

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Halbzeitüberprüfung der sozialpolitischen Agenda““**

(KOM(2003) 312 endg.)

(2004/C 80/26)

Die Kommission beschloss am 2. Juni 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 25. November 2003 an. Berichtersteller war Herr Jahier.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 104 gegen 5 Stimmen bei 9 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die europäische sozialpolitische Agenda stellte ein wichtiges Ziel bei der Schaffung eines sozialeren Europa, das sich auf die Werte Solidarität und soziale Gerechtigkeit gründet, dar. In der Tat haben sich die Sozialsysteme aus historisch unterschiedlich gewachsenen nationalen Kulturen gebildet und entwickelt, wodurch recht unterschiedliche soziale Sicherungsmodelle entstanden sind, welche jedoch alle auf dem Solidaritätsprinzip gründen. Die Agenda stellte und stellt eine wesentliche gemeinsame Grundlage für den Vergleich und die soziale Konvergenz der einzelnen Ländern dar.

1.2. Die Strategie, die die Einigung auf eine europäische sozialpolitische Agenda ermöglichte, beruht auf zwei Grundlagen: a) der Anerkennung der Beschäftigung als Bedürfnis und Recht, das geschützt werden muss, um positive soziale Integrationsbedingungen zu schaffen, und um den wirtschaftlichen Wettbewerb auf dem Binnenmarkt und den internationalen Märkten zu qualifizieren und zu unterstützen, und b) dem Kampf gegen Armut, soziale Ausgrenzung und Ungleichbehandlung, insbesondere solche, welche die Beziehungen zwischen sozialen Gruppen, das Verhältnis der Geschlechter zueinander und, was immer drängender wird, zur jungen Generation belastet.

1.3. Die Agenda fügt sich in den Rahmen der umfangreicheren, vom Europäischen Rat von Lissabon definierten strategischen Zielsetzung ein; mit ihr wird beabsichtigt, zur dynamischen Interaktion zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik beizutragen, um im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung wesentliche Fortschritte zu erzielen <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> In Bezug auf die nachhaltige Entwicklung sei auf die zahlreichen Stellungnahmen des Ausschusses verwiesen, insbesondere auf diejenige zum Thema „Die Lissabonner Strategie und nachhaltige Entwicklung“, ABl. C 95 vom 23.4.2003 sowie die Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission „Hin zu einer globalen Partnerschaft für eine nachhaltige Entwicklung“, ABl. C 221 vom 17.9.2002.

1.4. Die Halbzeitüberprüfung der sozialpolitischen Agenda ist folglich Teil einer Langzeitstrategie mit dem Ziel, die sozialpolitische Agenda zu einem einheitlichen „Fahrplan“ für die Förderung der menschlichen und sozialen Entwicklung in den einzelnen Ländern der Union zu machen, indem die Schaffung eines einheitlichen Niveaus der Sozialbürgerschaft gefördert und die hierzu am besten geeigneten Strategien festgelegt werden.

1.5. Dieses Ziel kann vor allem dadurch erreicht werden, dass man die Kontinuität der seinerzeit in der Agenda ausgemachten und geförderten Lösungen gewährleistet: die Methode der offenen Koordinierung, eine kohärente Gesetzgebung zur Durchsetzung sozialer Mindeststandards, Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern, sozialer Dialog zur Förderung einer Arbeitsorganisation im Sinne eines Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Sicherheit, zielgerichteter Einsatz der Strukturfonds sowie Programme zur Förderung innovativer Politik, wobei die einzelnen Länder dazu bewegt werden sollen, für die durchzuführenden spezifischen Maßnahmen eigenständig Verantwortung zu übernehmen.

1.6. Diese Überprüfung bietet die Gelegenheit, die erzielten Ergebnisse zu überprüfen <sup>(2)</sup>, Empfehlungen für eine effiziente Durchführung der zweiten Phase der sozialpolitischen Agenda (2004-2005) zu formulieren und schon jetzt auf die Vorbereitungsphase für die zukünftige Debatte über die Agenda 2006-2010 orientierend Einfluss zu nehmen.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA befürwortet die allgemeine Ausrichtung und die Vorschläge in der Mitteilung der Kommission, da hiermit die wesentlichen Schritte des Vorgehens und die dabei zu berücksichtigenden Probleme aufgezeigt werden, und nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass praktisch alle in der Agenda vorgesehenen Maßnahmen in die Wege geleitet wurden.

<sup>(2)</sup> Ein umfassendes Gesamtbild ist sowohl der Mitteilung, die Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme ist, als auch der Mitteilung vom Februar 2003, „Umsetzung der sozialpolitischen Agenda — eine Bilanz“, KOM(2003) 57 endg., zu entnehmen.

2.2. Die Kontrolle der im Rahmen des Kampfes gegen die Armut und für soziale Eingliederung erzielten Fortschritte wird jedoch auch weiterhin durch das Fehlen aktualisierter Daten in verschiedenen Bereichen behindert. In den nächsten beiden Jahren muss für mehr Informationen gesorgt werden, und zwar über neue und bessere Arbeitsplätze, das Arbeitsumfeld und die Sicherheit, die Bekämpfung jeder Art von Ausgrenzung und Diskriminierung, die Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes, die Gleichbehandlung von Frauen und Männern sowie die Stärkung der sozialen Dimension im Rahmen der Erweiterung und der Außenbeziehungen der Europäischen Union.

2.3. Eines der Prinzipien, von denen sich die sozialpolitische Agenda hat leiten lassen, war ferner die Stärkung der Rolle der Sozialpolitik als produktiver Faktor: die Kommission verfolgt diese Logik weiter, wobei sie sich der „Kosten unterlassener Sozialpolitik“ bewusst ist, die in den verschiedenen Ländern vergleichend bewertet werden müssen.

2.4. Ein weiterer wichtiger Punkt der sozialpolitischen Agenda ist die *Governance*. Diese muss in der zweiten Phase insbesondere durch die Förderung der Einbeziehung der betroffenen Akteure sowie von Formen der gemeinsamen Bewertung sozialpolitischer Maßnahmen verstärkt werden. Die Europäische Kommission hat sich dazu verpflichtet, über die volle Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes einschlägiger Rechtsvorschriften zu wachen.

## 2.5. Beschäftigung

2.5.1. Die Ergebnisse der Strukturreformen auf den europäischen Arbeitsmärkten lassen sich insbesondere an der höheren Beschäftigungsdichte und der Schaffung von Arbeitsplätzen in Hochtechnologie- und wissensintensiven Sektoren ablesen. Seit 1997 wurden in der Tat 12 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen, was zu einer Erhöhung der Beschäftigungsquote um 4 % geführt hat, und den Eurostat-Daten ist zu entnehmen, dass im Jahr 2001 die Arbeitslosenquote in der EU mit 7,4 % auf den niedrigsten Stand seit 1992 gesunken war (1).

2.5.2. Allerdings stieg die Arbeitslosigkeit bereits 2002 erstmals seit 1996 wieder erheblich an, weshalb die weiterhin bestehenden regionalen Unterschiede und lang anhaltende Schwächen wie die geringe Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer, Unterschiede bei den Geschlechtern und hohe Quoten der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit (2) zu einer entschiedenen Verstärkung der bereits vorgesehenen Maßnahmen führen

(1) Eurostat/GD Beschäftigung: „Die soziale Lage in der Europäischen Union 2003“, September 2003.

(2) Hierzu sei vermerkt, dass die Beschäftigungsquote von Einwanderern erheblich unter dem Durchschnitt liegt, worauf unter anderem in der Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema „Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft“, ABl. C 125 vom 25.5.2002 hingewiesen wird.

müssen (3). In diesem Zusammenhang hat der EWSA beschlossen, eine eigene Initiativstellungnahme zum Thema „Beschäftigungspolitische Maßnahmen“ zu erarbeiten (4).

## 2.6. Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz

2.6.1. In den letzten Jahren wurden bei der Reduzierung von Arbeitsunfällen Fortschritte erzielt und die Gesamtzahl der schweren Unfälle ist ab der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gesunken. Dennoch verharrt die Zahl der Arbeitsunfälle auf hohem Niveau, was der Wettbewerbsfähigkeit Europas ungeheuer schadet und für die Mängel der derzeitigen Praxis auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz symptomatisch ist (5). Außerdem entstehen in einer im raschen Wandel befindlichen Arbeitswelt neue gesundheitliche Probleme wie Muskel- und Skeletterkrankungen, psychosoziale Krankheitsbilder wie Stress, Depressionen und Angstzustände sowie andere mit der Entwicklung der Arbeit in unmittelbarem Zusammenhang stehende Krankheitsbilder.

## 2.7. Gleichbehandlung der Geschlechter

2.7.1. Das Verhältnis zwischen den Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen hat sich in den letzten Jahren leicht verbessert, ohne dass sich an dem Ungleichgewicht jedoch grundsätzlich etwas geändert hätte (6). Hinzu kommt die ungerechtfertigte unterschiedliche Entlohnung der Männer- und der Frauenarbeit (7); schätzungsweise verdienen Frauen 16 % weniger als Männer. Der EWSA ist daher mit der Prüfung der Einrichtung eines europäischen Instituts einverstanden, das sich mit Fragen der Gleichstellung der Geschlechter zu befassen hätte, um die diesbezüglichen Anstrengungen der Gemeinschaft zu intensivieren.

## 2.8. Die sozialen Auswirkungen der Rechtsvorschriften

2.8.1. Die sozialen Auswirkungen der Rechtsvorschriften stellen einen größtenteils neuen und noch wenig erforschten Aspekt dar. Dank der sozialpolitischen Agenda wurde eine Kontrolle der Implementierung der Rechtsvorschriften und Richtlinien der Union auf der Ebene der Mitgliedstaaten eingeführt, die sich auf das Arbeitsrecht, die Gleichbehandlung, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, den Gesundheitsschutz sowie die Sicherheit am Arbeitsplatz bezieht.

(3) Wie dies vom Ausschuss bereits bei zahlreichen Anlässen gefordert wurde. Siehe insbesondere die Stellungnahme zu den Leitlinien für Beschäftigungspolitik, ABl. C 208 vom 3.9.2003, sowie die Stellungnahme mit Sondierungscharakter zur Strategie von Lissabon.

(4) Die betreffende Stellungnahme wird gegenwärtig unter Bezugnahme auf die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) ausgearbeitet.

(5) Siehe die Sondierungsstellungnahme des EWSA zu Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, ABl. C 260 vom 17.9.2001, und seine Stellungnahme zur neuen Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2002-2006, ABl. C 241 vom 7.10.2002.

(6) Siehe Stellungnahme des EWSA zur Gleichbehandlung, ABl. C 123 vom 25.4.2001.

(7) Siehe Initiativstellungnahme zum Thema Lohndiskriminierungen, ABl. C 155 vom 29.5.2001.

2.8.2. Nach Ansicht des EWSA müssen die sozialen Auswirkungen der verschiedenen Rechtsvorschriften und ihre Wirksamkeit genauer bewertet werden. Besonders das Konzept der „sozialen Ergiebigkeit der Rechtsvorschriften“ kann, wenn es in entsprechende vergleichbare Indikatoren umgesetzt wird, Ländervergleiche bezüglich der sozialen Auswirkungen ermöglichen, wobei beispielsweise berücksichtigt werden muss, dass die Unsicherheit gewisser Arbeitsverhältnisse, die nicht mit anerkannten Formen der Flexibilität der Beschäftigung verwechselt werden dürfen, die Wirtschaft der EU auch in erheblichem Maße schädigt.

## 2.9. Soziale Indikatoren

2.9.1. Der Ausschuss begrüßt die Tatsache, dass Strategien und Instrumente zur Kontrolle der Phänomene und zur Überprüfung der Auswirkungen der von der Agenda geförderten Aktionen festgelegt wurden. Er weist jedoch darauf hin, dass eine effektive Kontrolle noch nicht möglich ist, bei der die Indikatoren für die formelle Umsetzung (Erlass von Gesetzen und Verordnungen) mit den Indikatoren für die Effizienz der durchgeführten Maßnahmen (Eindämmung sozialer Fehlentwicklungen, niedrigere Indikatoren für Ausgrenzung, Armut, Langzeitarbeitslosigkeit usw.) verbunden werden können.

2.9.2. Der Ausschuss unterstreicht auch die Bedeutung der stärkeren Einbeziehung von Einzelpersonen und Gruppen der Gesellschaft wie auch der verschiedenen Gebietskörperschaften nicht nur bei der Erstellung der Indikatoren, sondern auch bei deren gemeinsamer Bewertung, wie dies vom Ausschuss für Sozialschutz vorgeschlagen wurde.

Der EWSA hat bereits in einer eigenen Stellungnahme<sup>(1)</sup> präzise Empfehlungen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der Indikatoren, aber auch zur Förderung ihrer Handhabbarkeit und Verwendbarkeit formuliert, wobei er sich vorrangig mit denjenigen befasste, mit denen die soziale Teilhabe und der Zugang zu Dienstleistungen insbesondere im Bereich der gesundheitlichen und sozialen Betreuung bewertet werden kann.

## 2.10. Kosten fehlender Sozialpolitik

2.10.1. Für die Analyse der Kosten fehlender Sozialpolitik wird gemeinhin das Binom wirtschaftliche Effizienz/soziale Effizienz herangezogen, wobei für Letztere die Gleichbehandlung in Bezug auf Chancen und Ressourcen der Maßstab ist<sup>(2)</sup>.

2.10.2. Die Kosten fehlender Sozialpolitik lassen sich an Informations- und Bildungsdefiziten, der Ungleichbehandlung beim Zugang zu Dienstleistungen, ungleichen Chancen im Hinblick auf lebenslanges Lernen, Defiziten bei der Teilhabe und starren Ausbildungs- und Beschäftigungsprozessen messen.

2.10.3. Vergleiche zwischen Ländern und Armutsraten vor und nach einer Umverteilungspolitik zeigen schon auf kurze, vor allem aber auf mittlere und lange Sicht einen erheblichen sozialen Gewinn. Dieser äußert sich nicht nur in einer Linderung der Armut, sondern vor allem auch in einem Rückgang von sozialen Konflikten und einer Minderung der sozialen Unterschiede, die der Lebensqualität der Familien und der Qualität des Sozialkapitals der betroffenen Gemeinschaften abträglich sind.

2.10.4. Der EWSA unterstreicht auch die Bedeutung des Konzeptes der „Welfare Performance“, d. h. der positiven Indikatoren, die im Verhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben für Sozialleistungen, Produktions- und Entwicklungsraten, Inflationsrate, Armutsrate sowie öffentliche Verschuldung auf der einen Seite, und sozialen Basisindikatoren, wie zum Beispiel Lebenserwartung, Kindersterblichkeit, Häufigkeit des Schulbesuches, Einkommen der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsschichten und Bildungsniveau auf der anderen Seite beobachtet werden können.

2.10.5. Nach Ansicht des Ausschusses müssen die Maßnahmen im Rahmen der sozialpolitischen Agenda mit ihrem ganzen Potenzial auf diese Themen konzentriert werden, um von ihrer bisher vorwiegend darin bestehenden Funktion, Grundsätze und Leitlinien aufzustellen, zu einer viel konkreteren Funktion der Bewertung von Investitionen in Sozialkapital, in die Qualität der Arbeit und den sozialen Zusammenhalt zu gelangen.

## 2.11. Die zweite Phase der Agenda in einem veränderten wirtschaftlichen Rahmen

2.11.1. Die sozialpolitische Agenda wurde, wie fast der gesamte große Rahmen der nach Lissabon verabschiedeten neuen Strategien, zu einem Zeitpunkt konzipiert, als ein stabiles Wirtschaftswachstum herrschte und man ausgehend von der Entwicklung der Weltwirtschaft sowie als positive Konsequenz des baldigen Beitritts neuer Länder zur Europäischen Union und als Auswirkung des Erfolgs der Wachstums- und Entwicklungspolitik (im Sozial- und Beschäftigungsbereich) sowie ihrer positiven Beeinflussung der Konjunktur einen Fortbestand des Wachstums erwartete.

2.11.2. Der EWSA ist der Ansicht, dass die sozialpolitische Agenda auch in einem Kontext der andauernden Krise oder Stagnation der Wirtschaft weiterhin von wesentlicher Bedeutung ist. In jedem Fall möchte er seiner Besorgnis darüber Ausdruck verleihen, dass der Rahmen für die Umsetzung der sozialpolitischen Agenda nicht eingehend überprüft wurde und keine Auseinandersetzung mit der Veränderung der Auswirkungen, der Erfordernisse und der Nachhaltigkeit sowie der Perspektiven der Sozialpolitik und der Beschäftigung infolge der so veränderten Wirtschaftslage stattgefunden hat.

(1) Siehe Initiativstellungnahme des EWSA, ABl. C 221 vom 17.9.2002.

(2) „Die Kosten unterlassener Sozialpolitik: für ein wirtschaftliches Konzept einer hochwertigen Sozialpolitik — und die Kosten ihres Fehlens“, Untersuchung im Auftrag der GD Beschäftigung und Soziales, März 2003.

2.11.3. Es ist sehr wichtig, dass mit der in Lissabon vorgezeichneten Strategie fortgefahren wird und die in der sozialpolitischen Agenda vorgesehenen Maßnahmen beschleunigt werden, aber unter der Bedingung, dass folgende Aspekte berücksichtigt und bewertet werden:

- die unausweichlichen Auswirkungen der derzeitigen Wirtschaftsflaute auf die ohnehin hartnäckigen Strukturschwächen des Arbeitsmarktes und die Tatsache, dass hierdurch die Erreichung und stetige Weiterverfolgung des Ziels der Schaffung von 15 Millionen neuen Arbeitsplätzen bis 2010 und der verschiedenen aufgestellten qualitativen Ziele noch viel schwerer fallen werden;
- die unausweichlichen Auswirkungen dieser Wirtschaftslage auf die Möglichkeit einer signifikanten und dauerhaften Einflussnahme auf die derzeit 9 % der europäischen Bevölkerung, die unterhalb der Armutsgrenze leben, und deren Zahl ständig steigt, wenn es bei der bisherigen Politik und den von den Mitgliedsstaaten investierten Mitteln bleibt.

2.11.4. Im Rahmen der in der Agenda vorgesehenen Aktionsbereiche ist jedoch die Festlegung eines klarer definierten vorrangigen Programms erforderlich, das den Erfordernissen der Lage, dem politischen Zeitplan der nächsten beiden Jahre sowie der Tatsache Rechnung trägt, dass die verfügbaren Mittel doch recht begrenzt sind.

### 3. Besondere Bemerkungen

#### 3.1. Arbeit und Einkommenspolitik

3.1.1. In der derzeitigen Wirtschaftslage sind die Bedingungen für die Erreichung der seinerzeit aufgestellten Beschäftigungsziele sehr viel schwieriger, doch bleiben diese sehr wichtig und sollen weiterverfolgt werden, vor allem was die strukturellen Probleme bei der Beschäftigung junger Menschen und die niedrige Beschäftigungsquote der Frauen und älteren Arbeitnehmer anbelangt.

3.1.2. Insbesondere sind vor allem in bestimmten Ländern weiterhin chronische Schwierigkeiten der jungen Generation beim Eintritt in die Arbeitswelt zu beobachten. Kurzfristig hat dies das Fortbestehen ihrer Abhängigkeit von der Familie sowie mittel- und langfristig die Anhäufung einer Sozialschuld zur Folge, deren Einlösung hinausgeschoben wird und die die soziale Bilanz der öffentlichen Einrichtungen belasten wird, die diese jungen Menschen dann im Alter unterstützen werden müssen, da sie bis dahin keine genügend hohen Rentenansprüche erwerben können, um oberhalb der Armutsgrenze zu leben.

3.1.3. Hierzu kommt die entscheidende Frage der Kaufkraft der Einkommen und insbesondere der niedrigsten unter ihnen in Anbetracht der in verschiedenen europäischen Ländern vorhandenen Inflationstendenz. Aus diesem Grunde muss intensiver nach Lösungen gesucht werden, mit denen dieser

Tendenz erfolgreich entgegengewirkt werden kann, die die Kaufkraft der Arbeitnehmer und der Familien, vor allem derer mit geringem Einkommen und der Einzelternfamilien, bei denen es sich hauptsächlich um alleinstehende Frauen mit Kindern handelt, schwächt und die Zahl der so genannten „Working Poor“ ansteigen lässt, die, obwohl sie Arbeit haben, unterhalb der Armutsgrenze leben.

#### 3.2. Erweiterung der Union

3.2.1. Die Erweiterung der Union und die Aufnahme von zehn neuen Ländern stellt für Europa im betrachteten Zeitraum (2004-2005) und danach die anspruchsvollste Herausforderung dar. Für die Union wird diese strategische Priorität insbesondere aufgrund der keineswegs zweitrangigen Frage ihres inneren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts immer bedeutender<sup>(1)</sup>.

3.2.2. Hinzu kommt, dass sich die Anpassung der Arbeitskosten an westliche Standards in vielen dieser neuen Länder sehr viel schneller als erwartet vollzog, vor allem in den Großstädten und im Bereich der Fachdienstleistungen, wo der rasche Anstieg der Lebenshaltungskosten die kurzfristigen Vorteile des gestiegenen Lebensstandards häufig wieder zunichte gemacht hat. Außerdem haben diese Länder noch Beschäftigungsquoten, die von der durchschnittlichen Beschäftigungsquote in der EU weit entfernt sind, und einen viel höheren Anteil an Rentnern, landwirtschaftlichen Arbeitskräften und armen Bevölkerungsschichten.

3.2.3. Da ihre Bevölkerungsstruktur im Wesentlichen der des Europas der 15 entspricht, können diese Länder sich keine Reduzierung ihrer öffentlichen Ausgaben leisten, und da sie sich für einen unverzichtbaren Konvergenzrahmen entschieden haben, werden sie sich unweigerlich einem steigenden inländischen Bedarf an Sozialschutz zur Sicherstellung und Erhaltung der Renten und Gesundheitsleistungen sowie an einer aktiven Politik gegen Diskriminierung und Armut und zur Förderung der Beschäftigung gegenüber sehen.

3.2.4. Damit es nicht zu überstürzten politischen Maßnahmen mit verheerenden Folgen für Europa kommt, müssen die Wirtschaftshilfen nach dem Beitritt also gesteigert und nicht reduziert werden. Dieses große Problem, das in Anbetracht der derzeitigen politischen Lage kaum vor 2005 in Angriff genommen werden dürfte, ist jedoch von der Aufgabe der sozialpolitischen Agenda und ihrer effektiven Realisierbarkeit und Nachhaltigkeit nicht zu trennen. Ebenso ist es von grundlegender Bedeutung, dass sämtliche Maßnahmen zur Begleitung und Überwachung der richtigen und vollständigen Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes verstärkt werden.

<sup>(1)</sup> Siehe den Zweiten Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM(2003) 34 endg., und die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme.

### 3.3. Governance und soziale Teilhabe

3.3.1. Die europäische Governance beruht auf fünf bekannten Grundsätzen: Öffnung, Beteiligung, Verantwortung, Effizienz und Kohärenz. Im Lichte der Erfahrungen sollten diese Prinzipien um das der Subsidiarität ergänzt werden, das die wesentliche Grundlage für eine korrekte Governance darstellt. Dabei geht es um Formen der Zusammenarbeit und der Mitverantwortung sowohl auf vertikaler als auch auf horizontaler Ebene, die allen sozialen und territorialen Akteuren, die an der Wirtschafts- und Sozialpolitik beteiligt sind, die Möglichkeit bieten, ihr ganzes Können unter Beweis zu stellen.

3.3.2. Zu diesem Zweck muss der Vorlage von Gesetzesvorschlägen eine systematische und unabhängige Analyse ihrer zu erwartenden Auswirkungen auf die Solidarität und das mit ihrer Umsetzung erzielbare Kosten-Nutzen-Verhältnis vorausgehen<sup>(1)</sup>.

3.3.3. Nach Ansicht des EWSA sollte in der Mitteilung jedoch die Methode der offenen Koordinierung stärker genutzt werden, die die große Neuerung von Lissabon war und sicherlich ein wesentlicher Schritt hin zur Verbesserung der Governance innerhalb der EU ist, vor allem aber ein wichtiges Instrument darstellt, das die Implementierung von Neuerungen und tatsächlicher Modernisierung im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik ermöglicht hat.

3.3.4. Der Ausschuss hält es für erforderlich, die Bewertungskriterien, die die Kommission bezüglich des durchgeführten Prozesses für diese Jahre festgesetzt hat, zu erläutern und zu veröffentlichen. Im Hinblick darauf ist das Instrument des sozialen Dialogs in breiterem Umfang zu nutzen, indem den Programmen der Sozialpartner mehr Bedeutung beigemessen, ihnen freie Hand bei der Umsetzung ihres Arbeitsprogramms gewährt und versucht wird, diese Praxis der aktiven Konzertierung auf möglichst viele sektorale Politiken und vor allem auf die neuen Mitgliedstaaten der Union auszudehnen<sup>(2)</sup>.

3.3.5. Ebenso ist die Bedeutung, die der Rolle der organisierten Zivilgesellschaft und den gemeinnützigen Sozialdiensten zuerkannt wird, noch zu gering; ihre Rolle sollte ausgebaut und ihr Handlungsspielraum in der Öffentlichkeit sollte stärker hervorgehoben und genutzt werden, wobei man sich vor Augen halten sollte, dass sie nicht gehalten sind, Ansprüche zu garantieren (wofür die jeweiligen Behörden zuständig sind), sondern dazu beizutragen, diese Ansprüche in den jeweiligen einzelstaatlichen Sozialsystemen besser geltend zu machen. Wie der Ausschuss bereits bei anderen Gelegenheiten unterstrichen hat, können die gemeinnützigen Sozialdienste dank des solidarischen Einsatzes von Vereinen, Stiftungen, Genossenschaften und Krankenkassen auf den unterschiedlichen natio-

nen und lokalen Ebenen<sup>(3)</sup> in der Union entscheidend zur Erreichung der vielfältigen Ziele der sozialpolitischen Agenda beitragen.

3.3.6. Der Beitrag der gemeinnützigen Sozialdienste zur Beschäftigung und im sozialen Bereich wird immer stärker anerkannt und genutzt, was zu erheblichen Verbesserungen bei der Förderung und dem Schutz der Rechte benachteiligter Personen führt, weil er hilft, den Erfordernissen auf dem Gebiet der Ausbildung, der Sozial- und Gesundheitsfürsorge, der Unterstützung von Eingliederungsmaßnahmen und des Abbaus sozialer Unterschiede gerecht zu werden.

3.3.7. Die Organisationen ohne Erwerbszweck tragen dazu bei, dass der soziale Bedarf, vor allem der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsschichten, erkannt und deutlich artikuliert wird; sie setzen sich dafür ein, dass das beschädigte soziale Gefüge mit seinen positiven, aber reparaturbedürftigen Bindungen wiederhergestellt wird; sie mobilisieren die Bürgersolidarität und stärken die soziale Teilhabe als notwendige Vorbedingung für die Förderung gelebter Demokratie auch in den am stärksten benachteiligten Gebieten.

3.3.8. Aus diesen Gründen müssen die Rolle der Sozialwirtschaft als Entwicklungsfaktor und die gemeinnützig tätigen Akteure, die diese tragen, stärker anerkannt werden und im System der Sozialarbeit und der Bereitstellung von Dienstleistungen für die Menschen unter besonderer Beachtung des europäischen Wettbewerbsrechts eine höhere Wertschätzung genießen.

## 4. Hin zu einer Europäischen Sozialbürgerschaft

4.1. Der Zweijahreszeitraum 2004-2005 wird vor allem eine Phase der Vervollständigung und Konsolidierung des im Jahr 2000 begonnenen Prozesses sein. In Anbetracht der veränderten Wirtschaftslage ist der EWSA der Ansicht, dass die strategischen Achsen nach und nach klarer definiert werden müssen; sie sind in der derzeitigen Agenda zwar bereits vorhanden, müssen aber schärfere Konturen gewinnen, um

- sowohl die Richtung für die sektorspezifischen Politiken und Prioritäten bei der Umsetzung der derzeitigen Agenda vorzugeben
- als auch die bereits eingeleitete Vorbereitungsphase der neuen sozialpolitischen Agenda 2006-2010 positiv beeinflussen zu können.

(1) Stellungnahme des EWSA zum Thema „Europäisches Regieren — ein Weißbuch“, ABl. C 125 vom 27.5.2002.

(2) Siehe EWSA-Stellungnahme zur sozialpolitischen Agenda aus dem Jahr 2000, ABl. C 14 vom 16.1.2001 sowie EWSA-Stellungnahme zu der Mitteilung „Anzeiger über die Umsetzung der sozialpolitischen Agenda“, ABl. C 241 vom 7.10.2002.

(3) Siehe EWSA-Stellungnahmen zur Mitteilung „Anzeiger über die Umsetzung der sozialpolitischen Agenda“, ABl. C 241 vom 7.10.2002, zum Thema „Private Sozialdienste ohne Erwerbszweck im Kontext der Daseinsvorsorge in Europa“, ABl. C 311 vom 7.11.2001 und zum Thema „Sozialwirtschaft und Binnenmarkt“, ABl. C 117 vom 26.4.2000.

4.1.1. Die Halbzeitüberprüfung ist in der Tat eine gute Gelegenheit, um den Übergang von einer vorwiegend funktional auf die Beschäftigung (und Sozialmaßnahmen zu deren Förderung vor dem Hintergrund des internationalen Wettbewerbs) ausgerichteten Agenda zu einer künftigen Agenda zu unterstützen, in der Fragen der sozialen Entwicklung und des Zusammenhalts eigenständig und unabhängig von den anderen Politikbereichen der Union behandelt werden.

4.1.2. Wenn heute der Leitgedanke einer Union, die die soziale Solidarität zur Triebkraft ihrer eigenen Entwicklung macht, „sozialer Zusammenhalt als produktiver Faktor“ lautet, muss die Bedeutung des Begriffs „produktiv“ sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch im Sinne der Förderung der sozialen Qualität klarer definiert werden. Das Soziale darf nicht nur im Zusammenhang mit sozialen Fehlentwicklungen (Ausgrenzung, soziale Kluft usw.) betrachtet und behandelt werden, sondern muss auch in seinen positiven, produktiven Konnotationen der „Bürgerschaft“ gesehen werden, nämlich als soziales Kapital eines Staates oder eines örtlichen Gemeinwesens, das es zu nutzen und zu vermehren gilt.

4.1.3. Es geht insbesondere darum, sich die Frage zu stellen, wie die gemeinsame Zugehörigkeit zu Europa als „europäische Sozialbürgerschaft“ interpretiert werden kann, die nicht etwa als neuer Rechtsstatus zu verstehen ist, der sich aus einer Angleichung der nationalen (gesellschaftlichen und politischen) Unterschiede, sondern vielmehr aus der Nutzung dieser Vielfalt in einem Kontext der wachsenden Mobilität der Personen im Zuge der Beschäftigung, Ausbildung, Forschung, Produktion und des Wissenstransfers ergibt. Wie bei den Währungen bedeutet Mobilität der Bürger die gemeinsame Akzeptanz einiger Grundparameter der Bürgerschaft und der „Sozialität“, die gewährleisten, dass die Grundrechte in einem europäischen Raum, der die Grundbedürfnisse der Menschen befriedigen und ihnen somit bessere Möglichkeiten des Austauschs, der Mobilität und der Sicherheit bieten kann, „von Ort zu Ort mitgenommen werden können“.

4.1.4. Die Aussicht, auf diese Weise über eine gemeinsame Infrastruktur der Sozialbürgerschaft verfügen zu können, erfordert ähnliche Anstrengungen wie bei der Schaffung großer Infrastrukturen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung Europas. Hierbei handelt es sich um eine ehrgeizige Option, die sorgfältig auf ihre Realisierbarkeit hin zu überprüfen ist, wozu zunächst herausgefunden werden muss, welche Bedingungen („Mindestinfrastrukturen“) der Sozialbürgerschaft förderlich sein könnten; dabei sollte von den Optionen ausgegangen werden, die im Rahmen der Entscheidungen vorhanden sind, die von den einzelnen Ländern bereits in den Bereichen Gesundheit, Sozialschutz, Vorsorge, Bildung, Umweltschutz und Familienpolitik, d. h. in den verschiedenen Sparten des Sozialkapitals der verschiedenen nationalen Gemeinwesen, getroffen wurden.

## 4.2. Die Entwicklung des Human- und Sozialkapitals Europas

4.2.1. Die Entwicklung des Human- und Sozialkapitals Europas ist nicht nur die unabdingbare Voraussetzung für die Förderung der wissensbasierten Wirtschaft und damit für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, sie stellt auch ein Schlüsselement zur effizienten Flankierung der Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt und der neuen Perspektive

für Sozialbürgerschaft und soziale Eingliederung dar<sup>(1)</sup>. Ein höheres Niveau des Human- und Sozialkapitals stellt dank der vollen und aktiven Einbeziehung der verschiedenen sozialen Akteure die entscheidende Ressource für das Europa von morgen dar.

4.2.2. Aus diesem Grunde ist es erforderlich, dass die Politik des lebenslangen Lernens<sup>(2)</sup> (*Life Long Learning*) eine Leitpriorität nicht nur für die aktive Politik zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern für Sozialpolitik im weitesten Sinne des Wortes wird. Hätte in den verschiedenen Ländern der Europäischen Union jeder die Möglichkeit, den Gegenwert eines zusätzlichen Bildungsjahres zu nutzen, würde die Gesamtproduktivität der EU zweifellos sowohl kurz- als auch langfristig steigen. Nach Ansicht des EWSA sollte dieser Aspekt deshalb in der neuen Phase der Umsetzung der sozialpolitischen Agenda eine klarere und stärker geförderte durchgängige Priorität erhalten.

## 4.3. Die Modernisierung und Verbesserung der Sozialschutzsysteme

4.3.1. Die Sozialschutzsysteme sind der Schlüssel zum europäischen Sozialmodell und gleichzeitig sein Unterscheidungsmerkmal, das ihm in der Welt von heute Vorbildcharakter verleiht<sup>(3)</sup>. Die Rentenfrage und die gegenwärtigen Veränderungen bei den verschiedenen nationalen Systemen stellen zusammen mit dem komplexen Themenbereich der Förderung der Gesundheit und der Gesundheitsfürsorge in einem Szenario der unionsweiten Freizügigkeit der Arbeitnehmer die beiden Hauptsäulen der europäischen Sozialschutzsysteme dar und haben als solche einen erheblichen Einfluss darauf, ob das Sozialsystem hinsichtlich Leistungsfähigkeit, Solidarität, Sicherheit und Entwicklung Bestand haben wird.

4.3.2. Neben den nationalen Aktionsplänen für die soziale Eingliederung (NAP/Eingliederung) befürwortet der EWSA die geplanten energischen Anstrengungen zur Rationalisierung und Intensivierung der offenen Koordinierung. Die Frist 2005 für den Prozess und die Maßnahmen, die bei den Renten vorgesehen sind, sowie die Aufforderung des Europäischen Rates an die Kommission, neue Vorschläge zur Intensivierung des kooperativen Austausches zum Beispiel bei den Gesundheitsleistungen und der Altenhilfe/pflege zu machen, können dieser Strategie kräftige Impulse verleihen und die Effizienz der sozialpolitischen Agenda selbst verbessern<sup>(4)</sup>.

(1) Siehe auch die Entschließung des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ vom 2./3. Juni 2003 zur Bedeutung von Sozial- und Humankapital.

(2) Siehe Stellungnahmen des EWSA zum „Memorandum über Lebenslanges Lernen“, ABl. C 311 vom 7.11.2001 und zur Mitteilung der Kommission „Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung — Follow-up der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon“, ABl. C 133 vom 6.6.2003.

(3) Siehe Stellungnahmen des EWSA zum Thema „Denkbare Optionen der Rentenreform“, ABl. C 221 vom 17.9.2002 und zum Thema „Zukunftssichere Renten“, ABl. C 48 vom 21.2.2002.

(4) Siehe Mitteilung der Kommission „Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz“ (KOM(2003) 261 endg.) und die auf der Plenartagung am 29./30. Oktober 2003 hierzu verabschiedete EWSA-Stellungnahme.

#### 4.4. Beschäftigung als Priorität für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung

4.4.1. Die Beschäftigungsfrage war einer der beiden Hauptkonvergenz- und Ansatzpunkte der europäischen sozialpolitischen Agenda. Die gefundenen Lösungen betreffen vor allem die Schaffung von Arbeitsplätzen in hochtechnologischen und wissensintensiven Bereichen. Diese Strategie muss durch parallele Anstrengungen zur Eingliederung von Frauen, Jugendlichen, benachteiligten Personen, vorzeitig aus in Schwierigkeiten befindlichen Produktionssektoren ausgeschiedenen Erwachsenen sowie Einwanderern ergänzt werden. Insbesondere sind sowohl Vorkehrungen als auch aktive Maßnahmen zu fördern, die den Zugang von Behinderten zur Erwerbstätigkeit erleichtern.

4.4.2. Trotz der schlechten Konjunktur sind die politischen und kulturellen Bedingungen gegeben, um aus den bisherigen Investitionen zur Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze Nutzen zu ziehen, die sich nicht auf die immer noch gewaltigen Probleme der Sicherheit und des Schutzes des Lebens am Arbeitsplatz beschränken darf, sondern auf Fragen der Qualität der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsbeziehungen ausgeweitet werden muss<sup>(1)</sup>.

4.4.3. Bei der Qualität der Arbeitsplätze geht es um Strategien für den Know-how-Transfer (lebenslanges Lernen und Schaffung von Lernumfeldern), das schwierige Verhältnis zwischen Flexibilität und Unsicherheit der Beschäftigung (dies betrifft vor allem die jüngeren Generationen), konfliktfreie und kooperative Strategien zur Lenkung von Arbeitsprozessen (Festlegung der Verantwortlichkeiten, gemeinsame Anwendung/Nutzung von Strategien/Ergebnissen) und um die Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben, die in einigen Ländern starke Auswirkungen auf die Geburtenrate hat.

4.4.4. Schließlich müssen die einzelnen Länder ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ganz erheblich verstärken, da nach aktuellen Schätzungen der Weltbank in Europa rund 20 Millionen Menschen schwarzarbeiten<sup>(2)</sup>. Diese entziehen sich nicht nur ihrer Solidaritätspflicht auf steuerlichem und sozialem Gebiet, sondern tragen auch nicht angemessen zur Finanzierung ihrer eigenen Altersvorsorge bei. In diesem Zusammenhang begrüßt der Ausschuss ausdrücklich die Entschließung des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“, in der dieser erneut nachdrücklich auf den Ernst dieses Phänomens hinweist und die Mitgliedstaaten, die europäischen Institutionen und die Sozialpartner dazu auffordert, ihren Teil zur Bekämpfung dieses Missstands beizutragen<sup>(3)</sup>.

(1) Siehe EWSA-Stellungnahme zum Thema „Qualitative Dimension der Sozial- und Beschäftigungspolitik“, ABl. C 311 vom 7.11.2001.

(2) Der Ausschuss erinnert an dieser Stelle wie bereits bei anderen Gelegenheiten daran, dass die Einwanderer eine von diesem Phänomen besonders stark betroffene Gruppe darstellen. Siehe insbesondere die Initiativstellungnahme des EWSA zu „Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft“, ABl. C 125 vom 27.5.2002.

(3) Siehe Entschließung des Rates zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit in den Schlussfolgerungen des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ vom 20. Oktober 2003.

#### 4.5. Überwachung und gemeinsame Bewertung

4.5.1. Bei den Beobachtungen hat sich gezeigt, dass das europäische Ziel der Bewertung der sozialen Entwicklung und der Auswirkungen der Agenda anhand von gemeinsamen, zuverlässigen Parametern natürliche Grenzen hat. Die derzeitigen Schwierigkeiten, die aus der Neigung zur bloßen Protokollierung herrühren, sollten durch die Entscheidung für Überprüfungs- und Bewertungsstrategien überwunden werden, mit denen festgestellt werden kann, inwieweit die erwarteten Ergebnisse erreicht wurden. Die in den Dokumenten mehrmals behauptete Ungeeignetheit und Unzulänglichkeit der Überwachungsinstrumente darf deshalb für die Zukunft kein Hinderungsgrund oder schlimmer noch ein nur allzu gern benutzter Vorwand sein, die Hände in den Schoß zu legen, sondern sollte vielmehr als Begrenzung betrachtet werden, die es zu überwinden gilt.

4.5.2. Die Maßnahmen zur Behebung dieser Wissenslücke müssen zur Entwicklung eines „europäischen Modells zur Bewertung der sozialen Auswirkungen“ der Rechtsvorschriften und der entsprechenden Politik anspornen, das auf drei Indikatoren beruht, dem Investitions- und Finanzierungsindikator (Input), dem Indikator der Organisation der Antworten (Output) und dem Indikator für die Effizienz der Maßnahmen (Outcome). Damit sind verlässliche Indikatoren gegeben, mit denen das in den einzelnen Ländern erreichte Niveau der europäischen Sozialbürgerschaft dargestellt werden kann.

4.5.3. Eine solche Perspektive, zu der bereits Pilotaktionen in Angriff genommen wurden, zeigt mögliche Vereinfachungen und Rationalisierungseffekte bei den Erhebungen auf, die durch eine Verminderung der Zahl der zu beobachtenden Variablen und die Möglichkeiten der Auswertung erzielt werden können, die sich aus der Kombination der drei bereits genannten Indikatoren ergeben, wodurch der Ländervergleich erleichtert und transparenter gemacht wird. Deshalb würde diese Perspektive im Rahmen der derzeitigen Strategie der Sozialindikatoren gewährleisten, dass die Ergebnisse besser zur Kenntnis genommen und bewertet werden können. Ferner würde die „soziale Rentabilität“ der auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene durchgeführten Maßnahmen besser ersichtlich und Formen der gemeinsamen Bewertung der Ergebnisse dank der Einbeziehung der Sozialpartner und der verschiedenen, auf dem Gebiet der Solidarbürgerschaft tätigen Akteure würden erleichtert.

## 5. Fazit

5.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass alle in der sozialpolitischen Agenda von 2000 vorgesehenen Aktionen in die Wege geleitet wurden, und bekräftigt seine Überzeugung, dass die Weiterverfolgung der vorgesehenen Aktionsschwerpunkte und die Zukunft der sozialpolitischen Agenda auch in einer Zeit der Wirtschaftskrise oder -stagnation von zentraler Bedeutung bleiben.

5.2. Der Ausschuss teilt die Auffassung, dass es notwendig ist, für die Kontinuität der Maßnahmen, Investitionen und Methodik zu sorgen und sich vor allem eingehend mit den sozialen Auswirkungen der Rechtsvorschriften, den Investitionen in Human- und Sozialkapital und der Aufwertung der Sozialwirtschaft und ihrer Akteure zu befassen, um die in der Lissabonner Strategie vorgesehenen Ziele des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Entwicklung weitgehender und besser erreichen zu können.

5.3. Der Ausschuss bekräftigt das unabdingbare Erfordernis, für eine bedarfsgerechtere Verfügbarkeit aktualisierter Daten zu sorgen, die der notwendigen kontinuierlichen Überwachung, auch im Hinblick auf die Ermittlung effizienterer und innovativerer Modalitäten für die gemeinsame Bewertung, als Grundlage dienen.

5.4. Nach Ansicht des Ausschusses muss in der bereits begonnenen zweiten Phase der Agenda ein genauer definierter Prioritätenkatalog aufgestellt werden, der den schwierigen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, dem Zeitplan der Institutionen, der Begrenztheit der Mittel und den

besonderen Integrationsanstrengungen der neuen Mitgliedstaaten der Union Rechnung trägt.

5.5. Der EWSA betont, dass die neuen Mitgliedstaaten dabei unterstützt werden müssen, sich an der Umsetzung der Lissabon-Strategie aktiv zu beteiligen und der Verpflichtung zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich Soziales gerecht zu werden.

5.6. Schließlich ist auch der EWSA felsenfest davon überzeugt, dass die Jahre 2004 und 2005 für die richtige Weichenstellung in der Debatte über die Zukunft der europäischen Sozialpolitik ausschlaggebend sein werden. Er findet es deshalb außerordentlich begrüßenswert, dass die Kommission wie in der Mitteilung vorgesehen eine hochrangige Gruppe zur Untersuchung der Zukunft der Sozial- und Beschäftigungspolitik einsetzt. Im Vorfeld der öffentlichen Debatte, die im Herbst 2004 stattfinden soll, und auf der Grundlage des umfangreichen Bestands seiner in diesen Jahren abgegebenen inhaltsreichen Stellungnahmen bekundet der EWSA schon jetzt sein Interesse daran, sich aktiv an diesem bereits in Gang befindlichen Prozess zu beteiligen.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

*Der Präsident*

*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Roger BRIESCH

---