

003949/EU XXIV.GP
Eingelangt am 18/12/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.12.2008
SEK(2008) 3056

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1927/2006 zur Einrichtung des Europäischen
Fonds für die Anpassung an die Globalisierung**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 867 endgültig}
{SEK(2008) 3055}

EINLEITUNG

Angesichts des Ausmaßes und der raschen Weiterentwicklung der gegenwärtigen Wirtschaftskrise musste der auf Basis der vorliegenden Folgenabschätzung ausgearbeitete Vorschlag angepasst werden. Die Kommission kündigte in ihrem am 26. November 2008 angenommenen Europäischen Konjunkturprogramm einen Vorschlag an, wonach der Anwendungsbereich des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) im Rahmen der Krisenbewältigung der EU ausgeweitet und der EGF in ein Instrument umgewandelt werden soll, mit dem ein frühzeitiges und wirksames Eingreifen im Einklang mit den Grundsätzen der Solidarität und sozialen Gerechtigkeit möglich wird. Somit wurde in der endgültigen Fassung des Vorschlags der Anwendungsbereich auf Fälle erweitert, in denen „eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben aufgrund der Globalisierung“ vorliegt – ein Aspekt, der in der Fassung der Folgenabschätzung, die dem Ausschuss für Folgenabschätzung vorgelegt wurde, nicht berücksichtigt war.

Die Folgenabschätzung bezieht sich auf die Überprüfung der Verordnung (EG) Nr. 1927/2006 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung („EGF-Verordnung“) gemäß ihrem Artikel 20; darin ist vorgesehen, dass die Kommission einen Vorschlag zur Überprüfung der Verordnung auf der Grundlage ihres ersten Jahresberichts vorlegen kann. Die Kommission nahm ihren Bericht über das erste Jahr der Tätigkeit des EGF am 2. Juli 2008 an und wies darauf hin, dass sie Möglichkeiten prüfen werde, die Wirksamkeit des EGF zu verbessern. Die Folgenabschätzung wurde zwischen Juli und September 2008 durchgeführt. Die Zeit, die zur Verfügung steht, um noch in der aktuellen Legislaturperiode des Europäischen Parlaments Fortschritte zu erzielen, ist eng bemessen. Daher wurden die anderen einschlägigen Abteilungen während der Ausarbeitung der Folgenabschätzung im Ad-hoc-Verfahren konsultiert.

Zweimal hörte die Kommission Sachverständige und Sozialpartner aus den Mitgliedstaaten an: das erste Mal im Juli 2008, als ein Fragebogen zu Tätigkeit und Verwaltung des EGF sowie zu den im EGF-Jahresbericht genannten Verbesserungsmöglichkeiten verteilt wurde, das zweite Mal bei einer Konferenz am 4. September 2008 in Brüssel, bei der Vertreter der Mitgliedstaaten und andere Akteure zusammenkamen. Neben den Ansichten, die Mitgliedstaaten und andere Akteure im Rahmen der Anhörung vertraten, stützte sich die Folgenabschätzung auch auf einschlägige externe Daten. Die Folgenabschätzung ist überarbeitet worden, um die Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung zu berücksichtigen.

PROBLEMSTELLUNG

Der EGF wurde im Dezember 2006 eingerichtet, damit die Europäische Union in die Lage versetzt würde, Solidarität gegenüber Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu zeigen, die aufgrund weitgehender struktureller Veränderungen im Welthandelsgefüge infolge der Globalisierung entlassen wurden, und diesen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Unterstützung zu gewähren. Die Laufzeit des EGF erstreckt sich von 2007-2013. Die maximale jährliche Mittelausstattung des Fonds beläuft sich auf 500 Mio. EUR und wird zur Unterstützung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen verwandt, wie z. B. als Hilfe bei der Arbeitssuche oder in Form von Weiterbildung und Mobilitätsbeihilfen. In der

Folgenabschätzung zum ursprünglichen Vorschlag der EGF-Verordnung¹ wurde angenommen, dass im Rahmen des EGF jährlich zwischen 35 000 und 50 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem Betrag von jeweils 10 000 bis 20 000 EUR unterstützt werden könnten.

Das Ergebnis der ersten 18 Monate Laufzeit des EGF bleibt deutlich hinter dieser Annahme zurück: Während 2007 und der ersten Jahreshälfte 2008 gingen 12 Anträge auf EGF-Unterstützung aus acht Mitgliedstaaten ein; auf 15 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entfielen insgesamt 67,5 Mio. EUR aus dem EGF, wobei die bzw. der Einzelne im Durchschnitt 4 500 EUR erhielt.

Darüber hinaus wies die Kommission in ihrem Vorschlag für ein Europäisches Konjunkturprogramm auf die Notwendigkeit hin, den EGF zu einem wirksameren Instrument für das frühzeitige Eingreifen zu machen und sein Potenzial im Rahmen der Krisenbewältigung voll auszuschöpfen. Die geltende EGF-Verordnung sieht einen Finanzbeitrag aus dem EGF lediglich bei Entlassungen vor, die sich aus Entwicklungen im Handel ergeben. Die globale Krise wirkt sich jedoch auf die Realwirtschaft und die Beschäftigung nicht nur durch den (internationalen) Handel, sondern auch auf viele andere Arten aus. Neben der Verringerung der Mindestzahl an Entlassungen, die für die Inanspruchnahme einer EGF-Unterstützung erforderlich ist, schlägt die Kommission vor, das Kriterium der Zuschussfähigkeit zu ändern, um auch Entlassungen abzudecken, die Folge einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben sind, und so unmittelbar auf die Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung zu reagieren. Auf diese Weise kann mit dem EGF mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern geholfen werden, die im Zuge der Globalisierung entlassen wurden, jedoch bisher nicht im Rahmen dieses Fonds unterstützt werden konnten. Folgende Schlüsselfragen gilt es zu beantworten:

- Wird das erklärte Ziel der Solidarität durch den EGF in seiner jetzigen Form erreicht, d. h. steht der EGF für die betroffenen entlassenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Verfügung?
- Entsprechen die Maßnahmen im Rahmen des EGF den Bedürfnissen der einzelnen Betroffenen?
- Ist der EGF vor dem Hintergrund der globalen Finanzkrise ein adäquates Instrument?

2007 registrierte der „European Restructuring Monitor“ (ERM) der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen 66 Fälle von Unternehmensumstrukturierungen, von denen über 1 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betroffen waren, und in der ersten Jahreshälfte 2008 kamen weitere 38 Fälle hinzu; dem stehen 12 Fälle gegenüber, für die 2007 und 2008 ein EGF-Finanzbeitrag beantragt wurde. Die ERM-Zahlen berücksichtigen sämtliche verzeichneten Ereignisse unabhängig von ihrer Art, und einige von ihnen fallen eindeutig nicht unter das derzeit für den EGF geltende Kriterium der Zuschussfähigkeit. Jedoch wurde die Kommission von einigen Mitgliedstaaten darüber unterrichtet, dass auch gemäß den bestehenden Vorschriften weitere Anträge auf Unterstützung aus dem EGF hätten eingereicht werden können, was aber aus verschiedenen Gründen nicht geschah. Angaben von nationalen Verwaltungen und bei der Anhörung vorgebrachte Meinungen legen die Vermutung nahe, dass sich in manchen Fällen

¹ SEK(2006) 274 begleitend zu KOM(2006) 91 endg.

Entlassungen über einen längeren Zeitraum erstrecken, wodurch die Mindestzahl im Bezugszeitraum nicht erreicht werden kann. Es ist besonders schwierig, innerhalb kurzer Bezugszeiträume Informationen auf regionaler und lokaler Ebene einzuholen.

Der ERM registrierte ferner 73 Fälle, von denen zwischen 500 und 1 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betroffen waren, und wie bei den Fällen größeren Ausmaßes ist es wahrscheinlich, dass einige davon auf Veränderungen im Welthandelsgefüge zurückzuführen sind. Jedoch können diese aufgrund der Handelsentwicklung entlassenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wegen der geltenden Kriterien für die Zuschussfähigkeit nicht von einer Unterstützung aus dem EGF profitieren.

Aus diesen beiden Überlegungen lässt sich ableiten, dass das Solidaritätsziel des EGF mit den derzeitigen Vorschriften nur teilweise erfüllt wird; ein Umstand, der durch eine Verringerung der Mindestzahl an Entlassungen, die für eine Beantragung von Unterstützung aus dem EGF erforderlich ist, von 1 000 auf 500 verbessert werden könnte.

Hinsichtlich der Frage, ob EGF-Maßnahmen den Bedürfnissen der einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gerecht werden, weisen die Analyse der EGF-Fälle, die der Kommission häufig gestellten Fragen und die Beiträge der Sachverständigen und anderer Akteure aus den Mitgliedstaaten darauf hin, dass die Kombination aus Anforderungen (insbesondere die Umsetzung eines koordinierten Pakets zu finanzierender personalisierter Dienstleistungen innerhalb von zwölf Monaten) der Qualität der Maßnahmen abträglich ist und nicht die Zeit einräumt, die für wirksame Maßnahmen zur Eingliederung insbesondere der schwächsten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in neue Arbeitsstellen erforderlich ist. Daher wird vorgeschlagen, den Durchführungszeitraum auf 24 Monate zu erhöhen.

Um die Kofinanzierung aus dem EGF für die Mitgliedstaaten attraktiver zu machen, wird zudem vorgeschlagen, den Kofinanzierungssatz auf 75 % zu erhöhen, der somit eher denen der Strukturfonds entspricht.

ZIELE

Das allgemeine politische Ziel ist, der Union ein effizientes Instrument zur Verfügung zu stellen, um flexibel und mit Zuversicht auf eine globalisierungsbedingte beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben reagieren zu können. Das konkrete politische Ziel besteht darin, den EGF zu einem leistungsfähigeren und flexibleren Instrument zu machen, indem der Anwendungsbereich des Fonds ausgeweitet und seine Wirksamkeit verbessert wird, damit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die infolge der Globalisierung entlassen wurden, wieder in das Erwerbsleben eingegliedert werden können. Die angestrebten praktischen Ziele sind folgende: 1) Anpassung der Kriterien für die Zuschussfähigkeit, um die Eigenschaften des Arbeitsmarkts besser widerzuspiegeln; 2) Verbesserung der Wirksamkeit von Maßnahmen zur Wiedereingliederung; 3) Größere Attraktivität der Kofinanzierung aus dem EGF für die Mitgliedstaaten; 4) Gewährleistung der Gleichbehandlung aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die von Entwicklungen auf den globalen Märkten betroffen sind; 5) Verbesserung der Qualität von Anträgen und Maßnahmen und 6) Schaffung von Rechtssicherheit bei nicht eindeutig geregelten wesentlichen Punkten in der geltenden EGF-Verordnung.

POLITISCHE OPTIONEN UND BEWERTUNG

Vier Optionen (für Option 3 gibt es zwei Varianten) wurden nach ihren sozialen, wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Auswirkungen bewertet:

- Bei Option 1 („*keine Änderung*“) würde die EGF-Verordnung unverändert gelten. Die Vorteile dieser Option stehen mit der Kontinuität des Rechtsrahmens und der praktischen Durchführung von Maßnahmen in Zusammenhang, die durch den EGF finanziert werden. Die Jahre 2007 und 2008 fielen durch ihre außergewöhnlich niedrige Zahl von Massenentlassungen auf; es ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der im Rahmen des EGF zuschussfähigen Fälle im Jahr 2009 und danach verdoppeln wird.
- Bei Option 2 („*keine Änderung, aber Verbesserungen*“) würden mehrere praktische Verbesserungen vorgenommen, ohne dass die EGF-Verordnung geändert würde. Diese Verbesserungen würden Folgendes umfassen: Vereinfachung der Verfahren und der Anforderungen an die Antragstellung; Nutzung bestehender Netze zur Werbung für den EGF bei möglichen Interessengruppen und Erfahrungsaustausch; Klärung, inwiefern Maßnahmen im Dienstleistungssektor und Maßnahmen wie Mobilitätsbeihilfen und Mikrokredite zuschussfähig sind; Verstärkung von Sensibilisierungsmaßnahmen, damit die Sichtbarkeit des EGF erhöht wird. Diese Option birgt jedoch einige Nachteile, wodurch der EGF zu einem weniger wirksamen Finanzierungsinstrument würde, als dies vom Gesetzgeber ursprünglich geplant war: Die Mitgliedstaaten würden weiterhin Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Interventionskriterien haben und durch den kurzen Finanzierungszeitraum wäre es nach wie vor schwierig, Maßnahmen zu ergreifen, die den Bedürfnissen der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entsprechen.

Unter Option 3 („*Verbesserungen und praktische Änderungen*“) hat die Kommission zwei Varianten im Hinblick auf das Kriterium der Zuschussfähigkeit geprüft:

- Bei Variante A („*Handel*“) der Option 3 würden Veränderungen im Welthandelsgefüge das Kriterium der Zuschussfähigkeit bleiben, die EGF-Verordnung würde jedoch wie folgt geändert werden: Verringerung der Mindestzahl der entlassenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von 1 000 auf 500; Einbeziehung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die vor dem Bezugszeitraum entlassen wurden und Anspruch auf eine EGF-Unterstützung haben; Ausdehnung des Zeitraums für die EGF-Unterstützung von 12 auf 24 Monate; Festlegung des Betrags, der für technische Unterstützung auf Initiative der Kommission verfügbar ist, und weitere Auslegung des Begriffs der technischen Unterstützung durch Einbeziehung zukunftsorientierter Maßnahmen; Klärung, was unter „Verwendung des Finanzbeitrags“ genau zu verstehen ist; Erhöhung der EGF-Unterstützung von 50 % auf 75 % der Gesamtkosten. Bei Variante A („*Handel*“) der Option 3 würden mehr entlassene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über einen längeren Zeitraum von der Unterstützung aus dem EGF profitieren. Die Auswirkungen wären hinsichtlich der Wiedereingliederung in das Erwerbsleben und der Wirksamkeit der kofinanzierten Maßnahmen eindeutig positiv. Jedoch könnte bei dieser Variante durch den EGF keine Gleichbehandlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sichergestellt werden, die aufgrund weitgehender Veränderungen auf dem Weltmarkt ihre Arbeit verloren haben.
- Bei Variante B („*Märkte*“) der Option 3 würde die EGF-Verordnung – mit einem Unterschied – geändert, wie dies oben erläutert wurde: Die Zuschussfähigkeit würde von weitgehenden strukturellen Veränderungen im Welthandelsgefüge auf weitgehende

Veränderungen auf dem Weltmarkt ausgedehnt, so etwa auf Veränderungen bei Produktions- und Produkttechnologien, bei der Produktionsorganisation (z. B. Outsourcing) sowie auf Veränderungen beim Zugang zu Rohstoffen und anderen Inputs oder bei deren Preisen. Bei Variante B („*Märkte*“) der Option 3 würde die positive Wirkung der oben beschriebenen Variante um verstärkte Solidarität und soziale Integration ergänzt, da die Zuschussfähigkeit auf weitere globalisierungsbedingte Ereignisse ausgedehnt würde.

- Unter Option 4 („*Verbesserungen und praktische Änderungen zur Reaktion auf eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben aufgrund der Globalisierung*“) würde die Verordnung wie unter der Variante „*Handel*“ geändert, der Anwendungsbereich wäre jedoch umfassender als unter der Variante „*Märkte*“; Option 4 bündelt demnach alle positiven Elemente der anderen Optionen und würde dem EGF außerdem die Möglichkeit einräumen, besser auf den durch die globale Finanzkrise hervorgerufenen Bedarf zu reagieren.

SCHLUSSFOLGERUNG

Aus der Analyse der Kommission geht hervor, dass Option 4 („*Verbesserungen und praktische Änderungen zur Reaktion auf eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben aufgrund der Globalisierung*“) alle Vorteile der anderen Optionen böte und gleichzeitig dazu dienen könnte, mehr globalisierungsbedingte Fälle abzudecken und einer größeren Anzahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern EGF-Unterstützung zu gewähren. Option 4 scheint dem Ziel der Solidarität insofern besser zu entsprechen, als durch sie mehr entlassene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Unterstützung erhalten würden.