



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.12.2007
SEK(2007) 1662

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

**Vorschlag für einen
BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung
(2010)**

Zusammenfassung der

FOLGENABSCHÄTZUNG

**{KOM(2007) 797 endgültig}
{SEC(2007) 1661}**

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Vorschlag für einen BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (2010)

1. KONTEXT UND ANHÖRUNG BETROFFENER

In der Europäischen Union sind 78 Millionen Menschen von Armut bedroht. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist eine der zentralen Zielsetzungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Zum Zeitpunkt der Einleitung der Lissabonner Strategie im März 2000 wurden die Mitgliedstaaten und die Kommission vom Europäischen Rat aufgefordert, etwas zu unternehmen, „um die Beseitigung der Armut“ bis zum Jahr 2010 „entscheidend voranzubringen“. Auf späteren Tagungen des Europäischen Rates wurde dieses Ziel bekräftigt.

Die vom Europäischen Rat auf derselben Tagung in Lissabon ins Leben gerufene offene Methode der Koordinierung (OMK) für Sozialschutz und soziale Eingliederung¹ hat sich von Anfang an als wichtiges Instrument erwiesen, mit dem diese politische Verpflichtung bekräftigt und die Fähigkeit der EU gestärkt wird, die Mitgliedstaaten in ihrem Streben nach einem stärkeren sozialen Zusammenhalt in Europa zu unterstützen.

Obwohl also einiges erreicht worden ist, leidet in allen Mitgliedstaaten ein erheblicher Teil der Bevölkerung weiterhin unter Benachteiligung und eingeschränktem Zugang zu Grundversorgungsleistungen oder die Betroffenen fühlen sich von der Gesellschaft ausgeschlossen.

Diese Sachlage steht eindeutig in Widerspruch zu den gemeinsamen Grundwerten der Europäischen Union. In ihrer Sozialpolitischen Agenda 2005-2010 hat die Kommission deshalb einen Vorschlag zur Ausrufung des Jahres 2010 zum Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung angekündigt.

Aus Evaluierungen vorangegangener Europäischer Jahre hat sich Folgendes ergeben:

Sie haben sich als wirkungsvolle Mittel erwiesen, um europäischen politischen Fragen zu Priorität auf der EU-Agenda zu verhelfen. Eine intensive Beteiligung innerhalb einer begrenzten Zeitspanne hat dazu beigetragen, politische Unterstützung zu mobilisieren und die Voraussetzungen für ein umfassenderes politisches Engagement zu schaffen.

Gemäß ihrer Konzeption sollen sie ein Spektrum von Interessenträgern im Hinblick darauf einbeziehen, zu einem bestimmten Thema Meinungen auszutauschen, darüber Debatten zu führen und Veröffentlichungen zu erstellen. Europäische Jahre sind somit gut für Sensibilisierungskampagnen geeignet.

¹ Leitseite der Website auf dem Server Europa:
http://ec.europa.eu/employment_social/index_de.html.

Mit ihrer Hilfe lassen sich wirksam Synergiewirkungen zwischen verschiedenen Aktionsbereichen und auf unterschiedlichen Ebenen (EU, Mitgliedstaat, regionale/lokale Ebene) erreichen.

Im allgemeinen ist ihr zusätzlicher Nutzen größer als der von Einzelmaßnahmen der Mitgliedstaaten. Dies hat auch eine wichtige Rolle dabei gespielt, politische Anstöße zu geben und zu einem Strategiewandel beizutragen.

Im ersten Halbjahr 2007 bat die Kommission um Meinungsäußerungen einschlägiger Interessenträger zu Ausrichtung und Durchführung des Europäischen Jahres. Von den wichtigsten Akteuren auf EU-, nationaler und regionaler Ebene sind 58 Antworten eingegangen. Aus den Ergebnissen ließen sich wertvolle Hinweise für die Ausarbeitung der Bewertung und für den zu verabschiedenden Beschlussentwurf entnehmen.

2. EINGRENZUNG DES PROBLEMS

2.1 Problemanalyse

Wer ist betroffen und in welchem Ausmaß?

Armut und soziale Ausgrenzung sind komplizierte und vielgestaltige Phänomene. Die Einkommenskomponente ist der auffälligste Aspekt dessen, was gewöhnlich als „Armut“ bezeichnet wird. Geografische Unterschiede spielen nicht nur von einem Land zum anderen eine Rolle, sondern auch innerhalb von Ländern (Gegensatz Stadt/Land und/oder benachteiligte Gebiete). In allen Mitgliedstaaten sind nach wie vor Unterschiede beim Gesundheitszustand und Ungleichheiten beim Zugang zu Gesundheitsfürsorgeleistungen zwischen sozioökonomischen Gruppen vorhanden. Wenn eine Beschäftigung die beste Absicherung gegen Armut und soziale Ausgrenzung darstellt, ist Langzeitarbeitslosigkeit sicher eindeutig mit sozialen Notlagen assoziiert.

Einige Gruppen sind besonders gefährdet: Migranten und ethnische Minderheiten, Frauen, ältere Menschen, Kinder und Jugendliche, Behinderte.

Die wichtigsten Herausforderungen

In dem vor kurzem veröffentlichten Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 wurde festgehalten, dass die wichtigsten Aufgaben bei der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung darin bestehen, gegen die „Vererbung“ der Armut durch Bekämpfung der Kinderarmut anzugehen und eine aktive Eingliederung zu fördern.

Besorgnisse und Erwartungen der Öffentlichkeit

Laut zwei 2007 veröffentlichten Eurobarometer-Umfragen² ist für eine beträchtliche Zahl von EU-Bürgern Armut und soziale Ausgrenzung eine soziale Realität. Nach Meinung der Europäer ist Arbeitslosigkeit die wichtigste Armutsursache.

² Diese Eurobarometer-Umfragen sind einzusehen unter http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_273_en.pdf und http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_279_en.pdf.

2.2 Tätigwerden der EU

Die Rolle der EU und der Europäischen Kommission besteht nicht darin, bei Planung und Durchführung von Maßnahmen an die Stelle nationaler, regionaler und lokaler Behörden zu treten, sondern darin, Bemühungen zu fördern, eine gemeinsame Vorgehensweise bei der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung zu erreichen.

Im Rahmen der überarbeiteten offenen Methode der Koordinierung haben die Mitgliedstaaten 2006 nationale Berichte mit einer Darstellung ihrer Strategie vorgelegt, die vereinbarten gemeinsamen Zielsetzungen in Strategieprogramme umzusetzen. Für die Ermittlung der Fortschritte sind zweistufige gemeinsame Indikatoren festgelegt worden. Die Berichte der Mitgliedstaaten sind gemeinsam von der Kommission und dem Rat in dem Gemeinsamen Bericht über soziale Eingliederung und Sozialschutz 2007 bewertet worden. 2008 werden die Mitgliedstaaten vollständige nationale Berichte über Strategien für Sozialschutz und soziale Eingliederung vorlegen, während 2009 und 2010, wie im Jahre 2007, spezifische Themen im Mittelpunkt stehen sollen.

2.3 Notwendige Verbesserungen auf EU-Ebene

Damit das Potential der offenen Methode der Koordinierung in vollem Umfang genutzt werden kann, sind weitere Anstrengungen auf EU- und nationaler Ebene erforderlich. So bleibt die Koordinierung zwischen nationalen und subnationalen Strategien häufig im Unklaren. Dass Menschen, die unter Ausgrenzung leiden, sich an Umsetzung und Begleitung der Strategie wie auch an der Lenkung der Strategieentwicklung beteiligen, ist unerlässlich, wenn eine echte Konsultierung sowie geeignete und wirksame Maßnahmen gewährleistet werden sollen. Zu häufig wird die OMK als eine Prozedur auf EU-Ebene angesehen und nicht als ein echtes Bemühen um gegenseitige Verstärkung der Kooperation auf allen Ebenen, um bei der Verwirklichung der vereinbarten gemeinsamen Zielsetzungen voranzukommen.

Bei der Einbeziehung der sozialen Eingliederung in andere Politikbereiche bleibt noch viel zu tun. Zwar wird die Umsetzung der sozialen Eingliederung und der Gesundheitspolitik sowie der Einsatz der Strukturfonds, vor allem des Europäischen Sozialfonds, besser koordiniert, aber dessen Öffentlichkeitswirkung in diesem Bereich erscheint noch verbesserungsfähig. Obwohl von Indikatoren und Zielen etwas häufiger Gebrauch gemacht wird, haben sich die Kommission und die Mitgliedstaaten noch nicht auf systematische und transparente Rahmenbedingungen für die Berichterstattung über die Umsetzung und die Auswirkungen der nationalen Aktionspläne geeinigt. Vielen Mitgliedstaaten fehlen angemessene Mechanismen, um die Umsetzung der in ihren Plänen festgelegten Prioritäten begleiten und evaluieren zu können.

Diese Pläne müssen stärker zielgerichtet sein als früher. Dazu wäre es wünschenswert, dass einige wenige Schlüsselzielsetzungen festgelegt werden, die auf einer strengen Analyse der Lage hinsichtlich Armut und sozialer Ausgrenzung beruhen, dass klare, quantifizierte Resultate und Ergebnisse vorgegeben werden und dass ein Bündel genau definierter Maßnahmen bestimmt wird, mit denen diese Zielsetzungen erreicht werden sollen.

2.4 Unterstützung der wirksamen Umsetzung von EU-Maßnahmen

In Übereinstimmung mit der durchgeführten Analyse und den im Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung ermittelten Prioritäten sollten folgende Themen im Mittelpunkt des Europäischen Jahres stehen: Kinderarmut und „Vererbung“ von Armut; ein

integrativer Arbeitsmarkt; Benachteiligung in Bildung und Ausbildung; Zugang zu Grundversorgungsleistungen, zu denen auch angemessener Wohnraum gehört; die Diskriminierungsproblematik und Förderung der Integration von Zuwanderern sowie der Eingliederung ethnischer Minderheiten in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt; Bedürfnisse behinderter Menschen und anderer gefährdeter Gruppen.

3. ZIELE

3.1 Allgemeine Ziele

Der Vorschlag, das Jahr 2010 zum Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auszurufen, soll die politische Verpflichtung bestätigen und bekräftigen, die die EU zu Beginn der Lissabonner Strategie eingegangen ist, nämlich etwas zu unternehmen, „um die Beseitigung der Armut entscheidend voranzubringen“, und zwar auf der Grundlage von Evaluierungen und Bewertungen bestehender Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung. Mithilfe des Europäischen Jahres kann nachgewiesen werden, dass Armut die soziale und wirtschaftliche Entwicklung erheblich beeinträchtigt, was schwerwiegende Folgen für den Einzelnen, die Gesellschaft insgesamt und die Wirtschaft nach sich zieht. Damit lässt sich die Vorstellung ins Wanken bringen, die Bekämpfung der Armut stelle für die Gesellschaft lediglich einen Kostenfaktor dar, und die Idee der kollektiven Verantwortung bekräftigen, die nicht nur politische Entscheidungsträger, sondern auch öffentliche und private Akteure sowie die Bürger und Einwohner der EU tragen.

Längerfristig gesehen wird das Europäische Jahr dazu beitragen, die Wirkungen der OMK vor Ort zu verstärken, und eine stärkere Bindung an die sozialen Werte der EU fördern.

3.2 Hauptaussagen und spezielle Ziele

Die speziellen Ziele beruhen auf den Hauptaussagen. Bei diesen geht es nicht nur darum, das Bewusstsein dafür zu wecken, wie häufig Armut ist, sondern auch aufzuzeigen, dass Lösungen existieren, und zu neuen Ansätzen aufzurufen:

Anerkennung — Anerkennung des Rechts der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen auf ein Leben in Würde und auf umfassende Teilhabe an der Gesellschaft;

Identifizierung — verstärkte Identifizierung der Öffentlichkeit mit Strategien und Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung durch Betonung der Verantwortung, die jeder Einzelne im Kampf gegen Armut und Marginalisierung trägt; durch das Europäische Jahr werden Sensibilisierung, Beteiligung und Engagement gefördert und neue Möglichkeiten für normale Bürger geschaffen, einen Beitrag zu leisten;

Zusammenhalt — Förderung eines stärkeren sozialen Zusammenhalts durch Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Vorteile, die für jeden mit einer Gesellschaft verbunden sind, in der es keine Armut mehr gibt und in der niemand an den Rand gedrängt wird;

Engagement — Bekräftigung des starken politischen Engagements der EU für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und Förderung dieses Engagements auf allen Entscheidungsebenen.

4. STRATEGISCHE OPTIONEN

Vier Optionen sind geprüft worden: Keine Veränderungen; ein von der Kommission koordiniertes und zentralisiert verwaltetes Europäisches Jahr; ein vollständig dezentralisiert verwaltetes Europäisches Jahr; ein sowohl koordiniertes als auch dezentralisiert verwaltetes Europäisches Jahr.

Mit der letztgenannten Option sollen günstigere Wirkungen hinsichtlich des politischen Engagements auf allen Ebenen und einer wirksamen Unterstützung für die OMK gewährleistet werden. Dieser Ansatz erscheint auch als der wirksamste, wenn es darum geht, mit Akteuren und der Strategieumsetzung „vor Ort“ in Kontakt zu kommen und eine starke Verknüpfung zwischen den verschiedenen Maßnahmen und den unterschiedlichen Aktionsebenen sicherzustellen.

Eine von der Kommission gewährleistete effektive Koordinierung der Maßnahmen hat die stärkste Wirkung auf die Wahrnehmung des Vorhabens in der Öffentlichkeit und die Möglichkeiten, Synergiewirkungen zu nutzen.

Damit werden wirksame Maßnahmen im Bereich sämtlicher für das Europäische Jahr gesetzten Prioritäten gewährleistet, darunter: Bekämpfung von Stereotypen und Stigmatisierung; Diskussion über die geeignetsten Modelle für die Beteiligung der von Armut betroffenen Menschen am politischen Entscheidungsprozess und Schaffung von Rahmenbedingungen für effektive Lern- und Fortbildungsaktivitäten.

5. DURCHFÜHRUNG VON MAßNAHMEN IM RAHMEN DER GEWÄHLTEN OPTION

5.1 Koordinierung und Verwaltung der Maßnahmen

Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Europäischen Jahres sind Rolle und Funktionsweise der Koordinierungsstrukturen.

Auf EU-Ebene wird ein aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehender **Ausschuss** ernannt, der die Kommission bei der Umsetzung der Maßnahmen des Europäischen Jahres unterstützen soll. Der Ausschuss wird die Durchführung der Maßnahmen auf der Grundlage gemeinsamer Leitlinien überwachen, die von der Kommission (im **Strategischen Rahmenpapier (SRP)**) festgelegt werden, um die Übereinstimmung mit dem Gemeinsamen Bericht über die soziale Eingliederung zu gewährleisten. Das SRP wird den Mitgliedstaaten als Anhaltspunkt dienen und neben den für das Europäische Jahr definierten Zielen die wichtigsten Prioritäten enthalten.

Auf einzelstaatlicher Ebene ist jeder Mitgliedstaat für die Koordinierung und Durchführung der Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zuständig. Jeder Mitgliedstaat wird der Kommission ein **nationales Programm für die Durchführung des Europäischen Jahres** vorlegen. Jedes Programm sollte in enger Zusammenarbeit mit den von den am Europäischen Jahr beteiligten Ländern bezeichneten **nationalen Durchführungsstellen** und unter ihrer Aufsicht konzipiert, beschlossen und durchgeführt werden. Bei der Festlegung und Durchführung ihrer nationalen Strategien wird jede Stelle eine **nationale Beratergruppe** konsultieren und eng mit dieser zusammenarbeiten; dieser Gruppe wird ein breites Spektrum von Akteuren angehören, darunter Organisationen der Zivilgesellschaft zur Vertretung der

Interessen armer Menschen, Vertreter des nationalen Parlaments, der Sozialpartner sowie regionaler und lokaler Behörden.

5.2 Komplementarität und Synergiewirkungen

Die Kommission wird für Kohärenz der Maßnahmen des Europäischen Jahres mit anderen Maßnahmen und Initiativen der Gemeinschaft sorgen, insbesondere mit Programmen in folgenden Bereichen: Beschäftigung, soziale Solidarität (einschließlich Gleichstellung), behinderte Menschen und die Bekämpfung von Diskriminierungen (das Programm PROGRESS); die Strukturfonds (einschließlich des Europäischen Sozialfonds); allgemeine und berufliche Bildung; Bürgerrechte; Jugend; Zuwanderung und Forschung.

5.3 Gemeinschaftsweite Maßnahmen

Zu den geplanten gemeinschaftsweiten Maßnahmen gehören folgende: Organisation verschiedener Solidaritätsinitiativen zur Linderung von Armut und zur Förderung der sozialen Eingliederung, die den normalen Bürgern eine Gelegenheit bieten, unmittelbar oder über ihre Organisationen – gleich in welcher Form – zumindest einen bescheidenen Beitrag zu leisten; Kampagnen in den Medien, auch zur Unterstützung von Spendenaktionen; Organisation von Zusammenkünften und Veranstaltungen auf Gemeinschaftsebene mit dem Ziel, das Bewusstsein für die Themen des Europäischen Jahres sowie für Armut und soziale Ausgrenzung zu schärfen und ein Forum für den Meinungs austausch bereitzustellen; Ausarbeitung eines Logos und von Slogans für das Europäische Jahr.

5.4 Kofinanzierung von gemeinschaftsweiten Maßnahmen

Einige Veranstaltungen werden auf Gemeinschaftsebene organisiert, darunter Eröffnungs- und Abschlussveranstaltungen für das Europäische Jahr.

5.5 Kofinanzierung von Maßnahmen auf nationaler Ebene

Bei diesen Maßnahmen ist zu berücksichtigen, dass es Finanzierungsmöglichkeiten für „Basis“-Organisationen und Projekte geben muss, an denen die am stärksten marginalisierten Gruppen beteiligt sind. Maßnahmen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene kommen für Zuschüsse aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union in Frage, die bis zu 50 % der zuschussfähigen Gesamtkosten pro Teilnehmerstaat ausmachen können.

Zu den kofinanzierten Maßnahmen können gehören: Zusammenkünfte und Veranstaltungen, Seminare auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, auf denen die Teilnehmer voneinander lernen; Informations-, Aufklärungs- und Werbekampagnen, Umfragen und Studien, Fortbildungsangebote, Zusammenarbeit mit den Medien; Ausarbeitung von Pilot-Aktionsplänen für soziale Eingliederung auf regionaler und lokaler Ebene.

5.6 Kosten des Vorschlags: 17 Mio. EUR

In Mio. EUR

Maßnahmen	Art der Outputs	2009		2010		INSGESAMT
		Anzahl	Gesamtkosten	Anzahl	Gesamtkosten	Gesamtkosten

Gemeinschaftsweit (100 %)	Zusammenkünfte & Veranstaltungen	1	0,400			0,400
	Technische Hilfe	1	0,600			0,600
	Informations- und Werbekampagnen	1	6,150			6,150
	Evaluierungen	1	0,150			0,150
Kofinanzierung von gemeinschaftsweiten Maßnahmen (80 %)	Symbolträchtige EU-weite Maßnahmen (Eröffnungs- bzw. Abschlussveranstaltungen)	1	0,350	1	0,350	0,700
Kofinanzierung von Maßnahmen auf nationaler Ebene (50 %)	Finanzhilfen für nationale Durchführungsstellen			30	9,000	9,000
GESAMTKOSTEN		5	7,650	31	9,350	17,000

6. ÜBERWACHUNG UND EVALUIERUNG

Im Jahr 2009 soll eine externe Evaluierung in Auftrag gegeben werden, damit grundlegende Daten für die Überwachung der Durchführung des Europäischen Jahres erhoben werden und gegebenenfalls Zwischenergebnisse geliefert werden können. Die Ergebnisse der Evaluierung sollten bis Mitte 2011 vorliegen.