen für die Schaffung von Arbeitsplätzen und der dazu passenden beruflichen Ausbildung profitiert. Es könnte jedoch mehr im sozialen und kulturellen Raum investiert werden, daß die sichtbare Attraktivität eines Gebietes für junge Leute steigern würde.
150. Es gibt eine klarere Kompromißbereitschaft zwischen Maßnahmen für das Wirtschaftswachstum eines Gebietes, die eine mittel- bis langfristige Perspektive haben, und einige eher kurzfristige Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut von Individuen, die für bestimmte Gruppen gedacht sind (z.B. Geldüberweisungen). Offensichtlich, haben strukturpolitische Maßnahmen hauptsächlich eine mittel- bis langfristige Perspektive, deshalb neigen sie dazu soziale Gruppen, z.B. ältere Leute, zu vernachlässigen, welche in vielen Ländern die Gefahr laufen, weiter ökonomisch und sozial an den Rand gedrängt zu werden.
151. Die Synergie mit anderen Vorhaben könnte die Wirksamkeit dieser Politik zur Bekämpfung der Armut im ländlichen Raum erhöhen. Die von der Politik zur ländlichen Entwicklung und der Kohäsionspolitik unternommenen Tätigkeiten ergänzen sich gegenseitig, daher sollten vermehrt Synergien und Kooperationen zwischen den zwei Politiken erzielt werden.

KAPITEL 6. SCHLUßFOLGERUNGEN: POLITISCHE ANREGUNGEN

152. Diese Untersuchung hat die Existenz besonderer Eigenschaften der Armut und sozialen Ausgrenzung im ländlichen Raum zum Vorschein gebracht. Die Analyse ist durch eine mangelhafte Angemessenheit der Daten, die sozioökonomische Heterogenität des ländlichen Raums und die Existenz verschiedener definitorischen Zugängen zur Beschreibung des ländlichen Raums in der EU erschwert.
153. Diese Untersuchung regt dazu an, eine Harmonisierung der bestehenden Definitionen vom ländlichen Raum in der EU für analytische und politische Zwecke zu verfolgen.
154. Diese Untersuchung empfiehlt die Ländlichkeit, als ein relatives Konzept zu betrachten, und Schwellenwerte aufgrund der Werte maßgeblicher nationaler Variablen einzuführen. Dieses wenn auch komplexes Vorgehen würde vermutlich dazu führen, daß Themen wie die Bevölkerung, die ländliche Dimension, die geographischen Eigenschaften und die

wirtschaftliche Struktur im Zusammenhang mit der Heterogenität der EU-Mitgliedsstaaten behandelt werden könnten.

155. Diese Untersuchung fordert dazu auf, ländlich geprägte Eigenschaften einerseits in Bezug auf Armut der ländlichen Gebiete und andererseits in Bezug auf Armut und soziale Ausgrenzung von Individuen (z.B. risikogefährdete Gruppen) im ländlichen Raum in Betracht zu ziehen. Nimmt man die Heterogenität der ländlichen Gebiete Europas in Betracht, so scheint das Subsidiaritätsprinzip – mit einem unterschiedlichen Beteiligungsgrad der verschiedenen Interessenträger auf nationaler und regionaler Ebene der EU-Mitgliedsstaaten – und eine „offene Methode der Koordinierung“ angebracht zu sein.
156. Dies sollte jeweils bei der Benutzung von quantitativen als auch qualitativen Indikatoren in sozioökonomischen Untersuchungen als auch bei der Planung von politischen Maßnahmen umgesetzt werden. Die ländliche Dimension soll aus unserer Sicht im Haupteinsatzbereich der Politik gegen soziale Ausgrenzung berücksichtigt werden, und gleichzeitig sollen die Zielvorgaben der sozialen Eingliederung in die Politik zur ländlichen Entwicklung eingebunden werden, damit die im Programmplanungszeitraum festgelegten Maßnahmen verstärkt werden können. Die Koordinierung zwischen politischen Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung und für ländliche Entwicklung sollte dementsprechend verstärkt werden, unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips.
157. Politische Maßnahmen gegen Armut der ländlichen Gebiete sind in der EU ziemlich gut entwickelt und spielen eine wichtige Rolle. Die Strukturpolitik hat bereits positive Ergebnisse gebracht, wie dies anhand zahlreicher erfolgreicher Fälle veranschaulicht wird. Im Bereich der Bildung und der Infrastruktur müssen weitere Maßnahmen ergriffen werden.
158. Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung spielen allgemein eine wichtige Rolle, wie das anhand zahlreicher erfolgreicher Fälle veranschaulicht wird, und sollten ausgiebiger finanziell unterstützt werden; jedoch, haften sie manchmal zu sehr an einem sektoralen Ansatz. Achse 3 (Lebensqualität) sollte das Thema der Armut besser anpacken.
159. Einige in der 1. Säule der GAP geförderten Aktionen, wie beispielsweise Multifunktionalität, könnten eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Armut der Bauern spielen, und ländliche Gebiete müssten aufgewertet werden. Die Modulierung ist eine positive Maßnahme, müsste aber bekräftigt werden.
160. Das Bedürfnis der Mitgliedsstaaten, den Stabilitäts- und Wachstumspakt einzuhalten, sollte die Investitionen im ländlichen Raum nicht schädigen. Es wäre sinnvoll, ein Kontrollsystem einzuführen, an dessen Ausübung sich die öffentlichen Behörden und privaten Partnern beteiligen sollten, um einen angemessenen Finanzierungsbetrag zu erbringen.
161. Um den Teufelskreis der Armut der ländlichen Gebiete zu brechen und, um das Risiko der Ausgrenzung der schwächsten ländlichen Bevölkerung abzuwenden, sollen politische Maßnahmen (und daher Ausgaben) auf alle Regierungsebenen auf zwei Prioritäten ausgerichtet sein: Investitionen im Humankapital und in der Infrastruktur.
162. Was das Humankapital anbelangt, ist das Vorhandensein eines Aus- und Fortbildungsangebots ein wichtiger Antrieb für die Anhebung der Wachstumsrate in

ländliche als auch in Randgebiete und ein wichtiges Hilfsmittel in der Unterstützung der Armen und der sozial Ausgeschlossenen in diesen Gebieten.

163. Die Untersuchung weist auf eine soziale Immobilitätsfalle hin; die einzige Möglichkeit sich dieser Falle zu entziehen ist oft die geographische Mobilität, die ihrerseits einen fortlaufenden wirtschaftlichen Verfall der ländlichen Gebiete bewirkt. Um diesen Teufelskreis zu brechen, müssen erhebliche Investitionsmaßnahmen betätigt werden, welche die Bildungsmöglichkeiten der ländlichen Bevölkerung auf verschiedenen Ebenen anheben, von der Grundschule zur Hochschulbildung bis zur lebenslänglichen Weiterbildung.
164. Dem Bedarf an Berufsausbildungen soll eine Priorität eingeräumt werden: Berufsausbildungsangebote sollen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten und auf die Nachfrage nach bestimmten Fachkenntnissen abgestimmt werden. Im spezifischen Fall, soll eine Landwirtschaft bezogene Aus- und Weiterbildung an junge Leute (als Abschreckungsmaßnahme gegen Abwanderung) sowie Leute mittleren Alters (als Maßnahme gegen Unterbeschäftigung) als eine attraktive hochwertige Alternative angeboten werden.
165. Die Modernisierung des Personentransports, indem die Transportbedürfnisse kleinerer Ansiedlungen erfüllt werden, indem das Pendeln in städtische Gebiete einfacher und schneller verläuft, wo alle Einwohner flott auf alle nötigen Dienstleistungen Anspruch nehmen können, ist ein unabdingbarer Bestandteil einer politischen Strategie, die eine Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum anstrebt. Das wirtschaftliche Wachstum kann nicht losgelöst von der Verbreitung der IKT angesehen werden, welches die Leistungsfähigkeit der wirtschaftlichen Aktivitäten und des Arbeitsmarktes im ländlichen Raum verbessert. Es muß jedoch hervorgehoben werden, daß die IKT Verbreitung endogen ist und insbesondere von der Arbeitskraft angetrieben ist. Sachinvestitionen in der IKT genügen nicht die IKT Verbreitung anzuspornen; man muß auch die Fachkenntnisse der Arbeitskraft dafür anpassen. In diesem Sinne müssen sich Bildungspolitik und Investitionen in der Kommunikationsinfrastruktur ergänzen, um das technologische Gefälle zwischen ländlichen und städtischen Gebieten zu verringern.
166. Die Bekämpfung der Armut im ländlichen Raum soll auch in der Arbeitsmarktpolitik festgehalten werden. Der Trend aller Arbeitsmarktindikatoren im Zeitraum 2000-2005 gibt ein wichtiges Signal: die Leistung der ländlichen Gebiete verschlechtert sich laufend und auf signifikanter Weise im Vergleich zu städtischen Gebieten. Folgende Prioritätssetzungen werden im Arbeitsmarkt empfohlen: i) Errichtung eines formaleren Netzes für die Unterstützung der Arbeitssuche, damit Arbeitstellen besser durch größere Übereinstimmungschancen mit den erforderlichen Fachkenntnissen vermittelt werden können; ii) Erbringung von transport- und logistikbezogenen Lösungen, um die Zugänglichkeitshürden in abgelegenen Gebieten und Streusiedlung zu überwinden.; iii) Planung maßgeschneiderter Fortbildung, um die Fachkenntnisse auf das Niveau der gesuchten Arbeits-Profile zu erheben; iv) Unterstützung der Kinder- und Altenpflege, um die Opportunitätskosten durch die Beteiligung am Arbeitsmarkt zu senken.
167. Die Entscheidungsprozesse zur Bestimmung und Umsetzung von Sozialpolitiken im ländlichen Raum sind von horizontalen Problemen befallen: Sie umfassen die *Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden*, besonders was die Verwaltung von politischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut, beruhend auf die Überweisung von Sachleistungen, anbelangt, und die *„optimale Größenordnung der Interventionen“*.

Erfolgreiche Experimente berichten über die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen angrenzenden Gemeinden in der Planung und Verwaltung des Dienstleistungsangebots, wobei jede Gemeinde in einem spezifischen Bereich „spezialisiert“ ist.

168. Außerdem ist die *Beteiligung und Koordinierung verschiedener Interessenträger* unter dem *vertikalen* Aspekt problematisch– d.h. auf verschiedenen Regierungsebenen, indem die Koordinierung zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden gefördert wird – und unter dem *horizontalen* Aspekt – d.h. durch Eingliederung des sozialen Wirtschaftssektor im ganzen Entscheidungsprozeß sowie durch die Inkraftsetzung und Bewertung der Eingliederungspolitiken.
169. Das Vorhandensein einer wirkungsvollen *Überwachung* und *Auswertung* der umgesetzten Politiken ist besonders wichtig. Dieser Kompetenzbereich kann darüber hinaus verbessert werden, daher ist es nötig, einen Leistungsindex zur Bewertung der Politiken einzuführen, sowie einen systematischen Prozeß für den Austausch der bewährtesten Praktiken vorzusehen. Aus dieser Sicht ist die in der EU erfolgreich getestete *offene Methode der Koordinierung* das richtige Model, da es das Lernen voneinander und die Beteiligung der Interessenträger auf verschiedenen Ebenen fördert.

Diese Studie wird im Rahmen des Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (2002-2006) unterstützt, das von der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit der Europäischen Kommission verwaltet wird.

Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen verantwortlich.

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi

Auftragnehmer: Fondazione Giacomo Brodolini (Stiftung Giacomo Brodolini)
www.fondazionebrodolini.it

Koordinationssteam: Paola Bertolini, Marco Montanari, Vito Peragine

Nationale Korrespondenten: Lilia Abadjieva (Bulgarien), Luc Behaghel (Frankreich), Nikolaos Bouzas (Griechenland), Ruta Braziene (Litauen), Patrick Commins (Irland), Philomena De Lima (GB), Oana Gherghinescu (Rumänien), Elvira Gonzalez (Spanien), Florindo Ramos (Portugal), Karen Refsgaard (Norwegen), Mateja Sedmak, Blaz Lenarcic (Slowenien), Elzbieta Tarkowska (Polen), Achim Vanselow, Thorsten Kalina (Deutschland), Gabriella Vukovich (Ungarn)

Wissenschaftlicher Ausschuß: Philomena De Lima, Marcello Gorgoni, Sabrina Lucatelli, Enzo Mingione, Karen Refsgaard, Annamaria Simonazzi, Francesca Utili