

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung von Beschluss Nr. 1672/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität — PROGRESS“

KOM(2009) 340 endg. — 2009/0091 (COD)

(2009/C 318/16)

Hauptberichtersteratterin: **Gabriele BISCHOFF**

Der Rat beschloss am 17. Juli 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 152 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung von Beschluss Nr. 1672/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität – Progress“

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch am 14. Juli 2009 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Gemäß Artikel 20 der Geschäftsordnung beschloss der Ausschuss auf seiner 456. Plenartagung am 30. September und 1. Oktober 2009 (Sitzung vom 1. Oktober 2009), Gabriele BISCHOFF zur Hauptberichtersteratterin zu bestellen, und verabschiedete einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses

1.1 Der EWSA unterstreicht die Bedeutung des Progress-Programms, um das soziale Europa zu stärken, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, Armut zu verringern und mehr soziale Kohäsion zu erreichen. Neben dem Europäischen Sozialfonds (ESF) ist es eines der zentralen Förderelemente zur Unterstützung der Sozialpolitischen Agenda. Eine wesentliche Aufgabe des Progress-programms ist es darüber hinaus, Unterstützung zu leisten, um die soziale Dimension weiter zu entwickeln.

1.2 Der EWSA begrüßt, dass alle Kräfte auf die Krisenbewältigung konzentriert und in diesem Zusammenhang alle Haushaltslinien daraufhin untersucht werden, welchen Beitrag sie zur Bewältigung der Krise und hier insbesondere zur Beschäftigungssicherung und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen können.

1.3 Gerade Arbeitslose und benachteiligte Gruppen brauchen wirksame Unterstützung und Beratung, wenn sie sich selbstständig machen wollen. Hierfür steht unter anderem auch der Europäische Sozialfonds zur Verfügung (ESF). Der Ausschuss empfiehlt deshalb, die Schnittstellen zwischen dem Europäischen Sozialfonds und dem Progress-Mikrofinanzierungsinstrument genauer darzulegen, um so sicherzustellen, dass zielgruppenspezifische Angebote und Kreditzugänge geschaffen und Doppelungen vermieden werden.

1.4 Wie in der EWSA Stellungnahme INT/494 dargestellt, unterstützt der EWSA grundsätzlich die Idee, auch Kleinstunternehmen der Sozialwirtschaft Mikrokredite zu günstigen Konditionen zur Verfügung zu stellen unter der Auflage, dass sie

Arbeitslose oder benachteiligte Personen beschäftigen. Allerdings müsste genauer definiert werden, was darunter zu verstehen ist.

1.5 Der Ausschuss äußert jedoch Zweifel, ob die Umwidmung der Mittel und die damit verbundene Mittelkürzung um jährlich 25 Mio. EUR nicht erhebliche Auswirkungen auf die Effizienz und die Reichweite des Progress-Programms in den Jahren 2010-2013 haben wird, auch hinsichtlich der Weiterentwicklung und strategischen Ausrichtung des Programms. Die Kommission wird deshalb gebeten, die Auswirkungen genauer darzulegen und mögliche Alternativen zu prüfen. Außerdem sollten mögliche Auswirkungen auf andere Budgetlinien und Programme insbesondere ESF, Autonome Budgetlinien z.B. zum sozialen Dialog dargestellt werden.

1.6 Da der Ausschuss bezweifelt, dass die Budgetumwidmung nicht die Wirksamkeit des Progress-Programms im Bereich europäischer Sozial- und Beschäftigungspolitik beeinträchtigt, bittet er die Kommission begründet darzulegen, dass sich mit den Mitteln, die umgewidmet werden sollen, die Ziele von Progress besser erreichen lassen als durch die bisher vorgesehene Vorgehensweise. Notwendig ist zudem aufzuzeigen, wie die Weiterentwicklung des sozialen Europas sichergestellt werden kann und dies insbesondere vor dem Hintergrund der Entwicklung, Kommunikation und Umsetzung einer Post-Lissabon-Strategie nach 2010.

1.7 Der Ausschuss empfiehlt außerdem, genauer aufzuschlüsseln, wie eine effektivere Umsetzung von Progress sowie eine strategischere Planung und gezieltere Maßnahmen erreicht werden sollen und in welchen Bereichen und bei welchen Maßnahmen Einsparungen erreicht werden können, ohne die Ziele und die strategische Ausrichtung des Programms in der restlichen Laufzeit zu gefährden.

1.8 Er bittet zudem um Information, welche marktwirtschaftlichen Anreize geschaffen werden sollen, damit der Bankensektor die ihm u.a. zugedachte Aufgabe der Kreditvergabe auch tatsächlich wahrnimmt.

2. Einleitung und Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags

2.1 Anknüpfend an die Kommissions-Mitteilung „Impulse für den Aufschwung in Europa“⁽¹⁾ sowie den Meinungsaustausch auf dem „Beschäftigungsgipfel“ am 7. Mai 2009 hat die Kommission am 4.6.2009 in ihrer Mitteilung „Ein gemeinsames Engagement für Beschäftigung“⁽²⁾ verschiedene vorrangige Maßnahmen vorgeschlagen, u.a.:

- Bessere Nutzung von Kurzarbeiterregelungen;
- Bessere Antizipation und besseres Management von Umstrukturierungen;
- Ankurbelung der Arbeitsplatzbeschaffung;
- Unterstützung junger Menschen.

2.1.1 Als Empfehlung wurde festgehalten, dass die Mitgliedstaaten, zusammen mit den Sozialpartnern und mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds (ESF) Arbeitslosen und jungen Menschen dabei helfen sollen, ein eigenes Unternehmen auf dauerhafter Grundlage aufzubauen, beispielsweise durch entsprechende Schulungen und Bereitstellung von Startkapital⁽³⁾.

2.1.2 Alle verfügbaren Haushaltslinien, insbesondere der Europäische Sozialfonds sollen zur Krisenbewältigung verstärkt beitragen. Die Finanzhilfe des ESF solle u.a. auf die Förderung von Unternehmertum und Selbstständigkeit konzentriert werden, etwa zur Unternehmensgründung oder durch Senkung der Kosten für die Kreditaufnahme.

2.1.2.1 In der Mitteilung schlägt die Kommission außerdem vor, ein neues EU-Mikrofinanzierungsinstrument zur Beschäftigungsförderung vorzuschlagen, um Arbeitslosen neue Möglichkeiten zu eröffnen und besonders benachteiligten Gruppen, u.a. jungen Menschen, den Weg zur Unternehmensgründung zu ebnen.

2.1.2.2 Gründer von Kleinstunternehmen sollen zudem zusätzlich zu den ESF-Zinszuschüssen auch durch Mentoring, Schulungen, Coaching und Capacity Building unterstützt werden⁽⁴⁾.

2.2 Schließlich hat die Kommission am 2.7.2009 ein neues Mikrofinanzierungsinstrument für Beschäftigung und soziale Eingliederung - Progress⁽⁵⁾ vorgeschlagen, das beim Aufbau

von Kleinstunternehmen durch Arbeitslose und benachteiligte Gruppen und bei der Weiterentwicklung der Sozialwirtschaft Hilfestellung leisten soll. Dazu schlägt sie vor, 100 Mio. EUR aus dem derzeitigen Haushalt neu auszuweisen und greift dabei auf das Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität - Progress zurück.

2.3 Das Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität - Progress - (2007-2013) ist ein Finanzierungsinstrument, mit dem die Verwirklichung der Ziele der EU in den Bereichen Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit gefördert werden soll. Dies schließt deren Weiterentwicklung mit ein. Progress dient zudem der konkreten Umsetzung und Ausgestaltung der Europäischen Sozialagenda. Auftrag des Programms ist auch die Verstärkung der Unterstützung für den Einsatz und die Bemühungen der Mitgliedstaaten, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und eine solidarischere Gesellschaft aufzubauen⁽⁶⁾.

2.3.1 Aus Progress-Mitteln werden bisher finanziert:

- Analysen und Politikberatung;
- Überwachung der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Gemeinschaftsstrategien;
- Förderung des Strategieaustauschs verschiedener Akteure;
- Plattformen für den Erfahrungsaustausch zwischen Mitgliedstaaten.

2.3.2 Gemäß der Logik des Strategierahmens hält Progress dazu folgende **Produkte** bereit⁽⁷⁾:

- Weiterbildung und Lernen von Angehörigen der Rechtsberufe und politischer Akteure;
- Präzise Überwachungs-/Bewertungsberichte über Umsetzung und Auswirkungen von EU-Rechtsvorschriften und -Politiken;
- Erkennung und Verbreitung bewährter Praktiken;
- Informations- und Kommunikationstätigkeiten, Bildung von Stakeholder-Netzwerken und Veranstaltungen;
- Geeignete statistische Instrumente, Methoden und Indikatoren;
- Angemessene politische Beratung, Forschung und Analyse;
- Unterstützung für Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Netzwerke.

⁽¹⁾ KOM(2009) 114 vom 4.3.2009.

⁽²⁾ KOM(2009) 257.

⁽³⁾ KOM(2009) 257, S. 7.

⁽⁴⁾ Vgl. ebenda, S. 14.

⁽⁵⁾ KOM(2009) 333 und KOM(2009) 340.

⁽⁶⁾ Vgl. Europäische Kommission; „Sicherstellen, dass Progress Ergebnisse bringt - Strategischer Rahmen für die Umsetzung von Progress, dem EU-Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007-2013)“, S. 5.

⁽⁷⁾ Vgl. ebenda, S. 9.

2.3.3 Mit der Einrichtung des Progress-Programms wurden mehrere vorangegangene Gemeinschaftsprogramme ersetzt mit dem Ziel, Synergien zu erzielen und durch die Zusammenführung mehr Transparenz und Kohärenz zu erreichen.

2.4 Der EWSA hat 2005 in seiner Stellungnahme 2005 SOC/188 den Vorschlag der EU-Kommission ausdrücklich begrüßt. Progress sei, neben dem Europäischen Sozialfonds (ESF), zukünftig eines der zentralen Förderelemente zur Unterstützung der Sozialpolitischen Agenda.

2.4.1 Allerdings mahnte der EWSA in derselben Stellungnahme an, ausreichend Budget-Mittel für Progress zur Verfügung zu stellen. Und stellte in Frage, dass die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Mittel ausreichen. Zudem sollte sichergestellt werden, dass „die proklamierte Verwaltungsvereinfachung nicht nur auf ein besseres technisches Programm-Management, sondern auch eine adäquate zielgruppenfreundliche Strukturierung der Inhalte hervorbringt“.

2.4.2 Der Ausschuss regte zudem an, neben der Förderung relevanter EU-NRO-Netzwerke auch den Austausch nationaler zivilgesellschaftlicher Akteure zu fördern.

2.5 Im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2006 und auf Druck des Europäischen Parlamentes wurden die Progress-Mittel um 114 Mio. EUR aufgestockt. Deshalb startete das Programm mit einem Gesamtbudget von 743 250 000 EUR für den Zeitraum von sieben Jahren (2007-2013) und wurde entsprechend angelegt. Dieses Budget soll dafür aufgewendet werden, um Veränderungen oder die Modernisierung in den fünf Progress-Bereichen zu fördern: Beschäftigung, Soziale Eingliederung und Sozialschutz, Arbeitsbedingungen, Nichtdiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter.

2.6 Progress ist verfügbar für 27 EU-Mitgliedstaaten, EU-Berberländer und EFTA/EWR-Länder. Zielgruppen sind die Mitgliedstaaten, Behörden auf lokaler und regionaler Ebene, öffentliche Arbeitsagenturen und nationale Statistikbehörden. Auch Universitäten, Forschungsinstitute sowie Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen haben die Möglichkeit, teilzunehmen.

2.6.1 Die Kommission trifft die Wahl der Projekte, die finanziell unterstützt werden sollen, entweder aufgrund von öffentlichen Ausschreibungen oder durch Angebotsanfragen.

2.7 Die Kommission ist der Meinung, dass die Umverteilung eines Teils der Haushaltsmittel die Ziele des Programms Progress nicht beeinträchtigen werde.

2.7.1 Der Beitrag von 100 Mio. EUR soll dem neuen europäischen Mikrofinanzierungsinstrument für Beschäftigung und soziale Eingliederung - Progress zugewiesen werden, d.h. für die restliche Laufzeit von Progress 2010-2013 stehen damit jährlich jeweils 25 Mio. EUR weniger zur Verfügung (1).

(1) Ende 2009 werden laut aktualisiertem Finanzbogen der Kommission etwas mehr als 280 Mio. EUR des 745 Mio. EUR Gesamtbudget aufgebraucht sein, d.h. von der verbleibenden Summe werden dann 100 Mio. EUR abgezogen bzw. umgewidmet.

2.7.2 Die Kommission schlägt deshalb vor, in Artikel 17 des Beschlusses Nr. 1672/2006/EG über die Einrichtung des -Programms den Absatz 1 wie folgt zu ändern:

— „Die Finanzausstattung für die Durchführung der in diesem Beschluss genannten Maßnahmen wird für den Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 auf 643 250 000 EUR festgelegt“ (2).

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der EWSA begrüßt grundsätzlich, dass alle europäischen Programme daraufhin untersucht werden, welchen Beitrag sie zur Bewältigung der Krise und hier insbesondere zur Beschäftigungssicherung und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen können.

3.1.1 Gerade die am stärksten benachteiligten Gruppen, seien es Arbeitslose, Jugendliche, Alleinerziehende, Migranten oder Frauen brauchen eine wirksame Unterstützung. Allerdings reicht es da nicht aus, Kredite zur Verfügung zu stellen, vielmehr brauchen sie besondere Beratung, Qualifizierung und Unterstützung im Vorfeld, insbesondere um einen guten Business-Plan aufzustellen. Hier sollten die Schnittstellen zur Förderung durch den ESF dargestellt werden, auch um mögliche Risiken wie Chancen der Geschäftsidee zu prüfen.

3.2 Grundsätzlich sollte bei der Ausgestaltung des Progress-Mikrofinanzierungsinstruments stärker nach den Zielgruppen unterschieden werden:

- a) Bestehende Kleinstunternehmen der Sozialwirtschaft
- b) Individuelle Antragsteller.

3.3 Wie in der EWSA Stellungnahme INT/494 dargestellt, unterstützt der EWSA grundsätzlich die Idee, Individuen wie Kleinstunternehmen der Sozialwirtschaft Mikrokredite zu günstigen Konditionen zur Verfügung zu stellen unter der Auflage, dass dadurch Arbeitsplätze gesichert oder geschaffen werden. Allerdings hat der Ausschuss Zweifel, ob die Umwidmung der Mittel und die damit verbundene Mittelkürzung für Progress nicht erhebliche Auswirkungen auf die Effizienz und die Reichweite des Progress-Programms haben wird (3). Fraglich ist insbesondere, wie die Progress-Aufgabe, Unterstützung für die Weiterentwicklung des sozialen Europas bereit zu stellen, ausreichend bewältigt werden soll, auch mit Blick auf die Post-Lissabon-Strategie. Die Kommission wird deshalb ersucht, dies schnellstmöglich genauer darzulegen. Es reicht nicht aus, wie in der Ex-Ante-Evaluation (4) geschehen, die Eignung der Progress-Haushaltslinien v.a. daraus abzuleiten, dass die Gelder realistisch aus einer existierenden Budgetlinie genommen werden müssen.

(2) KOM(2009) 340.

(3) In der Ex-Ante Evaluation zum Kommissionsvorschlag führt die Kommission aus, dass es zwar wünschenswert sei, mehr als 100 Mio. EUR für die neuen Mikrofinanzierungsinstrumente aufzuwenden, eine größere Mittelabführung als 100 Mio. EUR jedoch negative Auswirkungen auf Ziele und Prioritäten des Progress-Programms haben würde. Allerdings fehlt eine Begründung, warum dies erst ab einer Summe von über 100 Mio. EUR der Fall ist.

(4) „The only realistic possibility would therefore be to reallocate funding from an existing budget line. The Progress budget line seems to be the most appropriate in this regard“. SEC(2009) 907, S. 12.

3.3.1 Schließlich gibt es andere - z.T. sehr viel umfänglichere - Budgetlinien und Programme, insbesondere den ESF, der bereits Möglichkeiten vorsieht, dass Mitgliedstaaten den Fonds für Mikrokredite nutzen können, was jedoch von den Mitgliedstaaten bisher nicht in Anspruch genommen wurde.

3.3.2 Außerdem sollten mögliche Auswirkungen auf Autonome Budgetlinien z.B. zum sozialen Dialog dargelegt werden.

3.4 Insgesamt bleibt unklar, welchen Anreiz der Bankensektor hat, die ihm u.a. zugeordnete konkrete Aufgabe der Kreditvergabe zu übernehmen. Allein ein Mittelabfluss aus dem Progress-Programm, um Geld für eine Maßnahme zur Verfügung zu stellen, stellt keinen Mehrwert zur Förderung der Progress-Ziele dar. Der Ausschuss regt daher an, dass die Kommission entsprechende marktwirtschaftliche Anreize vorschlägt, um auf Anbieterseite einen Markt für Mikrokredite für diese Zielgruppen entstehen zu lassen.

3.5 Gleichzeitig wird die Kommission gebeten darzulegen, ob das Programm für Mikrofinanzierungsinstrumente nicht aus anderen Haushaltsmitteln bzw. Programmen finanziert werden kann. Nur dann könnte man davon sprechen, dass zusätzliche Mittel aufgewandt werden, um Beschäftigung und soziale Eingliederung zu fördern. Europa wird als Folge der Krise vor großen Herausforderungen stehen, wachsende Arbeitslosigkeit, sinkende Steuereinnahmen und großen Haushaltsdefiziten zu bewältigen. Auch dazu muss Progress wichtige Beiträge liefern. Deshalb muss sichergestellt werden, dass dafür ausreichende Mittel dafür zur Verfügung stehen.

3.6 Wenn das neue Mikrofinanzierungsinstrument durch eine Umwidmung der Progress-Mittel finanziert wird, müsste konkreter aufgeschlüsselt werden, welche Vorhaben bzw. Produkte wegfallen sollen bzw. reduziert werden sollen, wenn im Progress-Haushalt jährlich 25 Mio. EUR weniger zur Verfügung stehen. Die Kürzung, die bezogen auf die Gesamtlaufzeit (2007-2013) etwas mehr als 13 % ausmachen würde, in Realität aber viel höher liegt, weil die 100 Mio. EUR aus dem verbleibenden Etat von 2010-2013 entnommen und umgewidmet werden,

darf nicht dazu führen, dass beispielsweise die Unterstützung für europäische Netzwerke von Nichtregierungsorganisationen, die aus Progress finanziert werden, entsprechend gekürzt wird. Leistungsindikator für Progress ist analog zu dem Progress-Strategierahmen der Umfang der an NRO und Netzwerke vergebenen Finanzmittel.

3.6.1 So wird im Strategierahmen 2009 betont, man wolle verstärkt in den Bereich investieren, die Kapazität von nationalen und EU-Netzwerken zu erhöhen, sie an Entscheidungsfindung und Politikumsetzung sowohl auf EU- Ebene und nationaler Ebene mitwirken zu lassen und diese zu beeinflussen⁽¹⁾.

3.7 Gleichzeitig verweist der Ausschuss darauf, dass es auch keinesfalls angezeigt ist, die Finanzierung von Maßnahmen im Bereich des gegenseitigen Lernens (Mutual Learning/Peer-Reviews) zu kürzen, einem Herzstück der Offenen Methode der Koordinierung. Diese Maßnahmen müssten ausgebaut werden, um so die Krisenbewältigung in den Mitgliedstaaten besser unterstützen zu können, auch unter stärkerer Einbeziehung der Sozialpartner und einschlägiger Nichtregierungsorganisationen.

3.8 Der Ausschuss ist überzeugt, dass eine Kürzung der einzelnen Progress-Bereiche nach dem Rasenmäher-Prinzip die Ziele gefährden und die Wirkung des Programms ernsthaft beeinträchtigen würde. Der Ausschuss empfiehlt deshalb, sollte das neue Mikrofinanzierungsinstrument aus Progress-Mitteln eingerichtet werden, den Progress-Programmausschuss einzuberufen und unter Beteiligung der Zivilgesellschaft ein Kürzungs-Konzept zu diskutieren.

3.9 In der verbleibenden Progress-Programmperiode geht es auch darum, sich auf eine neue Post-Lissabon-Strategie zu verständigen, diese zu kommunizieren und umzusetzen und dabei alle Stakeholder miteinzubeziehen. Dies wird eine große Unterstützung brauchen, wesentlich finanziert durch Progress-Mittel. Im Progress-Jahresarbeitsplan 2009 sind dafür bereits Maßnahmen vorgesehen. Ab 2010 müssten dafür verstärkt Progress-Mittel aufgewandt werden.

Brüssel, den 1. Oktober 2009

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Mario SEPI

⁽¹⁾ Europäische Kommission; „Sicherstellen, dass Progress Ergebnisse bringt - Strategischer Rahmen für die Umsetzung von Progress, dem EU-Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007-2013)“, S. 18.