



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 2.7.2008
SEK(2008) 2170

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitpapier zur

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

**„Ein erneuertes Engagement für ein soziales Europa: Verstärkung der offenen
Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung“**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2008) 418 endgültig}
{SEK(2008) 2169}

Die Folgenabschätzung bezieht sich auf die Mitteilung über „Ein erneuertes Engagement für ein soziales Europa: Verstärkung der offenen Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung“. Diese Mitteilung – als prioritäre Initiative im Arbeitsprogramm 2008 der Kommission enthalten – gehört jetzt zum Begleitpaket der erneuerten Sozialagenda.

Seit 2000 wird die offene Koordinierungsmethode (OKM) Schritt für Schritt in der Politik zur sozialen Eingliederung, Altersversorgung, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege angewandt. Im Jahre 2006 wurden die drei Bereiche gestrafft und in einer umfassenden OKM für Sozialschutz und soziale Eingliederung (nachstehend: „OKM Soziales“) zusammengefasst.

Zu dieser Koordinierungsmethode gehören eine Einigung auf gemeinsame EU-Ziele mit hochgesteckten gemeinsamen Zielsetzungen, die hinter dem Ganzen stehen, die Definition einer Reihe gemeinsamer Indikatoren zur Überwachung der Fortschritte auf dem Weg zu den gemeinsamen Zielen, die Ausarbeitung nationaler Strategieberichte der Mitgliedstaaten zur Übertragung der vereinbarten Ziele in konkrete Maßnahmen sowie die gemeinsame Bewertung des Fortschritts und der politischen Maßnahmen durch die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten im Rahmen des Ausschusses für Sozialschutz.

Insgesamt wurden die Ergebnisse der OKM Soziales von den Beteiligten weitgehend positiv bewertet. Die OKM Soziales hat das Lernen voneinander, eine breitere Einbeziehung der Akteure, das Bewusstsein für die vielen Dimensionen von Ausgrenzung und Armut vorangebracht, Impulse zur Modernisierung der Sozialschutzsysteme gegeben, ein gemeinsames Konzept für gemeinsame Herausforderungen geformt und neue Probleme von gemeinsamem Interesse in den Vordergrund gerückt.

Bei den gemeinsamen Ziele wurden Ergebnisse jedoch zu langsam oder nur unzureichend erzielt. Nun wäre es zwar unrealistisch, von einer offenen Koordinierung auf der Grundlage der freiwilligen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in begrenzter Zeit weitreichende Ergebnisse zu erwarten, es besteht jedoch allgemein Einigkeit darüber, dass das Potenzial der OKM Soziales nicht voll ausgeschöpft wurde, dass einige Schwächen beseitigt werden sollten und dass man durch eine strategische Stärkung der Methode zu besseren Ergebnissen bei den gemeinsamen Ziele käme.

Die Analyse deutet darauf hin, dass es an politischem Engagement und an Sichtbarkeit gemangelt hat, dass es einer besseren horizontalen Koordinierung und der Einbeziehung der Belange des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung in alle relevanten Politikbereiche bedarf. Außerdem muss die Politik stärker analytisch untermauert werden und die OKM Soziales braucht eine stärkere Beteiligung regionaler und lokaler Akteure. Vertreter der Zivilgesellschaft sollten eine wichtigere Rolle spielen und das Lernen voneinander sollte verstärkt werden.

Mehrere institutionelle und politische Entwicklungen sprechen für eine Verstärkung der OKM Soziales. Neben der erneuerten Sozialagenda stehen die Aussicht auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (mit seiner Forderung nach Mainstreaming), das bevorstehende Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 und die kommende Initiative der Kommission zur aktiven Eingliederung.

Um den Nutzen einer verstärkten OKM Soziales zu bewerten und die effizientesten Wege zu ihrer Verwirklichung zu finden, wurden drei Optionen gründlich geprüft¹.

Die erste Option wird als „Status Quo“ bezeichnet. Dabei wird berücksichtigt, dass die OKM Soziales von Natur aus ein Evolutionsprozess ist und dass sie sich, auch wenn keine größeren Änderungen vorgenommen werden, durch schrittweisen Wandel und allmähliche Verbesserung der Arbeitsmethoden weiterentwickeln wird.

Die zweite Option wird als „grundlegende Revision“ bezeichnet, durch die der Anwendungsbereich der OKM Soziales erweitert und die Abläufe so umgestaltet werden, dass sie sämtliche Dimensionen der EU-Sozialpolitik umfassen, damit ein wirksames Mainstreaming gewährleistet ist und gewissermaßen ein „Lissabon für Soziales“ entsteht.

Die dritte Option wird als „umfassender und ehrgeiziger Ausbau der bestehenden Struktur“ bezeichnet. Diese Option baut auf dem bisherigen Konzept der OKM Soziales auf – allmähliche Fortschritte im Konsens – ist jedoch zugleich „strategisch“ und „vorwärtsgerichtet“, weil sie dem System eine neue Dynamik verleiht. Sie bietet Raum für die Erkundung neuer Instrumente und Arbeitsmethoden, die in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur Stärkung und optimalen Umsetzung des Prozesses getestet und eingeführt würden.

Bei einem Vergleich der Optionen sollte zwischen verfahrensmäßigen und inhaltlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen unterschieden werden.

Die Folgenabschätzung betrifft hauptsächlich Verfahrens- und Lenkungsaspekte. Wir gehen davon aus, dass eine wirksamere Koordinierung und das Lernen voneinander die Verwirklichung der gemeinsamen Ziele voranbringen werden: weniger Armut, mehr nachhaltige und angemessene Altersversorgungssysteme, gerechte und effiziente Gesundheits- und Pflegesysteme. Dem Geist der gemeinsamen sozialen Ziele entsprechend nehmen wir auch an, dass eine Verbesserung des sozialen Schutzes und der sozialen Eingliederung zur Wachstums- und Beschäftigungsstrategie und zur nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt beitragen werden. Aktive Eingliederungspolitik beispielsweise kann neben weniger Armut auch ein größeres Arbeitskräfteangebot bewirken. Reformen der Altersversorgung können nicht nur für mehr Generationengerechtigkeit sorgen, sondern auch zu höheren Erwerbsquoten und zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen. Ähnlich fördern gute Gesundheitsversorgungssysteme nicht nur das individuelle Wohlbefinden, sondern auch Arbeitskräfteangebot und Arbeitsproduktivität.

Dabei ist jedoch klar, dass die OKM Soziales nur einen gewissen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele leisten kann, da die Hauptverantwortung für soziale Eingliederung und Sozialschutz weiterhin bei den Mitgliedstaaten liegt. Daher sind folgende Fragen zu beantworten: „Werden die vorgeschlagenen Maßnahmen dazu beitragen, dass die OKM Soziales zu einem geeigneten und lohnenden Koordinierungsmechanismus zwischen den nationalen Ebenen und der EU-Ebene wird? Werden sie diese zu einem geeigneteren Instrument machen, mit dem gemeinsame soziale Ziele verfolgt werden können?“

¹ Zwei Optionen – völlige Aufgabe der OKM Soziales und vollständige Einbeziehung der OKM Soziales in die Wachstums- und Beschäftigungsstrategie – wurden zwar erwogen, aber nicht zur gründlichen Analyse herangezogen. Die Gründe dafür sind in der Folgenabschätzung dargelegt.

Demnach ist die Bewertung der im Rahmen der verschiedenen Optionen in Betracht gezogenen Maßnahmen eher eine qualitative Bewertung ihres Wirkungspotenzials auf die OKM Soziales als ihrer Auswirkungen, gemessen am politischen Ergebnis. Daher werden die Auswirkungen der genannten Optionen in den Bereichen Soziales, Wirtschaft und Umwelt insgesamt nicht separat bewertet. Die mikroökonomischen Aspekte (Verwaltungskosten, Ressourcenaufwand) werden jedoch bei der Bewertung der Durchführbarkeit der einzelnen Optionen in der Wirkungsanalyse angemessen berücksichtigt.

In der Folgenabschätzung sind die vorgeschlagenen Maßnahmen den vier Zielen aus der Mitteilung zugeordnet: Mehr politisches Engagements und mehr Sichtbarkeit, stärkere positive Wechselwirkung mit anderen EU-Maßnahmen, Ausbau der analytischen Grundlagen und stärkere Beteiligung in den Mitgliedstaaten. Anschließend werden sie nach dem Ausmaß ihrer Wirkungen auf die anstehenden Probleme und auf ihre Durchführbarkeit hin bewertet. Bei der Durchführbarkeit wird auf politische Akzeptanz, Verfügbarkeit von Humanressourcen und Finanzmitteln, Verwaltungsaufwand und Verfügbarkeit grundlegender Instrumente abgestellt. Die Analyse deutet auf folgende Ergebnisse hin:

Zu Option 1: „Status Quo“:

Ein schrittweiser Wandel durch einige zuvor vereinbarte Verbesserungen lässt einen zwar positiven, jedoch insgesamt langsamen und begrenzten Niederschlag auf die identifizierten Probleme erwarten. Hinzu kommt bei dieser Option, dass die OKM der „Ermüdung“ ausgesetzt ist und allmählich an Glaubwürdigkeit und Vertrauen ihrer Akteure und Anhänger einbüßt. Jedenfalls dürften diese geringfügigen Verbesserungen wohl kaum ausreichen, um die OKM Soziales so kraftvoll und wirksam zu gestalten, dass die gemeinsamen sozialen Ziele besser erreicht und die soziale Dimension der europäischen Integration gestärkt werden.

Auf der anderen Seite wird die Durchführbarkeit günstig eingeschätzt. Die meisten dieser Maßnahmen wurden nämlich von der Kommission und den Mitgliedstaaten bereits akzeptiert (siehe Gemeinsamer Bericht 2008). Der (begrenzte) Mehraufwand an Humanressourcen und Finanzmitteln (mehr Überwachung, bessere Verbreitung der Ergebnisse, verstärkter Analyserahmen usw.) lässt sich durch Effizienzsteigerungen und verstärkte Inanspruchnahme externer Fachkompetenz realisieren. Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand der Mitgliedstaaten sind nicht erkennbar.

Zu Option 2: „grundlegende Revision“:

Die bei dieser Option ins Auge gefassten Maßnahmen sind geeignet, einen Großteil der festgestellten Schwächen auszugleichen und eine deutliche Stärkung des Prozesses herbeizuführen. Größtenteils sind sie durch die Kombination gestraffter Verfahren mit massiven Investitionen in die Ressourcen darauf ausgelegt, ein fast „ideal“ funktionierendes System zu gewährleisten. Es bestehen jedoch Risiken. Zunächst einmal beruht die OKM Soziales auf Konsens und Subsidiarität. Eine beträchtliche Straffung der von der Kommission vorgeschlagenen Verfahren könnte von den Mitgliedstaaten abgelehnt werden und nicht die gewünschten Auswirkungen in Bezug auf die Beteiligung bringen. Eine grundlegende Reform der Methode nur wenige Jahre nach der Umstrukturierung und „Straffung“ trifft möglicherweise nicht auf Verständnis und mag befremdlich sein für die Akteure, die die OKM Soziales in ihrer jetzigen Form unterstützt und mitgestaltet haben.

Die kurz- und mittelfristige Durchführbarkeit dieser Option erscheint kaum gegeben. Wie bereits erwähnt, ist die politische Akzeptanz in den Mitgliedstaaten keineswegs gesichert. Zwar wird weitgehend anerkannt, dass Europa den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der großen sozialen Herausforderungen helfen sollte, doch halten die Mitgliedstaaten an ihren Vorrechten und Zuständigkeiten im Bereich Soziales fest und würden einige (oder die meisten) der unter diesem Szenario ins Auge gefassten Maßnahmen nur widerstrebend akzeptieren. Bislang enthält der Vertrag keine Rechtsgrundlage für Empfehlungen an einzelne Adressaten. Diese Option setzt außerdem erhebliche Investitionen an Humanressourcen und Finanzmitteln voraus. Außerdem entsteht ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Regierungen, weil zusätzliche Berichterstattung gefordert wird, wegen des Erfordernisses der innerstaatlichen Koordinierung und der Forderungen nach Mitwirkung der Interessengruppen.

Zu Option 3: „umfassender und ehrgeiziger Ausbau der bestehenden Struktur“:

Unter Beibehaltung der jetzigen Struktur hat diese Option das Potenzial einer deutlichen Einflussnahme auf die gesteckten Ziele – durch eine Mischung aus der Konsolidierung laufender Verbesserungen und der schrittweisen Einführung innovativer Elemente. Die allmähliche Festlegung europäischer und nationaler Ziele dann, wenn dies durch die Entwicklung des gemeinsamen Analyserahmens gerechtfertigt ist, würde sicher mehr politische Sichtbarkeit bewirken. Das Beispiel der Länder, die quantifizierte Ziele eingeführt haben, veranschaulicht, dass diese die Verantwortlichkeit der Regierungen erhöhen können und dazu beitragen, dass in allen relevanten Bereichen der Politik und auf allen Regierungsebenen klarere Prioritäten gesetzt werden, vorausgesetzt, sie sind analytisch fest untermauert. Verstärkte Analysekapazität und das Lernen voneinander würden zu einer besseren Gestaltung der Sozialpolitik führen. Durch die Entwicklung eines gemeinsamen Analyserahmens könnten die Staaten die für sie zentralen Herausforderungen besser erkennen, sie könnten in den Bereichen, wo sie am stärksten betroffen sind, voneinander lernen. Dies wäre zudem ein Beitrag zu anderen Maßnahmen der Gemeinschaft und dadurch würde auch in anderen Bereichen mehr tatsächengestützte Politik betrieben. Auf diese Weise würde die positive Wechselwirkung mit der Politik auf anderen Gebieten, auch mit der Wirtschaftspolitik, verstärkt.

Die meisten Maßnahmen im Rahmen dieser Option erscheinen durchführbar. Dabei ist zu beachten, dass die Wechselwirkung mit anderen Bereichen der Politik weitgehend von Faktoren abhängt, die sich der OKM Soziales entziehen. Obgleich die meisten wesentlichen Änderungen erst nach und nach eingeführt werden, werden einige Investitionen in Humanressourcen erforderlich sein. Bei den Finanzmitteln dürften die Mittelzuweisungen aus dem Programm PROGRESS im Großen und Ganzen ausreichen. Allgemein sind für einige der vorgeschlagenen Maßnahmen (Ausrichtung, verstärkte Überwachung usw.) politische Unterstützung und Engagement der Mitgliedstaaten erforderlich. Auf nationaler Ebene bedeutet eine bessere Koordinierung zwischen verschiedenen Ressorts (horizontale Koordinierung und Mainstreaming) und zwischen den verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen (vertikale Koordinierung) auch einen gewissen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der jedoch beträchtlichen Nutzen an Effizienz und Wirksamkeit bringen dürfte.

In der Folgenabschätzung wird daher abschließend die dritte Option als beste Wahl hervorgehoben. Sie ist die Option, mit der sich die erkannten Probleme am ehesten bewältigen lassen, ohne zu sehr mit der bisherigen Arbeitsweise in der Kommission und in den Mitgliedstaaten zu brechen. Eine solche Option sollte allerdings stufenweise umgesetzt

werden, nicht nur wegen des damit verbundenen Ressourcenaufwands, sondern auch, weil die geplanten Verbesserungen mit den Mitgliedstaaten und den Interessengruppen eingehend erörtert und „verankert“ werden müssen.