



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.11.2007
SEK(2007) 1470

ARBEITSPAPIER DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitpapier zur

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

Europäische i2010-Initiative zur digitalen Integration

„An der Informationsgesellschaft teilhaben“

**Zusammenfassung der
FOLGENABSCHÄTZUNG**

[KOM(2007) 694 endgültig]
[SEK(2007) 1469]

Einleitung

Diese Folgenabschätzung (nachstehend die „FA“) bezieht sich auf die vorgeschlagene Mitteilung zur europäischen i2010-Initiative zur digitalen Integration („*eInclusion*“) „An der Informationsgesellschaft teilhaben“ (nachstehend „die Mitteilung“). Sie steht am Ende einer langen Strategieentwicklungs- und Konsultationsphase, an der Interessengruppen und Vertreter der Mitgliedstaaten beteiligt waren und in der die Ergebnisse von Untersuchungen zum Stand der digitalen Integration und verwandter Politikbereiche berücksichtigt wurden.

Die Folgenabschätzung betrifft eine Reihe politischer Maßnahmen, die auf eine integrative Informationsgesellschaft ausgerichtet sind und somit dazu beitragen sollen, die politischen Ziele zu erreichen, die in der am 11. Juni 2006 von 34 europäischen Ländern in Riga verabschiedeten Ministererklärung¹ festgelegt wurden.

Die in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen sind nicht bindend und führen zu keinem erhöhten Verwaltungs- oder Finanzaufwand. In der FA werden daher politische Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt und die Folgen verschiedener Handlungsoptionen in qualitativer und zum Teil auch quantitativer Hinsicht abgeschätzt, wobei dies auf der Annahme beruht, dass alle *eInclusion*-Ziele vollständig umgesetzt werden. Der in den Leitlinien für Folgenabschätzungen festgelegte Grundsatz der „Verhältnismäßigkeit der Analyse“² ist somit vollständig erfüllt.

Die Folgenabschätzung geht darüber hinaus auf die in der Mitteilung über den barrierefreien Zugang („*eAccessibility*“) von 2005 gestellten Forderungen ein und behandelt die 2007 in diesem Bereich erzielten Fortschritte. Damit behinderte Menschen – und zunehmend auch die wachsende Gruppe der älteren Menschen in Europa – von der Informationsgesellschaft profitieren können, sind nutzergerechte Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) unverzichtbar. Die Folgenabschätzung zeigt, dass auf diesem Gebiet nur geringe Fortschritte erzielt wurden und deshalb im Jahr 2008 weitere Maßnahmen erforderlich sind. Ausgehend davon, dass 2008 eine weitere Konsultation der Interessengruppen und eine weitere Folgenabschätzung erfolgen werden, enthält die vorliegende Folgenabschätzung daher nur eine vorläufige Bewertung dieser Maßnahmen.

Was bedeutet digitale Integration und warum ist sie wichtig?

Der Ministererklärung von Riga zufolge bezeichnet der Begriff „digitale Integration“ („*eInclusion*“) sowohl integrative Informations- und Kommunikationstechnologien selbst als auch den Einsatz der IKT zur Förderung weitergehender Integrationsziele. Mit anderen Worten bezieht sich die digitale Integration auf das Ausmaß, in dem die Informations- und Kommunikationstechnologien – durch Bereicherung der sozialen Beziehungen sowie durch Förderung der Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten, des kulturellen Lebens und der Bürgerbeteiligung – auf allen Ebenen zu einer ausgeglicheneren und verstärkten Teilnahme an der Gesellschaft beitragen können.

¹ Die Erklärung (11. Juni 2006) führt konkrete Ziele auf, um digitale Unterschiede in den folgenden Bereichen zu verringern: IKT und das Altern, geografische Kluft, barrierefreier Zugang („*eAccessibility*“), digitale Kompetenzen sowie IKT für kulturelle Vielfalt und elektronische Behördendienste. http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/doc/declaration_riga.pdf

² Für Grundlagendokumente zur Politikentwicklung („*Broad policy-defining documents*“) ist eine vorläufige und überwiegend qualitative Folgenabschätzung erforderlich (Leitlinien zur Folgenabschätzung, SEK(2005) 791, S. 8).

Das Ausmaß des Problems: Wie viele Menschen sind betroffen?

Die schnelle Entwicklung der IKT eröffnet beträchtliche Möglichkeiten für den Einzelnen, an den Vorteilen der Informations- und Wissensgesellschaft teilzuhaben. Die IKT sind für viele Menschen für eine aktive und wirkungsvolle Teilnahme an der Gesellschaft unverzichtbar geworden, führen jedoch auch zu neuen Barrieren. Diese betreffen etwa die geografische Verbreitung IKT-gestützter Mehrwertdienste, den Zugang behinderter und älterer Menschen, unterschiedliche Beschäftigungschancen nach Bildungsstand, Kompetenzen und Motivation sowie die mit den Nutzungskosten verbundene soziale Schichtung. Ohne Gegenmaßnahmen werden sich diese Barrieren wechselseitig verstärken und nicht nur zu einer ausgeprägten „digitalen Kluft“, sondern möglicherweise auch zu einer tiefen sozialen und wirtschaftlichen Spaltung in Europa führen. Schätzungsweise 30–40 % der Menschen in Europa bleibt der Zugang zur Informationsgesellschaft durch unterschiedliche Faktoren – wie Wohnort, Alter, Behinderung, Geschlecht, ethnische Herkunft, mangelnde Kompetenzen und Informationen oder prekäre wirtschaftliche Verhältnisse – noch immer verwehrt (als Anhaltspunkt für die IKT-Nutzung im Allgemeinen dienen hierbei die schätzungsweise 200 Mio. Europäer, die das Internet noch immer nicht nutzen).³

Am stärksten betroffen und damit mögliche Zielgruppen politischer Maßnahmen sind (Daten in Bezug auf die Länder der EU-27, 2006):

- behinderte Menschen im Allgemeinen: schätzungsweise 74 Millionen Menschen in Europa (sowohl mit schweren als auch mit leichten Behinderungen)⁴
- von Armut bedrohte Menschen in Europa: 98 Millionen (davon etwa 9 % Erwerbstätige)
- Einwohner ausländischer Herkunft: etwa 15 Millionen

- Außerdem:
- Menschen mit einem niedrigen Bildungsgrad, die das Internet nicht nutzen: etwa 74 Millionen;
- Erwerbstätige, die das Internet nicht nutzen: etwa 89,5 Millionen;
- junge Menschen (15-24), die das Internet nicht nutzen: etwa 18 Millionen.

Warum muss Europa handeln?

Aus der FA gehen die Gründe hervor, warum die Maßnahmen im Bereich der digitalen Integration zu verstärken und auf EU-Ebene besser zu koordinieren sind. Wie die Erfahrung gezeigt hat, besteht ein erhebliches Risiko, dass neue IKT zu neuen, ausgeprägten Formen der Ausgrenzung führen: zur „digitalen Ausgrenzung“. Umgekehrt bleiben beträchtliche Beschäftigungs- und Wachstumspotenziale unerschlossen, wenn die Möglichkeiten der IKT nicht vollständig ausgeschöpft werden. Ohne umfassende politische Maßnahmen würde der wirtschaftliche und gesellschaftliche Vorteil der Informationsgesellschaft vielen Menschen in Europa daher verwehrt bleiben.

³ Eurostat, 2006, Gemeinschaftserhebung zur IKT-Nutzung in Privathaushalten und durch Privatpersonen (im Alter zwischen 16 und 74).

⁴ Bericht des Kommunikationsausschusses (COCOM) von 2004 auf der Grundlage der Daten von Eurostat und unter der Annahme, dass behinderte Menschen etwa 15 % der EU-Gesamtbevölkerung ausmachen. Eine weitere Grundlage ist der Anteil der Behinderten an der Erwerbsbevölkerung (nach Daten von Eurostat). Im Jahr 2002 gaben 44,6 Millionen – d. h. ein Sechstel (15,7 %) – der Menschen zwischen 16 und 64 Jahren in den Ländern der EU-25 an, ein lang andauerndes Gesundheitsproblem oder eine Behinderung zu haben. Eurostat, *Statistics in focus*, Thema 3 – 26/2003 (http://ec.europa.eu/employment_social/health_safety/docs/disabled_%202002_de.pdf).

Die erste „Riga-Übersicht“ („*Riga Dashboard*“) ⁵ (Anhang 2 der FA) und weitere Studien zeigen noch immer hartnäckige Unterschiede bei der Zugänglichkeit und Nutzung von Angeboten und Diensten der Informationsgesellschaft:

Die Unterschiede bei der Nutzung sind beträchtlich. In den Ländern der EU-27 nutzten 2006 das Internet regelmäßig:

- 76 % der Europäer mit hohem Bildungsstand, 25 % ohne/mit niedrigem Abschluss;
- 58 % der Erwerbstätigen gegenüber 36 % der Erwerbslosen;
- 51 % der Einwohnern dicht besiedelter Regionen gegenüber 35 % der Einwohner spärlich besiedelter Regionen.
- 15 Millionen Schüler/Studenten nutzen das Internet noch immer nicht und sind daher wesentlich bildungsbenachteiligt.
- 18 Millionen der 16- bis 24-Jährigen und 50 % der 24- bis 55-Jährigen nutzen das Internet noch immer nicht.
- Etwa 20 Millionen Erwerbslose nutzen das Internet nicht.
- Frauen haben ihre Defizite bei der Internet-Nutzung nahezu aufgeholt, es bestehen jedoch nach wie vor geschlechtsspezifische Unterschiede.

Mangelnde Nutzbarkeit der IKT (mangelnde Zugänglichkeit) stellt eine Barriere für behinderte und ältere Menschen dar:

- Nur 5 % der öffentlichen Websites in den Ländern der EU-27 erfüllen Mindeststandards und -leitlinien für die Web-Zugänglichkeit.
- Der Anteil untertitelter audiovisueller Programme variiert stark (von 2,5 % bis 95 %).
- Der Anteil der Programme mit Gebärdensprachdolmetscher ist noch wesentlich geringer und variiert stark, nämlich von unter 0,5 % bis 5 %.
- Der Anteil der Fernsehprogramme mit akustischer Beschreibung reicht von unter 1 % bis über 10 %.
- Integrierte Zugangserleichterungen für PCs und Software werden bei Weitem nicht durchgängig über die gesamte Produktpalette hinweg angeboten.

Es entstehen Stadt/Land-Gefälle bei der Breitbandverfügbarkeit und -verbreitung.

- Ende 2006 hatten 89 % der Bevölkerung der EU-27 Zugang zu Breitbandnetzen (92 % in den Ländern der EU-15).
- In ländlichen Gebieten beträgt der durchschnittliche Versorgungsgrad dagegen lediglich 71 %, und die Übertragungsgeschwindigkeiten sind geringer.

Unterschiede bei den digitalen Kompetenzen:

- Nur 57 % der Europäer haben gewisse Internet- und Computerkenntnisse.
- Die geringsten Computer- und Internet-Kenntnisse haben bildungsferne Gruppen, ältere Menschen und Nichterwerbstätige.

Unterschiede bei der Nutzung elektronischer Behördendienste: In der Altersgruppe der 15- bis 74-Jährigen nutzten diese Dienste in den Ländern der EU-27 im Jahr 2006:

- 21 %, um Informationen einzuholen,
- 13,3 %, um Formulare abzurufen,
- 8,8 %, um vollständige Transaktionen durchzuführen.

Altersabhängige Unterschiede bei der IKT-Nutzung:

- 71 % der 16- bis 24-Jährigen, jedoch nur 10 % der 65- bis 74-Jährigen nutzen das Internet.
- 43 Millionen der 55- bis 64-Jährigen und 37 Millionen der 65- bis 74-Jährigen nutzen das Internet nicht.

Was bringt die digitale Integration für Europa?

⁵ Eine Reihe von Indikatoren, anhand deren der Fortschritt bei der Erreichung der Ziele von Riga gemessen werden soll.

Die digitale Integration ist mit einem erheblichen wirtschaftlichen Vorteil für Europa verbunden. Sie ist eine der Grundvoraussetzungen für ein breit angelegtes, nachhaltiges Wachstum und kommt der gesamten Gesellschaft zugute. Ersten Schätzungen zufolge bietet die digitale Integration über einen Fünfjahreszeitraum Vorteile in einer Größenordnung von 35 Mrd. EUR bis 85 Mrd. EUR.

Welche Ziele werden verfolgt?

Die Politik der digitalen Integration dient dem Gesamtziel, *einerseits integrative IKT zu fördern und andererseits mit Hilfe der IKT breiter gefasste Integrationsziele zu erreichen und das Fundament für Wachstum und Beschäftigung zu legen.*

Die Mobilisierung aller Akteure (der Mitgliedstaaten, Branchenvertreter und der Zivilgesellschaft) und der Einsatz der bestehenden politischen Instrumente soll somit dazu beitragen, die digitale Integration nicht nur als gesellschaftliche Notwendigkeit, sondern auch als enorme wirtschaftliche Chance für Europa zu begreifen. In der FA wird daher empfohlen, die Absicht und Verpflichtung zur Förderung der digitalen Integration stärker in das öffentliche Bewusstsein zu rücken.

Darüber hinaus führt die FA drei konkrete Ziele in Bezug auf spezifische Probleme der Nutzer, Industrie und Behörden auf:

- Nutzer: Überwindung der Verfügbarkeits-, Zugänglichkeits-, Erschwinglichkeits- und Kompetenzdefizite;
- IKT-Industrie und -Dienstleister: Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen, um integrative IKT als profitablen Wachstumsmarkt zu etablieren;
- Behörden: Durchführung von Maßnahmen und Initiativen, die auf kohärente und effiziente eInclusion-Strategien ausgerichtet sind.

Welche Handlungsoptionen werden erörtert?

Die FA behandelt die folgenden politischen Handlungsoptionen für die digitale Integration und geht gemäß der eAccessibility-Mitteilung von 2005 insbesondere auf die Situation in diesem Einzelbereich ein.⁶

- (1) Fortbestand des Status quo. Diese Option wird im Bereich der Barrierefreiheit anhand einer Analyse der Auswirkungen geltender aufsichtsrechtlicher Bestimmungen erörtert;
- (2) Begrenzte Änderungen: Es werden einige konkrete Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen auf EU-Ebene durchgeführt, es werden jedoch keine zusätzlichen Koordinierungs- oder Integrationsmaßnahmen und nur in begrenztem Umfang Maßnahmen für bestimmte Risikogruppen getroffen. Diese Option wird für den Bereich der Barrierefreiheit unter der Annahme erörtert, dass begrenzte

⁶ Mitteilung „eAccessibility“, KOM(2005) 425: „Folgemaßnahmen, die sich mit dem Stand der Barrierefreiheit befassen, werden zwei Jahre nach Veröffentlichung dieser Mitteilung erfolgen. Dazu ... kann die Kommission möglicherweise zusätzliche Maßnahmen in Erwägung ziehen, falls nötig auch neue Rechtsvorschriften. Diese Arbeiten im Bereich eAccessibility werden wiederum zu der bereits für 2008 angekündigten europäischen Initiative zum Thema eInclusion beitragen.“

Anstrengungen unternommen werden, um die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten und den Interessengruppen zu verbessern.

- (3) Eine integrierte und kohärente Strategie, um die Synergien und Wirkungen auf folgende Weise zu verstärken: a) gezieltere Ausrichtung von Maßnahmen auf die Bedürfnisse bestimmter gefährdeter Gruppen; b) bessere Koordination und Integration der Maßnahmen verschiedener Politikbereiche; c) Konzentration auf die Teilnahme benachteiligter Gruppen an der Informationsgesellschaft sowie auf IKT-gestützte Angebote für diese Gruppen; d) umfassendere und fundiertere Kenntnisse und quantitative Daten, die in Überwachungs- und Bewertungsmechanismen einfließen, sowie e) Verstärkung des Problembewusstseins und der Anstrengungen. Für den Bereich der Barrierefreiheit wird geprüft, welche Wirkungen Maßnahmen zur Verschärfung geltender Bestimmungen hätten.

Welche Maßnahmen sind vorgesehen?

Die FA liefert die erforderlichen Belege und Argumente dafür, dass die europaweite Förderung der digitalen Integration – durch kohärentere politische Maßnahmen in der EU, die Mobilisierung der Hauptbeteiligten (Mitgliedstaaten, Industrie und Nutzer), die Einbindung der digitalen Integration in alle Politikbereiche sowie möglicherweise verbesserte Rechtsvorschriften im Bereich des barrierefreien Zugangs – mit einem entscheidenden Vorteil für Europa verbunden ist. Das Problembewusstsein sowie der Einsatz der Politik und Interessengruppen sind daher zu verstärken, indem Veranstaltungen und Initiativen publik gemacht werden, die die Bedeutung der digitalen Integration unterstreichen und Fortschritte aufzeigen.

Darüber hinaus sind Maßnahmen in den folgenden Bereichen vorgesehen:

- *Erstens: Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen, um allen Menschen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen.* Der Zugang zur Informationsgesellschaft wird noch immer durch eine Reihe von Barrieren, wie etwa mangelnde Zugänglichkeit, erschwert. Dies führt zu erheblichen Produktivitätseinbußen, während die Kosten von Anpassungen begrenzt wären. Darüber hinaus werden Fortschritte durch fragmentierte Ansätze behindert: Die Unternehmen betrachten die mangelnde Einheitlichkeit im Bereich der Barrierefreiheit als Hindernis für den Binnenmarkt. Fortschritte werden jedoch auch durch mangelnde Prioritätensetzung und fehlende Zusammenarbeit zwischen den Nutzern und der Industrie erschwert, weshalb die Industrie – sowie die Mitgliedstaaten – ihre Anstrengungen bei der Beseitigung von Zugangsbarrieren verstärken sollten. Die Folgenabschätzung zeigt, dass dieses Problem vorrangig zu behandeln ist, und schlägt unter anderem einen horizontalen gesetzgeberischen Ansatz im Bereich der Barrierefreiheit vor (d. h. keine auf bestimmte Technologien oder Nutzungsweisen beschränkte Rechtsvorschriften), wobei das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten sind.
- Neben der Barrierefreiheit sind auch die grundlegenden digitalen Kompetenzen zu verbessern, weshalb die Branche und die Mitgliedstaaten ihre Zusammenarbeit verstärken sollten. Des Weiteren sind verstärkte Bemühungen der regionalen Behörden und der Branche erforderlich, um die Verfügbarkeit von Breitbandnetzen insbesondere in ländlichen Regionen zu erhöhen.
- *Zweitens: Förderung der tatsächlichen Teilnahme ausgrenzungsgefährdeter Gruppen und Verbesserung ihrer Lebensqualität.* Um die Teilnahme von Gruppen mit einem hohen

Ausgrenzungsrisiko an der Informationsgesellschaft zu fördern, sind eine Reihe gezielter Maßnahmen einzuleiten bzw. zu verstärken und enger abzustimmen. Diese Maßnahmen sollen dazu beitragen, das Ausgrenzungsrisiko älterer und kranker Menschen in der Informationsgesellschaft zu überwinden. Grundlagen hierfür sind die im Aktionsplan „Altern in der Informationsgesellschaft“ definierte gemeinsame EU-Agenda sowie eine neue Initiative für die Telemedizin. Besonders wichtig ist es darüber hinaus, Konzepte für eine integrationsfördernde Erbringung öffentlicher Dienste gemeinsam zu erarbeiten und auszutauschen, die sozial benachteiligte Gruppen im Einklang mit dem Aktionsplan für elektronische Behördendienste zugute kommen sollen. Weiterhin ist bis Ende 2008 ein Verfahren in die Wege zu leiten, um möglicherweise weitere erforderliche Maßnahmen (z. B. für Jugendliche aus Randgruppen und ausgrenzungsgefährdete Migranten) festzulegen.

- *Drittens: Integration der eInclusion-Maßnahmen, um ihre nachhaltige Wirkung zu fördern.* Auch wenn die digitale Integration als weit verzweigtes Feld von einer Vielzahl von Faktoren und Akteuren beeinflusst wird, bieten gemeinsame Überwachungsmaßnahmen und Maßstäbe einen beträchtlichen Vorteil. Grundlagen hierfür sind die in Arbeit befindliche „Riga-Übersicht“ sowie eine verstärkte Zusammenarbeit der Nutzer und ihrer Vertreter, der Unternehmen, der Behörden und der Europäischen Kommission im Rahmen dieser Strategie, um die Kompetenzen der Nutzer und die Zusammenarbeit zu verbessern und so die Rolle der Nutzer zu stärken. Für die Nachhaltigkeit der digitalen Integration ist es entscheidend, dass das Problem in das Zentrum des politischen Blickfelds rückt. Dies bedeutet zum einen, dass bei der Gestaltung und Entwicklung von Technologien für die allgemeine Nutzung von Anfang an Ausgrenzungsgefahren zu berücksichtigen sind (integrative Gestaltung). Zum anderen sollte sich die Informationsgesellschaft fest als Bestandteil allgemeinpolitischer Programme zur Bekämpfung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ausgrenzung etablieren (IKT-gestützte Integrationsstrategien).

Angesichts zersplitterter Ansätze und einer Vielzahl kleiner und unkoordinierter Maßnahmen ist die Aufmerksamkeit der EU darauf zu richten, das Problembewusstsein zu schärfen und einen Austausch über bewährte Verfahren zu ermöglichen. Dies sollte auf der Grundlage der zahlreichen Initiativen von Interessengruppen erfolgen, die in einem Gesamtrahmen zusammengefasst werden, um so einen wichtigen Beitrag zu einer politisch viel beachteten eInclusion-Konferenz Ende 2008 zu leisten.

Worin besteht der europäische Mehrwert?

Der **Mehrwert** der europäischen eInclusion-Initiative beruht auf ihrem **Beitrag zur Verwirklichung gemeinsamer und systematischer Konzepte für die digitale Integration** durch die Verstärkung von Synergien der politischen Initiativen auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene. Er beruht darüber hinaus darauf, dass Initiativen der Wirtschaft gebündelt, bekannt gemacht und bei Erfolg wiederholt werden. Die Initiativen zielen somit darauf ab, Multiplikatoreffekte zu erzeugen, die erforderlich sind, um die positiven Auswirkungen bestehender Maßnahmen auf allen Ebenen zu verstärken.

Ebenso wie die Ursachen der digitalen Ausgrenzung werden sich auch die positiven Auswirkungen der digitalen Integration gegenseitig verstärken, sobald die nötigen Antriebskräfte aktiv sind und synergistisch wirken. Es ist davon auszugehen, dass dieser Prozess die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen verstärkt, da er die aktive Integration des Einzelnen in die europäische Wirtschaft und Gesellschaft begünstigt, den

Binnenmarkt für integrative Technologien und Dienste fördert sowie Forschung und Entwicklung in diesem Bereich vorantreibt. Die Fortschritte sind anhand einer Reihe von Angebots- und Nachfrageindikatoren zu messen (Riga-Übersicht). In der FA werden unter anderem erste Schätzungen zu den wirtschaftlichen Vorteilen dieser Fortschritte vorgenommen. Künftige Studien und Modellversuche werden weitere Nachweise liefern und die Erkenntnisse über die Beziehung zwischen diesen Indikatoren und dem allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt erweitern.