



Brüssel, den 17.10.2007
KOM(2007) 620 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit
und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der
arbeitsmarktfernen Menschen voranbringen**

1. Einleitung

Die EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung¹ zeitigt jetzt Ergebnisse: in ganz Europa ist das Wachstum in Gang gekommen, nimmt die Beschäftigung zu und geht die Arbeitslosigkeit zurück. Es bestehen jedoch kaum Zweifel daran, dass sehr viel mehr geschehen muss, damit Europa sein Potenzial voll nutzen und die Ziele von Lissabon für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in vollem Umfang erreichen kann.

Weiterhin ist ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung der Union sozial ausgesetzt – 16 % der europäischen Bevölkerung sind dem Risiko der finanziellen Armut ausgesetzt, ein Europäer von fünf lebt in einer Wohnung, die nicht dem Standard entspricht, 10 % der Bevölkerung leben in Haushalten ohne einen Erwerbstätigen, die Langzeitarbeitslosigkeit nähert sich dem Wert von 4 % und der Anteil der Schulabrecher liegt bei über 15 %. Eine weitere Dimension der sozialen Ausgrenzung, deren Bedeutung laufend zunimmt, ist der mangelnde Zugang zu Informationstechnologien².

Obwohl sie zu den reichsten Regionen der Welt zählt, ist die Europäische Union mit ihren Mitgliedstaaten immer noch weit von dem Ziel entfernt, das der Europäische Rat beim Start der Lissabon-Strategie im März 2000 gesetzt hat, nämlich die Beseitigung der Armut entscheidend voranzubringen. Zwar unterscheidet sich die Lage von einem Mitgliedstaat zum anderen ganz erheblich, aber das Ausmaß an Mehrfachbenachteiligungen, das in der EU immer noch anzutreffen ist, wird weithin als gesellschaftlich, moralisch und wirtschaftlich untragbar wahrgenommen.

Die Menschen am Rande der Gesellschaft und des Arbeitsmarkts zu erreichen ist nicht nur unter sozialen Gesichtspunkten vorrangig, sondern auch unter wirtschaftlichen. Nicht nur besteht keinerlei Widerspruch zwischen einer effizienten, dynamischen Volkswirtschaft und einer Volkswirtschaft, deren Kernstück soziale Gerechtigkeit ist, beide Konzepte sind auch eng miteinander verbunden. Einerseits braucht man die Wirtschaftsentwicklung, um weiterhin soziale Unterstützung gewähren zu können. Andererseits ist das Bemühen, die vom Arbeitsmarkt am dauerhaftesten ausgeschlossenen Personen wieder in das Berufsleben einzugliedern – vorausgesetzt, sie sind arbeitsfähig – und ihre soziale Integration zu unterstützen, ein integrierender Bestandteil der Lissabon-Strategie, mit der man das Potenzial der Humanressourcen in vollem Umfang zu mobilisieren beabsichtigt.

Um den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, die Arbeitsfähigen zu mobilisieren und die Nichtarbeitsfähigen angemessen zu unterstützen, hat die Kommission eine ganzheitliche Strategie vorgeschlagen, die sich als **aktive Einbeziehung**³ bezeichnet lässt. Sie verbindet eine für ein menschenwürdiges Leben ausreichende Einkommensunterstützung mit der Aufrechterhaltung des Kontakts zum Arbeitsmarkt durch Beschäftigungsmöglichkeiten oder berufsbildende Maßnahmen und Gewährleistung eines besseren Zugangs zu befähigenden Sozialdienstleistungen. Die aktive Einbeziehung in diesem Sinne ergänzt sich uneingeschränkt mit dem „Flexicurity“-Ansatz, zielt aber auf die Menschen am Rande des Arbeitsmarkts ab. Sie gestaltet einen „aktiven Wohlfahrtsstaat“, indem sie individuellen

¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Lissabon, 23.-24. März 2000, und KOM(2005)24.

² So verfügen 44 % der Europäer über keinerlei Fertigkeiten im Umgang mit dem Internet und mit Computern.

³ KOM(2006)44 vom 8.2.2006.

Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten bietet und sicherstellt, dass die Nichtarbeitsfähigen ein menschenwürdiges Leben führen und sich möglichst weitgehend in die Gesellschaft einbringen können. Somit stellt die aktive Einbeziehung einen Beitrag zur Lissabon-Strategie dar und auch eine Komponente der sozialen Dimension der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung.

Im Frühjahr 2006 hat die Kommission eine öffentliche Anhörung⁴ in die Wege geleitet, zu der auch eine Anhörung gemäß Artikel 138 EG-Vertrag zur Notwendigkeit einer Aktion auf EU-Ebene gehörte, die die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktfernen Menschen fördern soll. Auf der Grundlage dieser Anhörung und der sich anschließenden Initiativen, darunter der vom Ausschuss für Sozialschutz vorgenommenen gründlichen Überprüfung der nationalen Aktionspläne der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, der sechsten Konferenz zum Thema Menschen in Armut (4.-5. Mai 2007) und der Stakeholder-Konferenz zum Thema aktive Einbeziehung (15. Juni 2007), hat die Kommission die in dieser Mitteilung präsentierten Vorschläge ausgearbeitet, einschließlich des Vorschlags zur Einleitung der zweiten Phase der Anhörung gemäß Artikel 138 Absatz 3 EG-Vertrag.

2. Antworten auf die Anhörungen

2.1 Breite Unterstützung für erneuerte Bemühungen der EU zur aktiven Einbeziehung

Aus den Antworten auf die Anhörung von 2006 ging eindeutig hervor, dass die Empfehlung des Rates von 1992 über „*Gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung*“⁵ weiterhin als maßgeblicher Bezugstext für EU-Maßnahmen hinsichtlich Armut und sozialer Ausgrenzung angesehen wurde. In den Antworten wurde hervorgehoben, dass die Empfehlung keineswegs ihre Relevanz eingebüßt habe, sondern dass man sich vielmehr stärker für ihre uneingeschränkte Umsetzung engagieren müsse, insbesondere dadurch, dass die Kriterien und statistischen Werkzeuge genau bestimmt werden, die als Maßstab für die Angemessenheit von Mindesteinkommensregelungen dienen können.

In den Antworten wurde auch eingeräumt, dass die Angemessenheit von Mindesteinkommensregelungen im umfassenderen Zusammenhang des Zugangs zur Beschäftigung bewertet werden müsse. Daher wurde der umfassende Ansatz der Kommission mehrheitlich begrüßt⁶. Die meisten Befragten zeigten sich zwar misstrauisch gegenüber verbindlichen EU-Vorschriften, die angesichts der großen Unterschiedlichkeit der Situationen in Europa als nicht angemessen erachtet wurden, sie sprachen sich jedoch für erneuerte Bemühungen auf EU-Ebene aus. Starke Unterstützung fand insbesondere die Festlegung gemeinsamer Grundsätze auf EU-Ebene in Verbindung mit der Stärkung der offenen Methode der Koordinierung (OMK).

⁴ KOM(2006)44.

⁵ Empfehlung 92/441/EWG des Rates vom 24. Juni 1992. Siehe auch Empfehlung 92/442/EWG des Rates vom 27. Juli 1992.

⁶ Zu den Ergebnissen der Anhörung:

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/active_inclusion_de.htm.

2.2 Notwendigkeit eines stärker ganzheitlichen Ansatzes

Darüber hinaus wurde in den Antworten hervorgehoben, dass die erfolgreiche Umsetzung des Ansatzes der aktiven Einbeziehung von den Synergien zwischen den einzelnen Komponenten abhängt. Zu einer angemessenen Einkommensunterstützung müssen Arbeitsmarktchancen und ein besserer Zugang zu Dienstleistungen hoher Qualität kommen.

Soziale Eingliederung und Arbeitsmarktbeteiligung gehören eng zusammen. Soll eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt erreicht werden, müssen Benachteiligte zunächst mit Ressourcen, individuellen Beschäftigungsmöglichkeiten und Sozialdienstleistungen angemessen unterstützt werden, damit ihre gesellschaftliche Beteiligung gestärkt und ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessert wird. Finden sie eine Beschäftigung, sollte die Beibehaltung des Arbeitsplatzes gefördert werden, um einen „Drehtüreffekt“ zu vermeiden, der darin besteht, dass der Arbeitsplatz bald wieder aufgegeben werden muss, entweder, weil die für die Erwerbstätigkeit erforderlichen Fähigkeiten nicht vorhanden sind oder weil die persönlichen und sozialen Barrieren nicht ausreichend angegangen werden. Außerdem bedeutet Beschäftigung nicht *per se* einen Schutz gegen Armut – 8 % der Arbeitnehmer in der EU sind mit dem Armutsrisko konfrontiert: dies erklärt das nachdrückliche Eintreten von Organisationen der Zivilgesellschaft und von Gewerkschaften für die Schaffung von Arbeitsplätzen hoher Qualität.

Mit den Mitteln der Sozialhilfe und der Sozialdienste muss man die Eingliederung der Menschen in den Arbeitsmarkt unterstützen, ihre Erwerbsfähigkeit erhöhen und ihre Abhängigkeit von Sozialtransfers sowie das Risiko der „Vererbung“ der Armut verringern. Einige der Befragten hoben aber auch hervor, dass die Auswirkungen von Regeln für die Anspruchsberechtigung auf die am stärksten gefährdeten Menschen sorgfältig überwacht werden müssen, vor allem, weil in den meisten Mitgliedstaaten die Sozialhilfesätze bereits unter der Armutsgrenze liegen.

2.3 Antworten der Sozialpartner

Bereits in der Mitteilung über die Einleitung der ersten Phase der Anhörung wurde die von den Sozialpartnern in vielen Mitgliedstaaten wahrgenommene Rolle bei der Gestaltung und Überwachung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und den Verhandlungen über Mindestlöhne hervorgehoben. In ihrer Stellungnahme zu der ersten Phase der Anhörung gemäß Artikel 138 sprachen sich die Sozialpartner nicht für legislative Optionen für eine aktive Einbeziehung auf EU-Ebene aus, sondern sie gaben einer Stärkung der bestehenden offenen Methode der Koordinierung sowie einer stärker integrierten Vorgehensweise den Vorzug. Auch stellten sie klar, dass ihnen eine Schlüsselrolle dabei zukommt, für mehr Arbeitsplätze für Benachteiligte zu sorgen und angemessene Einstellungsverfahren einzurichten, wie dies auch aus Dreierabkommen der jüngsten Zeit hervorgeht.

Insbesondere wiesen die Sozialpartner darauf hin, dass in ihrem Arbeitsprogramm für 2006-2008 herausgestellt wird, wie sie mit der Problematik benachteiligter Gruppen umzugehen gedenken. Sie verpflichteten sich, dabei so vorzugehen, *dass sie eine gemeinsame Analyse der für die europäischen Arbeitsmärkte bestehenden hauptsächlichen Herausforderungen ausarbeiten, wobei sie Fragestellungen untersuchen wie die Eingliederung benachteiligter Menschen in den Arbeitsmarkt, dass sie Prioritäten für einen Aktionsrahmen zur Beschäftigung festlegen und dass sie eine autonome Rahmenvereinbarung über entweder die Eingliederung benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt oder lebenslanges Lernen aushandeln.*

In der Debatte nach der Präsentation der Anhörungsergebnisse wurde deutlich, dass den Sozialpartnern eine entscheidende Rolle bei der Beibehaltung von Arbeitsplätzen zukommt: wenn benachteiligte Menschen einen Arbeitsplatz gefunden haben, sind sie möglicherweise auf dauerhafte Unterstützung angewiesen, z. B. bei der Ausbildung am Arbeitsplatz und bei Angeboten für lebenslanges Lernen sowie auch hinsichtlich angemessener und flexibler Arbeitsbedingungen, damit Randgruppen in die Lage versetzt werden, ihre Berufstätigkeit mit ihren Bemühungen zur Überwindung der sozialen Benachteiligung zu vereinbaren (wie zum Beispiel Fehlen einer angemessenen Unterbringung, Betreuungsverpflichtungen und Gesundheitsprobleme). Anders gesagt, der Prozess der sozialen Wiedereingliederung endet nicht am Eingang der Unternehmen.

2.4 Beteiligung und Einbeziehung aller relevanten Akteure

In den Antworten wurde auch betont, dass der Erfolg von Maßnahmen der aktiven Einbeziehung davon abhängt, dass sich mehrere Akteure engagieren und dass sie angemessen kooperieren. Kommunale und staatliche Stellen tragen die grundlegende Verantwortung dafür, dass Maßnahmen zur Eingliederung der arbeitsmarktfernen Menschen konzipiert, finanziert und verwaltet werden. Eine Schlüsselrolle bei der Durchführung dieser Maßnahmen auf lokaler Ebene kommt den – privaten, öffentlichen oder gemischten – Dienstleistungserbringern zu. Organisationen der Zivilgesellschaft vertreten die Begünstigten und unterstützen sie. Die benachteiligten Menschen selber müssen eingebunden und konsultiert werden und man muss ihre Handlungsfähigkeit stärken, damit die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen erhöht wird.

Allzu häufig sind diese Akteure auf völlig voneinander getrennten Gebieten der Sozial- und Beschäftigungspolitik tätig. Wenn der Ansatz der aktiven Einbeziehung Erfolg haben soll, muss ein integrierter Prozess der Durchführung gefördert werden, auf lokaler, regionaler, nationaler und EU-Ebene und in allen drei Bereichen: Mindesteinkommen, aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und Sozialdienstleistungen.

3. Ein besseres Verständnis des Phänomens Armut und soziale Ausgrenzung: konzeptuelle Entwicklungen der jüngsten Zeit

Die durch die Anhörungen vermittelten Anstöße sollten auch unter Berücksichtigung der konzeptuellen Entwicklungen in der EU seit der Einleitung der Lissabon-Strategie betrachtet werden.

Die offene Methode der Koordinierung im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung und die Europäische Beschäftigungsstrategie haben zu einem besseren Verständnis des komplexen Phänomens Armut und soziale Ausgrenzung beigetragen; sie sind wirkungsvolle Instrumente zur Förderung eines stärker ganzheitlichen Ansatzes, der die drei Hauptbereiche der aktiven Einbeziehung einschließt.

In dem Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 wird zugegeben, dass man dem Thema Mindestsicherung größere Aufmerksamkeit widmen sollte, damit niemand „ins Abseits gerät“. Hier ist die Angemessenheit von **Mindesteinkommensregelungen** von grundlegender Bedeutung, will man die zugrunde liegenden sozialen Probleme angehen und die uneingeschränkte soziale Integration aller EU-Bürger betreiben und ihnen dabei zur Entwicklung ihres vollen Potenzials verhelfen. Mehrfachbenachteiligungen machen aber multiple und integrierte Lösungen erforderlich, einschließlich von integrativen Arbeitsmärkten und befähigenden Sozialleistungen.

Das Potential **integrativer Arbeitsmärkte** im Kampf gegen Armut und Ausgrenzung zu nutzen ist immer ein wichtiges Anliegen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie gewesen. Sie haben sich darauf geeinigt, allen arbeitslosen Jugendlichen einen Neuanfang nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit anzubieten und allen arbeitslosen Erwachsenen nach 12 Monaten. Bis 2010 sollten 25 % der Langzeitarbeitslosen in eine aktive Arbeitsmarktmaßnahme einbezogen sein. In den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen⁷ 2005-2008 wird anerkannt, dass Maßnahmen zur Anhebung der Beschäftigungsquoten Hand in Hand mit Maßnahmen gehen müssen, die darauf abzielen, Arbeit attraktiver zu machen, die Arbeitsplatzqualität zu verbessern, das Arbeitsproduktivitätswachstum zu steigern und den Anteil der erwerbstätigen Armen zu verringern. Die Bedeutung von integrativen Arbeitsmärkten wurde in dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2007⁸ erneut hervorgehoben, in dem es heißt: „*Die Mitgliedstaaten widmen denjenigen Arbeitsmarktreformen größere Aufmerksamkeit, die sich auf Armut und Ausgrenzung auswirken und ein längeres Berufsleben ermutigen. Sie unternehmen sämtlich Anstrengungen, den am stärksten Benachteiligten aktive Unterstützung angedeihen zu lassen,...*“ Einen Ausgleich zwischen den beiden Bestrebungen – Verringerung der Armut und gleichzeitige Verstärkung der angebotsseitigen Arbeitsanreize – zu erreichen stellt eine Herausforderung für die politischen Entscheidungsträger dar, die auch die möglichen Auswirkungen von Steuer- und Sozialleistungsreformen auf den Haushalt berücksichtigen müssen.

Sozialdienstleistungen gelten heute als Grundpfeiler der europäischen Gesellschaft und Wirtschaft, und die Verbesserung des **Zugangs zu Sozialdienstleistungen hoher Qualität** ist zu einer Schlüsselpriorität der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung geworden⁹. Bereits in der Empfehlung von 1992 wurden die Mitgliedstaaten aufgerufen, alle Vorkehrungen zu treffen, um für die Betroffenen angemessene soziale Begleitmaßnahmen sicherzustellen. Seitdem sind neue soziale Risiken zutage getreten, die mit dem Übergang zur postindustriellen Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft, mit dem demografischen Wandel und sozialen Trends wie zum Beispiel stärkerer Individualisierung zusammenhängen. Diese neuen Risiken machen den Bedarf an Sozialdienstleistungen hoher Qualität und an personalisierter Unterstützung noch dringender.

In diesem Zusammenhang kommt auch den Informationstechnologien eine bedeutsame Rolle zu; die Kommission hat vor kurzem Initiativen eingeleitet, mit denen Sozial- und Gesundheitsversorgungsdienstleistungen mithilfe von Technologien der Informationsgesellschaft reibungsloser erbracht werden sollen¹⁰.

4. In Aussicht genommenes Vorgehen der EU

Eingedenk der Ergebnisse dieser Anhörung sowie der oben erwähnten Entwicklungen schlägt die Kommission vor, die **Anwendung der offenen Methode der Koordinierung** in diesem Bereich durch die Annahme **gemeinsamer Grundsätze** und deren anschließende Überwachung und Evaluierung **zu intensivieren**, wobei der Grundsatz der Subsidiarität sowie die Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten und die unterschiedlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse in vollem Umfang zu respektieren sind.

⁷ Siehe die „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2005-2008)“, ABl. L 205 vom 6.8.2005, S. 21.

⁸ Rat der Europäischen Union (6706/07).

⁹ Rat der Europäischen Union (7341/05).

¹⁰ KOM(2007)332 vom 14.6.2007.

Die offene Methode der Koordinierung hat sich zu einem grundlegenden Instrument zur Förderung vorbildlicher Verfahren und zur kontinuierlichen Verfolgung von Zielen auf EU-Ebene entwickelt. In den nationalen Berichten, die die Mitgliedstaaten 2006 im Rahmen der OMK vorgelegt haben, wurde die aktive Einbeziehung als eine Schlüsselpriorität herausgestellt und analysiert. Auch weiterhin sollen mithilfe der OMK anhand gemeinsamer Grundsätze alle Aspekte des Ansatzes der aktiven Einbeziehung überwacht und evaluiert werden. Auf die Modalitäten wird man sich im Ausschuss für Sozialschutz einigen.

Im Rahmen der OMK sind die Mitgliedstaaten selbstverständlich weiterhin für die Bestimmung der Höhe der Einkommensunterstützung zuständig und auch für die Festlegung eines angemessenen Verhältnisses von Sozialhilfe, Gewährung von Sozialdienstleistungen und Maßnahmen, Arbeit lohnend zu machen; der Gleichgewichtszustand hängt ab von sozialen und politischen Präferenzen, sozialen und kulturellen Traditionen sowie Erwägungen hinsichtlich Billigkeit und Wirksamkeit bei der Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Benachteiligungsarten.

In den gemeinsamen Grundsätzen für alle drei Bereiche der aktiven Einbeziehung wird die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes betont, und es wird ein konkreter und integrierter Rahmen für die Umsetzung festgelegt. Dieser strukturierte Prozess ist unabdingbar, will man die optimalen strategischen Reaktionen auf die gemeinsame soziale Herausforderung ausfindig machen, die darin besteht, das Grundrecht aller EU-Bürger auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung zu gewährleisten, die für alle ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen¹¹.

Um die Festlegung und Annahme der gemeinsamen Grundsätze voranzubringen und die einzelnen Faktoren der Strategie der aktiven Einbeziehung zu bestimmen, gedenkt die Kommission eine **Empfehlung** zu veröffentlichen, die als Grundlage für Schlussfolgerungen des Rates und eine Entschließung des Europäischen Parlaments dienen würde.

Die gemeinsamen Grundsätze für die drei Bereiche sollen entsprechend den nachstehenden Ausführungen konzipiert werden.

4.1 Einkommensunterstützung in ausreichender Höhe, um soziale Ausgrenzung zu vermeiden

Die Hauptbestandteile der Empfehlung von 1992, die in den Abschnitten A bis C Absatz 3 die Einkommensunterstützung betreffen, sind für die in Aussicht genommene Strategie nach wie vor durchaus relevant. Es geht dabei insbesondere um folgende Punkte:

- (1) Die Anerkennung des grundlegenden Anspruchs jedes Menschen auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können;
- (2) Berücksichtigung allgemeiner Grundsätze bei der Anerkennung dieses Anspruchs, einschließlich des Vorbehalts, dass sich Personen, deren Alter, Gesundheitszustand und Familienstand es zulassen, für eine Erwerbstätigkeit oder für eine Berufsausbildung tatsächlich zur Verfügung halten, oder gegebenenfalls vorbehaltlich von Maßnahmen der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung für andere Personen;

¹¹ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 34 Absatz 3.

(3) Berücksichtigung praktischer Leitlinien bei der Gewährung dieses Anspruchs, insbesondere, dass bei der Festlegung des Betrag der Zuwendungen, die als ausreichend zur Deckung derjenigen Bedürfnisse angesehen werden, die unbedingt erfüllt werden müssen, wenn die menschliche Würde gewahrt werden soll, auf angemessene Indikatoren Bezug zu nehmen ist, wie z. B. die Statistik der durchschnittlich verfügbaren Einkommen, die Verbrauchsstatistik der Haushalte, der gesetzliche Mindestlohn oder das Preisniveau. Es sind Modalitäten für die regelmäßige Überprüfung dieser Beträge gemäß diesen Indikatoren vorzusehen, damit die Deckung der Bedürfnisse gewährleistet bleibt.

4.2 Verbindung zum Arbeitsmarkt

In Übereinstimmung mit den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen soll in den gemeinsamen Grundsätzen hervorgehoben werden, dass es darauf ankommt, dem Arbeitsmarktzugang entgegenstehende Hindernisse auszuräumen, und zwar mithilfe von aktiven und präventiven Arbeitsmarktmaßnahmen, einschließlich frühzeitiger Ermittlung der Bedürfnisse, Unterstützung bei der Arbeitsuche, Beratung und Weiterbildung im Rahmen personalisierter Aktionspläne.

Damit sich Arbeit für Arbeitsuchende lohnt, muss man auch weiterhin die positiven und negativen Anreize von Steuer- und Sozialleistungssystemen überprüfen, einschließlich Sozialleistungsmanagement und Überprüfung der Anspruchsberechtigung, während gleichzeitig ein angemessener Sozialschutz zu gewährleisten ist.

Zur Unterstützung der Einbeziehung benachteiligter Gruppen dienen einschlägige nachfrageseitige Arbeitsmarktmaßnahmen, darunter die Ausweitung der Solidarwirtschaft, die Erschließung neuer Beschäftigungspotenziale zur Deckung kollektiver Bedürfnisse, finanzielle Einstellungsanreize für Arbeitgeber, Gesetze gegen Diskriminierungen und arbeitsrechtliche Bestimmungen¹².

4.3 Verbindung zu einem besseren Zugang zu Dienstleistungen hoher Qualität

In den gemeinsamen Grundsätzen sollen die beiden Konzepte im Mittelpunkt stehen, die in der OMK und im laufenden Dialog mit Organisationen der Zivilgesellschaft als entscheidend bezeichnet worden sind¹³, d. h.:

- Zugänglichkeit von Dienstleistungen, die sowohl Verfügbarkeit (einschließlich räumlicher und materieller Zugänglichkeit) als auch Erschwinglichkeit umfasst;
- Qualität von Dienstleistungen, einschließlich: Einbeziehung der Nutzer; Überwachung, Leistungsbewertung und Austausch vorbildlicher Verfahren; Investitionen in das Humankapital; Arbeitsbedingungen; Rahmenbedingungen für die Gleichstellung bei Einstellungsstrategien und bei der Dienstleistungserbringung; Koordinierung und Integrierung von Dienstleistungen und angemessene materielle Infrastruktur, insbesondere in Bezug auf den sozialen Wohnungsbau¹⁴.

¹² SEK(2007)329 vom 6.3.2007, S. 51-58.

¹³ Siehe <http://www.peer-review-social-inclusion.net/key-issues/quality-and-accessibility-of-social-services/>, insbesondere Halloran J. und K. Calderon-Vera (2007) „Access to quality social services – A strategy paper“.

¹⁴ In der anstehenden Mitteilung über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse will man sich mit ungeklärten Fragen hinsichtlich der Anwendung von Gemeinschaftsregelungen befassen. Unter

Sämtliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, einschließlich der Leistungen von netzgebundenen Wirtschaftszweigen, wie zum Beispiel Verkehrswesen und öffentliche Versorgungsunternehmen, sowie Finanzdienstleistungen sind von großer Bedeutung für den sozialen und territorialen Zusammenhalt. Der universelle Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen sollte gewährleistet werden, und die Kommission hat sich zur Förderung dieses Grundsatzes auf allen ihren Politikfeldern verpflichtet¹⁵. Allerdings sollen unter dem Gesichtspunkt der aktiven Einbeziehung die gemeinsamen Grundsätze sich auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse konzentrieren.

Neben gesetzlichen und ergänzenden Systemen der sozialen Sicherung sowie Gesundheitsdiensten gehören zu den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse andere grundlegende Dienstleistungen, die Einzelpersonen unmittelbar zugute kommen und die präventiv wirken und auch günstig für den sozialen Zusammenhalt sind, die soziale Integration befördern und die Wahrnehmung der Grundrechte gewährleisten¹⁶. Darunter fallen:

- (1) Hilfe bei individuellen Schwierigkeiten oder bei Krisen (wie Arbeitslosigkeit, Überschuldung, Drogenabhängigkeit oder Auseinanderfallen der Familie);
- (2) Maßnahmen, die die Betroffenen in die Lage versetzen, sich uneingeschränkt wieder in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt einzugliedern (wie Rehabilitierung, Sprachkurse für Zuwanderer, Berufsbildung und berufliche Wiedereingliederung), und die den Zugang zu einer erschwinglichen Kinderbetreuung sicherstellen;
- (3) Maßnahmen zur Eingliederung von Personen mit langfristigen Schwierigkeiten aufgrund einer Behinderung oder von gesundheitlichen Problemen;
- (4) sozialer Wohnungsbau.

5. Ein unterstützender europäischer Rahmen

Die Umsetzung der gemeinsamen Grundsätze soll auf EU-Ebene durch systematische Überwachung und Evaluierung und durch sonstige Initiativen oder Instrumente zur Ergänzung der Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützt werden.

Die Kommission erinnert an die bedeutende Rolle der europäischen Sozialpartner bei einer erfolgreichen Umsetzung des Ansatzes der aktiven Einbeziehung und begrüßt ihre Verpflichtungen im Arbeitsprogramm 2006-2008. Zusammen mit den Sozialpartnern wird die Kommission prüfen, auf welche Weise sie eigenständige Initiativen weiterführen könnten, um die Synergien mit den übrigen Aktionsbereichen und Akteuren der Strategie der aktiven Einbeziehung zu verstärken, wie zum Beispiel staatlichen Stellen – darunter den auf diesem Gebiet aktivsten, d. h. häufig den regionalen und lokalen Behörden –, Dienstleistungserbringern und NGO.

anderem soll der Frage nachgegangen werden, wie sich Regelungen für das öffentliche Beschaffungswesen sinnvoller auf diese Sozialdienstleistungen anwenden lassen. Außerdem wird dieser Klärungsversuch durch weitere Initiativen zur Definition und Bewertung von Qualität ergänzt.

¹⁵ KOM(2004)374 vom 12.5.2004.

¹⁶ KOM(2006)177 vom 26.4.2006.

Den **EU-Finanzinstrumenten** kommt bereits eine Schlüsselrolle dabei zu, die Entwicklung von Einbeziehungsstrategien zu fördern, die auf Zugang zum Arbeitsmarkt beruhen. So bietet der Europäische Sozialfonds langfristige finanzielle Rahmenbedingungen, die nationale und sonstige Finanzquellen ergänzen. Die Kommission wird die Nutzung der Bestimmungen der neuen ESF-Verordnung zur Unterstützung von Maßnahmen der aktiven Einbeziehung ermutigen, und zwar: a) Entwicklung und Erprobung integrierter Wege zur aktiven sozialen und wirtschaftlichen Einbeziehung; b) durchgängige Berücksichtigung innovativer Eingliederungsansätze, die derzeitigen Vorgehensweisen eindeutig überlegen sind, und c) Verbreitung und Übertragung bewährter Verfahren zur Förderung der sozialen Eingliederung in allen Mitgliedstaaten.

Der Erfolg des vorgesehenen Ansatzes hängt davon ab, dass nationale, regionale und lokale Akteure sich engagieren und uneingeschränkt einbringen. Sie müssen bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien der aktiven Einbeziehung auf EU-Ebene eine zentrale Rolle übernehmen. Derzeit wird ihren vorbildlichen Verfahren nicht die verdiente Beachtung zuteil. Daher wird die Kommission, auch mit den im Rahmen des Programms PROGRESS verfügbaren Ressourcen, in Partnerschaft mit EU-Netzen von lokalen Behörden, Dienstleistungserbringern und NGO, die Einrichtung eines **Netzes von lokalen Beobachtungsstellen** unterstützen, das vorbildliche Verfahren verfolgen und fördern soll, insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu Dienstleistungen hoher Qualität.

6. Schlussfolgerungen und weitere Schritte

6.1 Anhörung der Sozialpartner

Gemäß Artikel 138 Absatz 3 EG-Vertrag werden die Sozialpartner aufgefordert, zu dem in dieser Mitteilung dargelegten Ansatz Stellung zu nehmen, insbesondere zu folgenden Punkten:

- zum vorgeschlagenen **Instrument**, nämlich der intensivierten Anwendung der OMK in diesem Bereich durch die Annahme gemeinsamer Grundsätze und deren anschließende Überwachung und Evaluierung;
- zum **Inhalt** der gemeinsamen Grundsätze bezüglich ausreichender Zuwendungen, integrativer Arbeitsmärkte und des Zugangs zu Dienstleistungen hoher Qualität, wie unter Ziffer 4.1 bis 4.3 dieser Mitteilung dargestellt;
- zum **unterstützenden europäischen Rahmen**, wie in Abschnitt 5 dieser Mitteilung dargestellt.

Die Sozialpartner werden ebenfalls aufgefordert, zu den Themen, die sie in der ersten Phase der Anhörung zu ihrer spezifischen Rolle bei der Beibehaltung des Arbeitsplatzes (vgl. Ziffer 2.3) und zu den denkbaren Synergien ihrer Maßnahmen mit den übrigen Bereichen des Ansatzes der aktiven Einbeziehung angesprochen haben, weitere Anmerkungen vorzubringen und der Frage nachzugehen, ob weitere Initiativen möglich sind.

6.2 *Anhörung aller Stakeholder*

Angesichts des Gegenstands dieser Initiative und der Tatsache, dass alle relevanten Akteure einbezogen werden müssen (vgl. Ziffer 2.4), fordert die Kommission auch alle Stakeholder, einschließlich von staatlichen Stellen auf allen Ebenen, Organisationen der Zivilgesellschaft und Dienstleistungserbringern auf, zum Inhalt dieser Empfehlung Stellung zu nehmen. Insbesondere erbittet die Kommission eine Stellungnahme zu der Frage, ob ihre Vorschläge zur Förderung der aktiven Einbeziehung wirksam und umfassend sind.

Diese Mitteilung ist ebenfalls an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen gerichtet.

6.3 *Weitere Schritte*

Damit alle interessierten Einrichtungen und Organisationen auf EU- und nationaler Ebene angesprochen werden können, wird die Mitteilung auf die Website der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit gestellt:

http://ec.europa.eu/employment_social/consultation_de.html.

Anmerkungen oder Anregungen interessierter Kreise sind per E-Mail ausschließlich an die nachstehende Adresse zu richten:

empl-active-inclusion@ec.europa.eu.

Kommentare sollten bis spätestens 28. Februar 2008 eingehen. Die Kommission wird die übermittelten Beiträge eingehend prüfen, die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen veröffentlichen und die entsprechenden Nacharbeiten übernehmen.