

EMPFEHLUNGEN

KOMMISSION

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 3. Oktober 2008

zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2008) 5737)

(2008/867/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 211,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Achtung der Menschenwürde ist ein Grundprinzip der Europäischen Union, zu deren Zielen auch die Förderung der Vollbeschäftigung und des sozialen Fortschritts, die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung sowie die Förderung der sozialen Gerechtigkeit und des Sozialschutzes zählen. Gemäß Artikel 137 Absatz 1 Buchstabe h EG-Vertrag muss die Gemeinschaft Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen unterstützen und ergänzen. In Artikel 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, festgelegt.
- (2) Die Empfehlung 92/441/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung ⁽¹⁾ ist nach wie vor ein Referenzwerk für Gemeinschaftsstrategien zu Armut und sozialer Ausgrenzung, das nichts von seiner Bedeutung verloren hat, wenn auch mehr getan werden muss, um sie vollständig umzusetzen.
- (3) Seit 1992 wurden neue politische Instrumente eingeführt. Ein Beispiel hierfür ist die offene Koordinierungsmethode im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung (OKM), deren Ziel es unter anderem ist, die aktive soziale Eingliederung aller durch Förderung der Erwerbsbeteiligung und Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung der am stärksten an den Rand der Gesellschaft gedräng-

ten Menschen und Gruppen sicherzustellen ⁽²⁾. Ein weiteres Instrument ist die Europäische Beschäftigungsstrategie; damit soll unter anderem die soziale Eingliederung gestärkt, die Armut bekämpft, die Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt verhindert und die Eingliederung von benachteiligten Personen in die Beschäftigung unterstützt werden ⁽³⁾.

- (4) Anhaltende Armut und Arbeitslosigkeit sowie immer komplexere Mehrfachbenachteiligungen erfordern umfassende, integrierte Strategien ⁽⁴⁾. Um die Sozialschutzsysteme zu modernisieren, muss eine integrierte Strategie zur aktiven Eingliederung sowohl eine angemessene Einkommensunterstützung als auch Kontakt zum Arbeitsmarkt und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen umfassen ⁽⁵⁾. Diese Strategie ergänzt das Flexicurity-Konzept, ist jedoch an die aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen gerichtet. Sie leistet einen Beitrag zur Lissabon-Strategie, da die Mobilisierung und Mobilität der Arbeitnehmer erleichtert werden, und stellt eine Komponente der sozialen Dimension der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung dar ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Mitteilung der Kommission KOM(2005) 706 — „Zusammenarbeiten, zusammen mehr erreichen: ein neuer Rahmen für die offene Koordinierung der Sozialschutzpolitik und der Eingliederungspolitik in der Europäischen Union“.

⁽³⁾ Entscheidung des Rates vom 7. Juli 2008 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, Ratsdokument 10614/2/082008 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

⁽⁴⁾ Mitteilung der Kommission KOM(2007) 620 — „Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktfernen Menschen voranbringen“ und KOM(2005) 33 „Sozialpolitische Agenda“.

⁽⁵⁾ Mitteilung KOM(2006) 44 — „Über eine Anhörung zu Maßnahmen auf EU-Ebene zur Förderung der aktiven Einbeziehung von arbeitsmarktfernen Personen“.

⁽⁶⁾ Mitteilung KOM(2007) 620, Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2007 in Brüssel und Orientierungsleitfaden des Ausschusses für Sozialschutz zur aktiven Eingliederung vom 3. Juli 2008. Insbesondere siehe auch: Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Dezember 2007, Dokument 16139/07; Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 18. Juni 2008 „Aktive Einbeziehung“ (Dok. CdR 344/2007); Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 27. Oktober 2007 zu sozialen Mindeststandards (Dok. CESE 892/2007).

⁽¹⁾ ABl. L 245 vom 26.8.1992, S. 46.

- (5) Nationale Prioritäten und die Verfügbarkeit von Finanzmitteln sollten bei der schrittweisen Umsetzung dieser Empfehlung berücksichtigt werden.
 - (6) Diese Empfehlung und die Umsetzung der hierin festgelegten gemeinsamen Grundsätze gilt unbeschadet der Anwendung von Gemeinschaftsvorschriften — darunter auch die Regelungen zu staatlichen Beihilfen und die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung ⁽¹⁾ — und der Gemeinschaftsregelungen für die öffentliche Auftragsvergabe.
 - (7) Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip fällt die Definition der Höhe der Einkommensunterstützung sowie die Festsetzung des angemessenen politischen Instrumentariums angesichts der unterschiedlichen Situationen und Bedürfnisse auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten —
- 3. sicherzustellen, dass die Strategien zur aktiven Eingliederung Folgendes berücksichtigen:
 - a) Unterstützung der Verwirklichung sozialer Grundrechte;
 - b) Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Chancengleichheit für alle;
 - c) sorgfältige Berücksichtigung der Komplexität von Mehrfachbenachteiligungen und der spezifischen Situationen und Bedürfnisse der verschiedenen schutzbedürftigen Gruppen;
 - d) Berücksichtigung der lokalen und regionalen Gegebenheiten und Verbesserung des territorialen Zusammenhalts;
 - e) Übereinstimmung mit einem Lebenszyklusansatz für soziale und beschäftigungspolitische Strategien, so dass die Solidarität zwischen den Generationen unterstützt und die intergenerationale Übertragung von Armut verhindert werden kann;

EMPFEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN:

1. eine integrierte umfassende Strategie zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen zu gestalten und durchzuführen, die angemessene Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen in sich vereint. Die Konzepte zur aktiven Eingliederung sollten für die Arbeitsfähigen die Eingliederung in eine nachhaltige und hochwertige Beschäftigung erleichtern und denen, die keiner Beschäftigung nachgehen können, Zuwendungen zukommen lassen, die ein Leben in Würde ermöglichen, und sie bei der Teilhabe an der Gesellschaft unterstützen;
 2. die Wirksamkeit integrierter Konzepte zur aktiven Eingliederung zu gewährleisten, und zwar durch:
 - a) umfassende Politikgestaltung zur Festlegung der besten Gewichtung der drei Pfeiler der Strategie zur aktiven Eingliederung unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Eingliederung benachteiligter Personen sowie ihrer potenziellen Zusammenhänge, einschließlich Synergieeffekte und möglicher Zielkonflikte;
 - b) integrierte Durchführung der Strategie zur aktiven Eingliederung (alle drei Pfeiler), um den vielschichtigen Gründen von Armut und sozialer Ausgrenzung wirksam zu begegnen und die Koordination zwischen öffentlichen Stellen und Dienstleistern, die die Leistungen zur aktiven Eingliederung erbringen, zu verbessern;
 - c) Koordinierung der Strategien bei den lokalen, regionalen, nationalen und EU-Behörden unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Rollen, Zuständigkeiten und Prioritäten;
 - d) aktive Beteiligung aller sonstigen relevanten Akteure, einschließlich derer, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, der Sozialpartner, nichtstaatlicher Organisationen und Dienstleister, an der Entwicklung, Durchführung und Bewertung der Strategien;
- 4. integrierte Strategien zur aktiven Eingliederung gemäß den folgenden gemeinsamen Grundsätzen und Leitlinien für jeden Pfeiler unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und ihrer unterschiedlichen Situationen, Bedürfnisse und Prioritäten zu organisieren und durchzuführen, unbeschadet der Anwendung von Gemeinschaftsvorschriften, darunter die Regelungen zu staatlichen Beihilfen und die Gemeinschaftsregelungen für die öffentliche Auftragsvergabe;
 - a) *Angemessene Einkommensunterstützung*
 Anerkennung des grundlegenden Anspruchs jedes Einzelnen auf Zuwendungen und Leistungen, die ausreichen, um ein menschenwürdiges Leben zu führen, als Teil der umfassenden und konsistenten Bemühungen zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung.
 - i) Gegebenenfalls Überprüfung der Sozialschutzsysteme vor dem Hintergrund der *gemeinsamen Grundsätze* in Abschnitt B der Empfehlung 92/441/EWG. Insbesondere sollte bei einer Strategie zur aktiven Eingliederung der Anspruch auf ausreichende Zuwendungen an Folgendes geknüpft sein:
 - Personen, deren Zustand es zulässt, sollten sich für eine Erwerbstätigkeit oder für eine Berufsausbildung zur Erlangung eines Arbeitsplatzes tatsächlich zur Verfügung halten, oder der Anspruch sollte gegebenenfalls vorbehaltlich von Maßnahmen der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung für andere Personen gelten;
 - Strategien, die auf nationaler Ebene für die wirtschaftliche und soziale Eingliederung der Betroffenen für notwendig erachtet werden, sollten verfolgt werden.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) (ABl. L 214 vom 9.8.2008, S. 3).

ii) Sicherstellung der Gewährung dieses Anspruchs gemäß den *praktischen Leitlinien* in Abschnitt C Absätze 1, 2 und 3 der Empfehlung des Rates 92/441/EWG. Insbesondere wenn die für ein Leben in Würde notwendigen Zuwendungen bestimmt werden, sollten Lebensstandard und Preisniveau (aufgeschlüsselt nach Haushaltstyp und -größe) im betroffenen Mitgliedstaat berücksichtigt werden, indem geeignete nationale Indikatoren herangezogen werden. Im Rahmen einer aktiven Eingliederung sollte für arbeitsfähige Personen weiterhin ein Anreiz bestehen, sich um eine Arbeitsstelle zu bemühen; ferner sollten die Beträge für bestimmte Bedürfnisse angepasst bzw. ergänzt werden.

b) Integrative Arbeitsmärkte

Maßnahmen, die gewährleisten, dass arbeitsfähige Personen wirksam bei der Aufnahme und Wiederaufnahme einer ihren Fähigkeiten entsprechenden Beschäftigung und ihrem Verbleib darin unterstützt werden.

i) Förderung der folgenden *gemeinsamen Grundsätze* im Zusammenhang mit Strategien zu aktiver Eingliederung:

- Reaktion auf die *Bedürfnisse derer*, die aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind, um ihre allmähliche Wiedereingliederung in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt zu erleichtern und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern;
- Durchführung von notwendigen Maßnahmen zur Förderung *integrativer Arbeitsmärkte*, um allen Zugang zur Beschäftigung zu gewährleisten;
- Förderung *hochwertiger Arbeitsplätze*, eingeschlossen Bezahlung und Leistungen, Arbeitsbedingungen, Gesundheit und Sicherheit, Zugang zu lebenslangem Lernen und Karriereaussichten, um vor allem „Armut trotz Arbeit“ zu verhindern;
- Behebung der Arbeitsmarktsegmentierung durch Förderung von *Arbeitsplatzsicherung* und *Höherqualifizierung*.

ii) Durchführung dieser Grundsätze mithilfe folgender *praktischen Leitlinien*:

- Ausweitung und Verbesserung der Investitionen in Humankapital mit integrativen Maßnahmen für Aus- und Weiterbildung, einschließlich erfolgreicher Strategien für lebenslanges Lernen; Anpassung der Aus- und Weiterbildungssysteme infolge neuer Qualifikationsanforderungen und des Bedarfs an digitalen Fertigkeiten;
- aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen, darunter auch maßgeschneiderte, personalisierte, bedarfsabhängige Dienstleistungen und Unterstützungsleistungen, z. B. frühe Bedarfserhebung; Unterstützung bei der Arbeitsuche, Beratung und

Schulung sowie Motivation, aktiv Arbeit zu suchen;

- laufende Überprüfung der in Steuer- und Sozialleistungssystemen enthaltenen Anreize und Hemmnisse, einschließlich Sozialleistungsmanagement und Überprüfung der Anspruchsberechtigung, sowie umfassender Abbau der hohen effektiven Grenzsteuersätze, insbesondere bei Geringverdienern, unter Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzniveaus;
- Unterstützung für Solidarwirtschaft und geschützte Beschäftigung als wichtiger Faktor bei Einstiegsstellen für benachteiligte Personen, Förderung von finanzieller Eingliederung und Mikrokrediten, finanziellen Anreizen für Arbeitgeber, Personal einzustellen, der Entwicklung neuer Möglichkeiten für Arbeitsplätze bei Dienstleistern, insbesondere auf lokaler Ebene, und stärkere Sensibilisierung für integrative Arbeitsmärkte;
- Förderung der Anpassungsfähigkeit, Unterstützung während des Beschäftigungsverhältnisses und Schaffung eines unterstützenden Umfelds, einschließlich Gesundheit und Wohlergehen, Nichtdiskriminierung und Anwendung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen in Verbindung mit dem sozialen Dialog.

c) Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen

Maßnahmen aller Art, um den Betroffenen gemäß den entsprechenden nationalen Vorkehrungen mittels Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen angemessene soziale Unterstützung zukommen zu lassen. Insbesondere sollte Folgendes unternommen werden:

Bereitstellung von Dienstleistungen, die für die Unterstützung der Strategien zur aktiven sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung von grundlegender Bedeutung sind, u. a. bei Sozialleistungen, Beschäftigung und Schulung, Wohnwesen und sozialem Wohnungsbau, Kinderbetreuung, Langzeitpflege und Gesundheitsfürsorge in Übereinstimmung mit den folgenden *gemeinsamen Grundsätzen*, die die Rolle lokaler, regionaler und nationaler Behörden, die geltenden Gemeinschaftsregelungen und die unterschiedlichen Situationen, Bedürfnisse und Wünsche in den Mitgliedstaaten berücksichtigen:

- geografische Zugänglichkeit, physische Zugänglichkeit, Erreichbarkeit;
- Solidarität, Chancengleichheit für Nutzer der Dienstleistungen und Arbeitnehmer, unter Berücksichtigung der Vielfalt der Nutzer;
- Investitionen in Humankapital, Arbeitsbedingungen und angemessene materielle Infrastruktur;
- umfassende und koordinierte Dienstleistungen, die integriert erarbeitet und erbracht werden;

- Einbeziehung der Nutzer und personalisierte Konzepte, um auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Personen einzugehen;
- Überwachung und Leistungsbewertung sowie Austausch vorbildlicher Verfahren;

5. die relevanten Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Sozialschutzvorkehrungen sicherzustellen; die Bestimmungen und Mittel der Strukturfonds, insbesondere des Europäischen Sozialfonds, zur Unterstützung von Maßnahmen zur aktiven Eingliederung heranzuziehen;

detaillierte Regelungen zu treffen, ihre Kosten abzudecken und ihre Verwaltung und Durchführung gemäß nationalen Rechtsvorschriften und/oder Praktiken zu organisieren;

Wirtschafts- und Etatzwänge, die von den nationalen Behörden gesetzten Prioritäten und die öffentliche Finanzlage zu berücksichtigen, um die richtige Gewichtung von Anreizen zur Arbeit, Armutsbekämpfung und nachhaltiger Kostenentwicklung zu finden;

die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass alle, auch die am stärksten benachteiligten Personen, über Ansprüche und Unterstützungsmöglichkeiten informiert sind, gegebenenfalls unter Nutzung der Informationstechnologien;

so weit wie möglich die Verwaltungsverfahren und Regelungen für die Prüfung der Zuwendungen und der jeweiligen Situation zu vereinfachen;

wenn möglich und in Übereinstimmung mit den nationalen Vorschriften die Mechanismen für Widerspruch bei den zuständigen Verwaltungsbehörden und gegebenenfalls bei unabhängigen Dritten, z. B. Gerichte, zu organisieren; die Betroffenen sollten dazu leicht Zugang haben;

6. Indikatoren und Informationssysteme zu verbessern, um mehr aktuelle und vergleichbare Daten zu allen Pfeilern der aktiven Eingliederung zu generieren;

die Strategien zur aktiven Eingliederung im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode auf Grundlage der engen Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuss für Sozialschutz und dem Beschäftigungsausschuss und mit Unterstützung des Programms Progress zu überwachen und zu bewerten;

die Übereinstimmung mit dem Gesamtkonzept der Lissabon-Strategie hinsichtlich der Zielsetzungen zum sozialen Zusammenhalt zu gewährleisten.

Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Brüssel, den 3. Oktober 2008

Für die Kommission
Vladimír ŠPIDLA
Mitglied der Kommission