

DE

040497/EU XXIII.GP
Eingelangt am 03/07/08

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 2.7.2008
SEK(2008) 2157

ARBEITSPAPIER DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

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

**Eine erneuerte Sozialagenda:
Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 412 endgültig}
{SEK(2008) 2156}

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

1. EINLEITUNG

Die Kommission wies in ihrer Mitteilung *Eine bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa*¹ darauf hin, dass die Europäische Union die radikalen Veränderungen, die sich derzeit in unseren Gesellschaften vollziehen, analysieren und nachhaltige Antworten auf allen Ebenen entwickeln müsse, wenn sie die Herausforderungen, denen sich die Volkswirtschaften und die Gesellschaft in Europa gegenübersehen, meistern will. Auf dieser Grundlage führte die Kommission eine umfassende Bestandsaufnahme der sozialen Wirklichkeit in Europa² durch, um die gegenwärtigen großen Veränderungen in der Beschäftigung, bei Familienstrukturen, Lebensstil und traditionellen Unterstützungsstrukturen zu bestimmen, die den wachsenden Druck des demografischen Wandels widerspiegeln.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser umfassenden Befragung stellt sich nun die entscheidende Frage, ob mit den bestehenden Ansätzen angemessen auf die neuen Herausforderungen reagiert werden kann. Die Mitteilung *Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität: eine neue gesellschaftliche Vision für das Europa des 21. Jahrhunderts*³ bildet die erste Antwort der Kommission auf die neuen Herausforderungen, die die Ergebnisse der Konsultation zur sozialen Wirklichkeit in Europa aufzeigen. Die Mitteilung von November über die neue gesellschaftliche Vision deutet auch an, dass die Kommission Mitte 2008 eine erneuerte Sozialagenda – um die es in dieser Folgenabschätzung geht – vorbereiten möchte, um so dazu beizutragen, den europäischen Bürgern konkrete Ergebnisse vorzulegen.

Angesichts der hauptsächlich politischen Natur dieser Initiative entspricht diese Folgenabschätzung dem vorgegebenen Zweck. Somit sollen hierin Auswirkungen nicht präzise quantitativ bestimmt, sondern nur eine allgemeine qualitative Analyse der möglichen Folgen vorgenommen werden. Die vorliegende Folgenabschätzung berücksichtigt auch die Anmerkungen des Ausschusses für Folgenabschätzung der Kommission.

2. HINTERGRUND

Eine der Ausgangspositionen der erneuerten Sozialagenda ist die von der Kommission 2005 angenommene sozialpolitische Agenda für den Zeitraum 2005-2010⁴. Die Kommission hat nun alle im Rahmen dieser sozialpolitischen Agenda geplanten Maßnahmen durchgeführt. Des Weiteren wurde im Februar 2007 eine öffentliche Anhörung zur sozialen Wirklichkeit in Europa gestartet. Aufbauend auf den ersten Ergebnissen dieser Konsultation legt die im November 2007 angenommene Mitteilung *Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität: eine neue gesellschaftliche Vision für das Europa des 21. Jahrhunderts* einige mögliche Antworten auf die gegenwärtigen neuen gesellschaftlichen Herausforderungen in der Europäischen Union dar. Die Kommission gab bekannt, anhand der Ergebnisse dieser

¹ KOM(2006) 211.

² „Konsultationspapier des Beratergremiums für europäische Politik: Soziale Wirklichkeit in Europa“, abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_de.pdf.

³ KOM(2007) 726.

⁴ KOM(2005) 33.

Konsultation bis Mitte 2008 eine erneuerte Sozialagenda auszuarbeiten, und veröffentlichte einen Kurzbericht⁵ auf Grundlage der ca. 150 Beiträge, die bis Mitte März 2008 eingegangen waren. Darüber hinaus holte die Kommission die Stellungnahmen der anderen Europäischen Institutionen und Stellen sowie der relevanten Interessengruppen ein, u. a. im Rahmen des Forums zur sozialpolitischen Agenda vom 5./6. Mai 2008⁶.

3. PROBLEMSTELLUNG

In der Mitteilung zur gesellschaftlichen Vision von November 2007 bot die Kommission auf Grundlage der laufenden Bestandsaufnahme zur sozialen Wirklichkeit einen ersten Überblick über dieses Thema. Festgehalten wurde, dass die europäischen Gesellschaften sowohl im wirtschaftlichen als auch im sozialen Bereich schnelle und tiefgreifende Veränderungen durchlaufen, die von starken äußeren Kräften wie Globalisierung und Klimawandel, jedoch auch von inneren Kräften, z. B. demografische und soziale Entwicklungen, angetrieben werden. Hieraus ergibt sich folgendes Bild:

- Junge Menschen erhalten nicht den besten Start ins Leben: Trotz der Tatsache, dass jungen Menschen in der EU derzeit eine Fülle von Möglichkeiten offensteht, ist die junge Generation von heute in einer besonders prekären Situation. Im Jahr 2005 waren 19 % der Kinder in der EU von Armut bedroht, im Gegensatz zu 16 % der EU-Gesamtbevölkerung. Zu viele junge Menschen sind nicht in der Lage, ihr Potenzial vollständig auszuschöpfen und erfolgreich in den Arbeitsmarkt einzusteigen, und gehen ohne offiziellen Abschluss von der Schule ab. Jugendarbeitslosigkeit stellt auch weiterhin ein ernstes Problem dar.
- Die Bürger verfügen nicht über die Fähigkeiten, die für beruflichen Laufbahnen in der Wissensgesellschaft vonnöten sind: Die EU befindet sich zwar in einer guten Position, um die Globalisierung zu nutzen, doch profitieren nicht alle gleichermaßen von deren Vorteilen; ferner schürt Globalisierung Ängste. Die EU muss ihre Bürger unterstützen, indem sie ihnen die Mittel an die Hand gibt, mit denen diese sich leichter an die sich wandelnde Wirklichkeit anpassen können, und sie muss sich mit den Benachteiligten solidarisch zeigen, um zu gewährleisten, dass auch die Schwächsten mithalten können.
- Die EU ist für die Herausforderung in den Bereichen Demografie und Gesundheit nicht gerüstet: Aufgrund besserer Gesundheits- und Arbeitsbedingungen können immer mehr Europäer nun ein längeres und gesünderes Leben sowie einen längeren und aktiveren Ruhestand erwarten. Trotz der Zuwanderung aus Drittländern wird die Gesamtbevölkerung der EU leicht sinken und eine sehr viel höhere Lebenserwartung haben. Somit stellt die Gewährleistung der Tragfähigkeit der Renten die Sozialschutzsysteme künftig vor eine entscheidende Herausforderung.
- In vielen Teilen der europäischen Gesellschaften besteht immer noch soziale Ausgrenzung: Die Lebenschancen sind in den Gesellschaften von heute ungleich verteilt. Beim tatsächlichen, gleichberechtigten Zugang zu Beschäftigung, lebenslangem Lernen und zu Sozial- und Gesundheitsleistungen gibt es in der EU noch beträchtliche Unterschiede. Ein nennenswerter Anteil der EU-Bevölkerung stößt auf erhebliche Schwierigkeiten, einen angemessenen Lebensunterhalt zu verdienen oder einen Arbeitsplatz zu finden. Im

⁵ Vgl. http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/index_de.htm, SEK(2008) 1896, oder die Kurzversion in Anhang 2 des Folgenabschätzungsberichts.

⁶ http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/social_agenda/ec_conference_de.html.

Jahr 2004 verdienten etwa 100 Mio. Europäer weniger als das EU-Medianeinkommen in Höhe von ca. 8 000 EUR pro Jahr.

- Fortdauernde Diskriminierung wegen des Geschlechts oder aus anderen Gründen: Europa hat in den vergangenen Jahren beträchtliche Fortschritte auf dem Gebiet der Gleichstellung erzielt. Trotzdem besteht immer noch merkliche Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt, bei der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, hinsichtlich des Sozialschutzes und sozialer Ausgrenzung, im Gesundheitsbereich, beim Unternehmertum, in der politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsfindung, sowie in Wissenschaft und Technologie. Ferner bieten die Mitgliedstaaten unterschiedlich Schutz vor Diskriminierung außerhalb des Bereichs Beschäftigung aus Gründen einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Ausrichtung und der Religion oder der Weltanschauung.
- Die EU muss die soziale Dimension der Globalisierung besser fördern: Laut der IAO haben trotz des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum viele Menschen weltweit, vor allem Frauen, keinen Zugang zu angemessenen Arbeitsplätzen und -bedingungen. Schätzungen zufolge verdienen 487 Mio. Arbeitnehmer – oder 16,4 % aller Arbeitnehmer – immer noch nicht genug, um selbst und mit ihrer Familie über der Armutsgrenze von 1 USD pro Person und Tag zu leben. Die EU sollte auch weiterhin entscheidende Maßnahmen ergreifen, um die internationale Agenda so zu gestalten, dass sie unsere Interessen und Werte widerspiegelt, auch als Teil der „Agenda für menschenwürdige Arbeit“.
- Auf die neue soziale Wirklichkeit muss mit politischen Strategien und Instrumenten der EU reagiert werden: Neben der Beschäftigungs- und der Sozialpolitik haben auch eine Vielzahl anderer politischer Strategien, z. B. aus den Bereichen Umwelt, Makroökonomie, Binnenmarkt, allgemeine Bildung und Forschung, große soziale Auswirkungen. Die neue soziale Wirklichkeit ist vielschichtig und komplex. Es stellt sich somit die Frage, ob es Spielraum für mehr gemeinsame sektorübergreifende Maßnahmen auf EU-Ebene gibt, die alle relevanten Strategien vereinen, und ob die Instrumente, die der EU zur Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeiten der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, überarbeitet werden sollten.

4. ZIELE

Im Sinne der Problemstellung sollte die EU es sich zum Ziel setzen, unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit das Wohl und die Lebensqualität der europäischen Bürger zu steigern, und zwar durch:

- die Verbesserung der Chancen im Leben junger Menschen;
- die Förderung von neuen Fähigkeiten für neue Arbeitsplätze, für zufriedenstellende berufliche Laufbahnen und für bessere Beschäftigungsmöglichkeiten;
- die Förderung eines längeren und gesünderen Lebens;
- die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung;
- das Vorantreiben der Geschlechtergleichstellung und der Chancengleichheit;
- die Ausrichtung der internationalen Agenda auf die Förderung europäischer Werte;

- die Sicherstellung einer geeigneten Mischung politischer Strategien und die Steigerung der Wirksamkeit der EU-Instrumente.

Die oben genannten Ziele stehen vollkommen in Einklang mit anderen politischen Strategien und Konzepten der EU, insbesondere mit der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, der Strategie der EU für eine nachhaltige Entwicklung und dem Binnenmarkt, und unterstützen diese auch.

5. WICHTIGSTE POLITISCHE OPTIONEN

Gemäß dem EG-Vertrag tragen die Mitgliedstaaten die Hauptverantwortung für die Änderungen in der Politik, die notwendig sind, um auf die neue soziale Wirklichkeit zu reagieren und die entsprechenden Ziele aus Abschnitt 4 zu erreichen. Es stellt sich somit die grundsätzliche Frage, ob die EU auch weiterhin die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten unterstützen und ergänzen sollte, und wenn ja, auf welche Weise. Bei der Folgenabschätzung werden drei Optionen untersucht:

- Option 1: „Kein neuer Ansatz – keine neue Politik“. Hierbei wird der gemeinschaftliche Besitzstand weiter durchgeführt und angenommen, dass dieser bereits angemessen auf die neue soziale Wirklichkeit reagiert und 1. keine neuen (oder überarbeiteten) europäischen Rechtsvorschriften, 2. keine Überarbeitung der bestehenden Instrumente auf EU-Ebene und 3. keine weitere Verknüpfung bei den Strategien der EU vonnöten sind.
- Option 2: „Kein neuer Ansatz – neue Politik“. Wie in Option 1 würde die Kommission auch weiterhin den bestehenden gemeinschaftlichen Besitzstand durchführen. Jedoch würde Option 2 – im Gegensatz zu Option 1 – bedeuten, dass der bestehende gemeinschaftliche Besitzstand nicht angemessen auf die entstehende soziale Wirklichkeit reagiert, und eine überarbeitete Sozialagenda (legislative und nicht-legislative Initiativen) vorgestellt wird, um die neue soziale Wirklichkeit in den Bereichen Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit zu berücksichtigen. Auch würden neue Maßnahmen in anderen Politikbereichen mit sozialen Auswirkungen (u. a. allgemeine Bildung, Gesundheit, Informationsgesellschaft und Binnenmarkt) ergriffen, wenn auch unabhängig von der überarbeiteten Sozialagenda.
- Option 3: „Neuer Ansatz – neue Politik“. Wie in den Optionen 1 und 2 würde die Kommission auch weiterhin den bestehenden gemeinschaftlichen Besitzstand durchführen. Jedoch würde Option 3 im Gegensatz zu Option 2 bedeuten, dass der sektorübergreifende Charakter der Probleme, die sich aus der neuen sozialen Wirklichkeit ergeben, die ganzheitliche Aufbietung aller relevanten EU-Strategien erfordert, sodass – über Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit hinaus – auch Gesundheit, allgemeine Bildung, Informationsgesellschaft, Binnenmarkt, makroökonomische Strategien, Umwelt und Außenpolitik eingebunden werden. Option 3 würde die Ausarbeitung einer erneuerten Sozialagenda bedeuten, die alle relevanten Strategien vereint und basierend auf drei Pfeilern – Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität – dabei ungenutztes Potenzial ausschöpft.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Bei Option 1 würden der derzeitige gemeinschaftliche Besitzstand und die politischen Strategien in ihrer gegenwärtigen Form beibehalten werden. Die Berücksichtigung der *neuen* sozialen Wirklichkeit würde hauptsächlich den Mitgliedstaaten obliegen. Würden EU-Strategien nicht an die neue soziale Wirklichkeit angepasst, so hätte dies mittel- und langfristig wahrscheinlich negative Auswirkungen auf alle vier Dimensionen (Wirtschaft, Soziales, Umwelt und Politik). Die EU wäre nicht mehr der Katalysator des Wandels und würde aufkommende Probleme nicht berücksichtigen. Aus Sicht der EU-„Governance“ würde die Kommission trotz der Erwartung der Bürger ihr Engagement für die Verbesserung des Wohls der europäischen Bürger nicht deutlich machen. Dies könnte die Legitimität der EU ernsthaft untergraben.

Bei Option 2 würde die Kommission eine überarbeitete Sozialagenda vorlegen, die sich auf die Bereiche Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit beschränkt. Die Analyse der wirtschaftlichen, der sozialen und der Umweltdimension hat eine positive Gesamtwirkung aufgezeigt. Die EU würde sich zwar sichtbar mit den Sorgen der EU-Bürger befassen, doch wäre die Gesamtwirkung der EU-Maßnahmen wahrscheinlich begrenzt, da es ihnen an Umfang (keine Einbindung anderer Strategien zur Reaktion auf die neue soziale Wirklichkeit) und Reaktionsfähigkeit (es werden nicht alle Erwartungen der Bürger berücksichtigt) fehlen würde.

Bei Option 3 würde die EU auf *all* ihre relevanten politischen Strategien zurückgreifen, um auf die neue soziale Wirklichkeit zu reagieren. So entstehen Synergieeffekte zwischen den EU-Strategien. Darüber hinaus wären die EU-Maßnahmen ausgesprochen umfassend (nicht auf die Bereiche Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit beschränkt), reaktionsfähig und konsistent. Auf EU-Ebene würde kein neuer Prozess entstehen, sondern es würden vielmehr bestehende Prozesse unterstützt, die erneuerte Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung eingeschlossen.

Die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten würden gestützt und das Subsidiaritätsprinzip wie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Schließlich zeigt die Analyse der Auswirkungen deutlich, dass eine Überarbeitung bestehender Instrumente die Effizienz und Effektivität der EU-Maßnahmen maximieren würde.

Daher erhält Option 3 („Eine erneuerte Sozialagenda für Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität“) den Vorzug.

7. MEHRWERT UND SUBSIDIARITÄT

Die Hauptverantwortung für die politischen Veränderungen, die erforderlich sind, um auf die neue soziale Wirklichkeit zu reagieren, liegt bei den Mitgliedstaaten. Die Befragung zur sozialen Wirklichkeit in Europa hat jedoch bestätigt, dass das Vertrauen der Bürger in das europäische Projekt von glaubwürdigen sozialen Strategien auf europäischer Ebene abhängt. Die EU sollte gemäß den Erfordernissen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nur tätig werden, wenn hierdurch nachweislich ein Mehrwert erzielt wird.

Das schließt aber eine aktiveren Rolle der EU-Ebene bei der Auslösung von Veränderungen und der Lenkung, Unterstützung und Begleitung der notwendigen Reformen nicht aus. Im Rahmen der erneuerten Sozialagenda möchte die Kommission konkrete neue Initiativen vorstellen, die entweder gleichzeitig mit der Mitteilung vorgelegt werden, oder zu einem

späteren Zeitpunkt angenommen werden sollen. Gemäß den Leitlinien für Folgenabschätzungen⁷ wird die Kommission bei den spezifischen Initiativen gegebenenfalls Folgenabschätzungen durchführen. In den einzelnen Abschätzungen werden dabei Aspekte hinsichtlich der Subsidiarität und des Mehrwerts genauer abgehandelt.

Der Mehrwert der EU besteht hauptsächlich in

- der Festsetzung eines politischen Rahmens für Maßnahmen;
- der Aufrechterhaltung der europäischen Werte und der Gewährleistung gleicher Voraussetzungen;
- dem Austausch von Erfahrung und bewährten Verfahren;
- der Unterstützung von Maßnahmen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene;
- der Sensibilisierung und dem Aufbau einer soliden Wissensgrundlage.

8. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die erneuerte Sozialagenda für „Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität“ hat keinen separaten Prozess zur Folge, sondern unterstützt laufende Prozesse wie die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, die Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, den Binnenmarkt und die Prozesse der offenen Koordinierungsmethode in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung, allgemeine Bildung und Jugend, und ist auch eng damit verbunden. Für all diese Prozesse bestehen separate Mechanismen zur Überwachung, Berichterstattung und Bewertung. Dies sollte auch der Fall bleiben, ohne dass ein eigener Berichterstattungsmechanismus für die Durchführung der erneuerten Sozialagenda eingeführt wird.

Die erneuerte Sozialagenda wird von einigen legislativen und nicht-legislativen Initiativen gestützt, oftmals mit eigenen Folgenabschätzungs- und Überwachungs- bzw. Bewertungsmechanismen. Somit ist kein zusätzlicher Prozess zur Überwachung und Bewertung der einzelnen Initiativen vorgesehen, wenn auch deren Kohärenz sichergestellt werden wird.

Die Kommission wird 2010 einen Bericht über die Durchführung der erneuerten Sozialagenda vorlegen, in dem die Durchführung der neuen horizontalen Sozialklausel im Lissabon-Vertrag bewertet wird. Auf dieser Grundlage wird die Kommission eine Mitteilung über die Überprüfung der erneuerten Sozialagenda für „Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität“ vorlegen.

⁷

SEK(2005) 791.