KOMMISSION

INFORMATIONEN

EMPFEHLUNGEN UND STELLUNGNAHMEN

Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Tätigkeit der Sozialdienste für innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandernde Arbeitnehmer

I. Begründung

Die enge Zusammenarbeit, die die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gemäß Artikel 118 „zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern" hat, ist zweifellos auch zwischen den Sozialeinrichtungen für die der Gemeinschaft angehörenden Arbeitnehmer anzustreben, die einer Beschäftigung in einem anderen als ihrem Heimatstaat nachgehen wollen oder nachgehen. Diese Einrichtungen haben eine wichtige Aufgabe zu erfüllen; sie gehören unzweifelhaft zu dem sozialen Bereich, den Artikel 118 erfaßt. Darüber hinaus läßt sich ohne weiteres feststellen, daß sich ihre Tätigkeit mittelbar oder unmittelbar auf die meisten der in diesem Artikel ausdrücklich erwähnten Sachgebiete erstreckt und eine Zusammenarbeit um so erstrebenswerter ist, als solche Zu- und Abwanderungen von Arbeitnehmern zwangsläufig immer zwei oder mehr Staaten betreffen.

Die Sozialarbeit als Tätigkeit, deren Sinn in einer immer besseren Anpassung des einzelnen an seine Umgebung und umgekehrt liegt, kann unzweifelhaft zur Lösung der menschlichen Probleme beitragen, die sich aus der Zu- und Abwanderung der Arbeitnehmer ergeben. Sie entspricht somit den Zielen des Artikels 117, in dem die Notwendigkeit bejaht wird, auf die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hinzuwirken.

Der Vertrag von Rom bringt mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine neue Bedeutung des Begriffes „Wander"-Arbeitnehmer; als solcher gilt im Rahmen des gemeinsamen Marktes ein Arbeitnehmer, der als Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft beschäftigt ist; damit werden für die Arbeitnehmer der Gemeinschaft die überkommenen Begriffe „Auswanderung" und „Einwanderung" fallen gelassen und allmählich „freie Zu- und Abwanderung" und „freie Niederlassung" im Gebiet der Gemeinschaft zu festen Begriffen werden. Zweifellos eröffnen sich dadurch neue Perspektiven für die Sozialdienste, worauf in den Debatten des Europäischen Parlaments mehrfach hingewiesen worden war.

Diese Erwägungen haben die Kommission veranlaßt, parallel zur Einführung der Verordnungen Nr. 3, Nr. 4 und Nr. 16 des Rats über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und Nr. 15 des Rats über die ersten Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft Erhebungen über „die gegenwärtige Lage des Sozialdienstes für die Wanderarbeitnehmer in den sechs Ländern der Gemeinschaft" durchzuführen. Durch diese Erhebungen konnten die von der Vielfalt der Zusammenhänge und der Probleme herrührenden Unterschiede erkannt und neben den Leistungen und Erfolgen auch die noch vorhandenen Lücken aufgezeigt werden. Gleichzeitig stellte sich heraus, daß geeignete Maßnahmen und Methoden einer Sozialpolitik, die vor allem die Berufsausbildung und die Wohnungsbeschaffung berücksichtigt, viel dazu beitragen konnten, den in ein fremdes Land kommenden Arbeitnehmern und ihren Familien möglichst günstige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu sichern; dies ist unbestreitbar ein menschliches und soziales wie

auch ein wirtschaftliches Anliegen, da eine bessere Anpassung die Arbeitsleistung erhöhen und die Mehrzahl der bisher festgelegten Folgen mangelnder Anpassung (wie Unbeständigkeit, vorzeitige Rückkehr, Krankheiten usw.) beseitigen dürfte.

Außerdem wurden die Konventionen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation über die Wanderarbeitnehmer, vor allem die deren Grundlage bildende Konvention Nr. 97 und die Empfehlung Nr. 86, gebührend von der Kommission berücksichtigt. Unbeschadet deren Bestimmungen auf diesem Gebiet hat die Kommission folgende Empfehlung ausgearbeitet. Sie hat sich dabei auch auf die Europäische Sozialcharta gestützt, vor allem in der Frage der Anerkennung des Rechts jeder Person auf Inanspruchnahme geeigneter Sozialhilfeeinrichtungen sowie des Rechts der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen auf Schutz und Betreuung.

Die Kommission hat die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Sozialausschusses des Europäischen Parlaments zum Wortlaut dieser Empfehlung eingeholt, und diese haben ihrerseits mit mehreren Vorschlägen zu dem unterbreiteten Entwurf beigetragen sowie seine Bedeutung und Ausrichtung hervorgehoben.

Die EWG-Kommission hat Wert darauf gelegt, auch die Stellungnahme der Hohen Behörde der EGKS einzuholen, die unbeschadet der im Rahmen ihres Vertrages durchführbaren Maßnahmen dieser Empfehlung voll und ganz zugestimmt hat.

Die Kommission hat bereits mehrere konkrete Maßnahmen ergriffen. Schon 1960 wurde ein Seminar veranstaltet, in dem unter anderem das Thema „Sozialdienst und Freizügigkeit" behandelt wurde. Ähnliche Veranstaltungen über das gleiche Thema, an denen Sachverständige für Sozialfragen, Vertreter der Berufsverbände, der Familienorganisationen und Leiter der zuständigen Sozialdienste teilnehmen sollen, sind geplant. Zur Zeit wird ein Freistellenprogramm durchgeführt, das den Sozialarbeitern ein Praktikum bei solchen Dienststellen in einem anderen Mitgliedstaat ermöglicht, die sich mit den innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandernden Arbeitnehmern und deren Familien befassen. Im Zusammenhang damit untersucht die Kommission insbesondere auf Anregung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Möglichkeit, Mitgliedstaaten auf Antrag vorübergehend Sachverständige eines anderen EWG-Staates zur Verfügung zu stellen, um zur Anwendung dieser Empfehlung beizutragen und bei der Durchführung von Sonderprogrammen fachlich Unterstützung zu gewähren.

II. Empfehlung

Aus diesen Gründen richtet die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gemäß den Bestimmungen des Vertrages zur Gründung dieser Gemeinschaft, insbesondere gemäß Artikel 155, und nach Beratung durch den Wirtschafts- und Sozialausschuß folgende Empfehlung an die Regierungen der Mitgliedstaaten:

1. *Der Ausbau und gegebenenfalls die Neuschaffung von Sozialeinrichtungen — ausgestattet mit dem geeigneten Material und Personal — zur Betreuung der innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandernden Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ist durch geeignete finanzielle Unterstützung anzuregen und zu fördern.*

Diese öffentlichen, halböffentlichen oder privaten Einrichtungen müssen dem tatsächlichen Bedarf entsprechen; die Betreuung muß kostenlos erfolgen und den Bedürfnissen aller Gruppen von Arbeitnehmern, auch der Saisonarbeiter und Grenzgänger, angepaßt sein. Um für die Sozialeinrichtungen besonders qualifiziertes Personal zu gewinnen, werden die entsprechenden Besoldungsbedingungen unter Berücksichtigung der wahrzunehmenden Aufgaben sowie der erforderlichen Vorbildung, wie unter Ziffer 4 verlangt wird, festgesetzt.

2. *Es ist dafür Sorge zu tragen, daß diese Sozialeinrichtungen folgenden Aufgaben gerecht werden:*

A. *Vor der Abreise aus dem Herkunftsland*

— ist dem Arbeitnehmer, der einer Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat nachgehen will, seinem Ehegatten und seinen Familienangehörigen die Möglichkeit zu bieten, mit einem qualifizierten Sozialarbeiter ihren Plan zu besprechen, um die Entscheidung und Vorbereitung zu erleichtern. Daher muß sich die Unterrichtung auf die Lebens-, Wohnungs- und Arbeitsbedingungen im Auf-

nahmeland, die geltenden staatlichen Rechtsvorschriften und die Bestimmungen über Freizügigkeit und Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer erstrecken. Dieser Aufgabe unterzieht sich der Sozialbetreuer, indem er diese Auskünfte selbst erteilt oder die betreffenden Personen mit den zuständigen Stellen und Berufsverbänden in Verbindung bringt.

Dabei muß alles getan werden, um den ersten Kontakt mit dem Beschäftigungsland zu erleichtern (eingehende Informationen, Anschriften, Broschüren, Filme, Sprachkurse, kleine Wörterbücher usw...);

— ist den von den Familienvätern getrennten Familien:

a) dabei zu helfen, sich auf die Zusammenführung der Familie vorzubereiten, und zwar sowohl in psychologischer wie in sprachlicher Hinsicht (wobei für Mutter und Kinder, vor allem wenn es sich um Jugendliche handelt, besondere psychologische Probleme auftauchen);

b) bei längerer Trennung die für die Wahrung des Familienzusammenhalts unerläßliche Hilfe zu leisten, die Zusammenführung zu unterstützen und über die Sozialgesetzgebung und ihre Möglichkeiten Aufklärung zu geben.

B. *Während der Reise*

ist sicherzustellen, daß die erforderlichen Hilfeleistungen in geeigneter Weise durchgeführt werden.

C. *Nach der Ankunft im Beschäftigungsland*

— ist darauf zu achten, daß die Sozialeinrichtungen, die offiziellen Stellen der beiden Länder und die Arbeitgeber bei der Aufnahme der Arbeitnehmer zusammenarbeiten, damit diesen bei der Durchreise und der Weiterleitung nach ihrem neuen Wohnort jede mögliche Erleichterung gewährt wird;

— ist den Arbeitnehmern und ihren Familien die Möglichkeit zu geben, sich in ihrer eigenen Sprache von einem qualifizierten Betreuer beraten zu lassen, der ihnen bei der Erledigung der Formalitäten helfen und sie davon überzeugen kann, wie wichtig es für sie ist, sich so schnell wie möglich mit Sprache, Sitten und Gebräuchen des Aufnahmelandes vertraut zu machen; dieser Betreuer soll den Arbeitnehmern die Verbindungen zu den für ihre Angelegenheiten zuständigen öffentlichen, halböffentlichen und privaten Einrichtungen verschaffen und sie notfalls in geeigneter Form psychologisch unterstützen.

Dabei ist der Betreuung von Kindern, Jugendlichen, Alleinstehenden und Müttern besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Die Sozialarbeiter müssen sich zur Lösung dieser Fragen, die nicht unmittelbar in die Zuständigkeit der Sozialeinrichtungen fallen (z. B. Schulbesuch, Berufsausbildung usw.), an die zuständigen Stellen wenden, dafür sorgen, daß entsprechende Maßnahmen getroffen werden, die Meinungsbildung beeinflussen und die Betreffenden zur Mitarbeit auffordern. Unter Umständen könnten „Modell"-Versuche erwogen werden, um noch weitere Möglichkeiten, die eintreten können, mit zu berücksichtigen;

— ist die erforderliche Hilfe für die Übersiedlung der Familien anzubieten, besonders bei der Wohnungsbeschaffung. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, wieviel Geld der Arbeitnehmer für Miete aufbringen kann und wie die Ortsverhältnisse sind.

3. *In jedem Mitgliedstaat ist eine echte Zusammenarbeit zwischen den auf solche Aufgaben spezialisierten Einrichtungen und den anderen Sozialeinrichtungen herzustellen,* so daß sich alle regelmäßig in ihren Betreuungsaufgaben ergänzen können, wobei sie berücksichtigen, ob diese mit den eigentlichen Problemen der Beschäftigung im fremden Land im Zusammenhang stehen oder nicht. Hierbei ist jedoch zu vermeiden, daß die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen den öffentlichen, privaten oder berufsständischen Charakter der einzelnen Stellen beeinträchtigen.

4. *Die Ausbildung des Personals der Sozialdienste ist in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu fördern und zu überwachen.*

Ungeachtet der Betreuung oder geplanten Betreuung dieser Arbeitnehmer und ihrer Fa-

milienangehörigen durch öffentliche Stellen oder Berufsverbände sollte sich jede öffentliche oder private Sozialeinrichtung, die zu- und abwandernde Arbeitnehmer betreut, verpflichtet fühlen, nur entsprechend vorbereitete Sozialarbeiter einzusetzen, die die in ihrem Lande übliche Ausbildung an den Fürsorgefachschulen erhalten haben.

Darüber hinaus sollte eine zusätzliche Ausbildung folgende Lehrgegenstände umfassen, soweit diese nicht schon zur allgemeinen Ausbildung der Sozialarbeiter gehören:

a) die notwendigsten Kenntnisse über die nach Land und Gegend ihrer Herkunft verschiedene Denkart, Sitten und Gebräuche der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien (insbesondere Kurse über Psychologie, Soziologie, usw.);

b) Kenntnis der Verhältnisse im Aufnahmeland hinsichtlich seiner Gesetzgebung, insbesondere der Sozialgesetze, des Verwaltungsaufbaus sowie der sozialen und kulturellen Zusammenhänge; Kenntnis der besonderen Probleme in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen und hinsichtlich der sozialen Struktur des Aufnahmelandes;

c) Kenntnis der Bestimmungen der Gemeinschaft (z. B. über die Freizügigkeit, die Soziale Sicherheit der innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandernden Arbeitnehmer, den Sozialfonds usw.) sowie Kenntnis der zwei- und mehrseitigen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten;

d) geeignete Arbeitsmethoden für Gruppen- und Einzelbetreuung;

e) auf den Alltag abgestimmte Sprachkenntnisse.

Schließlich sollten Lehrgänge den in den Fachbetreuungsstellen tätigen Sozialarbeitern die Möglichkeit bieten, sich über die neue Arbeitsweise der Sozialdienste auf dem laufenden zu halten, soweit sie vorher dazu keine Gelegenheit hatten.

Die Gewährung von Freistellen an bereits qualifizierte Sozialarbeiter, die sich fortbilden wollen, empfiehlt sich als eines der wirksamsten Mittel für die Verbesserung ihrer beruflichen Fähigkeiten; diese Freistellen sollten den Sozialarbeitern Gelegenheit zu Studien und Besichtigungsreisen oder zur weiteren praktischen Ausbildung bei den Sozialeinrichtungen der Abgabe- und Aufnahmeländer bieten.

5. *Es ist für eine ständige Zusammenarbeit zwischen den Sozialeinrichtungen der beteiligten Länder Sorge zu tragen.*

Zu diesem Zweck sollen Verbindungsstellen zwischen den Sozialeinrichtungen des Herkunftslandes des Arbeitnehmers und denen des Aufnahmelandes geschaffen werden.

Auf folgenden Gebieten ist eine Zusammenarbeit geboten:

a) beim Informationsaustausch;

b) bei der gleichzeitig in beiden Ländern zu leistenden Sozialarbeit (Abreise und Aufnahme der Arbeitnehmer, Abreise und Übersiedlung der Familienangehörigen, Rückführung usw.);

c) beim Aufbau der Sozialdienste für die Betreuung der in ein anderes Land abwandernden Arbeitnehmer. Hierbei empfiehlt die Kommission, daß die Sozialeinrichtungen unter Berücksichtigung der psychologischen und sonstigen Bedürfnisse dieser Arbeitnehmer und in enger Zusammenarbeit mit den Einrichtungen und Behörden des Heimatlandes vom Aufnahmeland eingerichtet werden. Falls Sozialeinrichtungen des Abgabelandes im Aufnahmeland wirken, ist es wesentlich, daß ihre Tätigkeit mit derjenigen der Sozialdienste des Aufnahmelandes in Einklang gebracht wird; daß ihre Sozialarbeiter sich den Verhältnissen des Landes, in dem sie arbeiten, anpassen, seine Sprache erlernen und bemüht sind, die Bildung oder das Fortbestehen abgeschlossener Gruppen von Staatsangehörigen eines gleichen Landes zu verhindern;

d) bei der Ausbildung der Sozialbetreuer, der gemeinsamen Aufstellung eines Programms für die Gewährung der in Ziffer 4 vorgesehenen Freistellen sowie für zwischenstaatliche Tagungen und Treffen, zu denen Sozialarbeiter von Abgabe- und Aufnahmeländern zusammen mit Sachverständigen für Zu- und Abwanderungen und für Sozialdienste eingeladen werden sollten.

Bei Fragen, die nur durch Einschaltung von Sozialdiensten mehrerer Länder zu lösen sind, können diese zur Vermeidung von Doppelarbeit

eine der qualifizierten internationalen Sozialeinrichtungen in Anspruch nehmen, sich dabei jedoch die Möglichkeit offen halten, untereinander oder mit den Behörden der beteiligten Länder zusammenzuarbeiten.

Zusammenfassung

Die Kommission

— empfiehlt den Regierungen der Mitgliedstaaten, sobald wie möglich die erforderlichen Maßnahmen zur Verwirklichung der oben aufgeführten Ziele zu ergreifen;

— regt an, daß die amtlichen Stellen für ein weitgehendes Bekanntwerden dieser Empfehlung nicht nur bei den Sozialeinrichtungen, sondern auch bei allen öffentlichen, halböffentlichen und privaten Institutionen einschließlich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände Sorge tragen, die ihrer praktischen Verwirklichung dienlich sein können;

— bittet die Regierungen der Mitgliedstaaten, sie regelmäßig über die auf dem in dieser Empfehlung behandelten Gebiet geplanten Maßnahmen sowie über ihre Durchführung und die dabei aufgetretenen Schwierigkeiten zu unterrichten;

— bietet für die geplante engere Zusammenarbeit unter den Gemeinschaftsländern insgesamt oder auf zweiseitiger Ebene die Mitwirkung ihrer Dienststellen an, wobei sie vor allem prüfen würde, wie weit sie den Anregungen der Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer Mittel entsprechen kann.

Brüssel, den 23. Juli 1962

Für die Kommission
Der Präsident
W. HALLSTEIN