

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 18.1.2011
SEK(2011) 68 endgültig

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

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

„Entwicklung der europäischen Dimension des Sports“

{KOM(2011) 12 endgültig}
{SEK(2011) 66 endgültig}
{SEK(2011) 67 endgültig}

Die Folgenabschätzung begleitet die Mitteilung der Kommission „Entwicklung der europäischen Dimension des Sports“. Nachstehend eine Zusammenfassung der Hauptaspekte der Folgenabschätzung.

Hintergrund

Durch Artikel 165 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat die EU eine neue Zuständigkeit zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich des Sports erhalten. Laut Vertrag trägt die Union zur Förderung der europäischen Dimension des Sports bei, und sie wird zur Entwicklung dieser europäischen Dimension tätig.

Im Artikel 165 AEUV wird auch auf „Fördermaßnahmen“ im Bereich des Sports verwiesen; auf dieser Grundlage hätte die Kommission auch die Vorlage eines Ausgabenprogramms im Rahmen der laufenden finanziellen Vorausschau in Erwägung ziehen können, beispielsweise eines begrenzten zweijährigen EU-Sportprogramms. Auch wenn man sich in der Kommission bewusst ist, dass die Sportkreise entsprechend dem vom Vertrag erteilten Mandat große Erwartungen hinsichtlich finanzieller Unterstützung vonseiten der EU hegen, führte eine Analyse der derzeitigen Situation zu der Schlussfolgerung, dass gewichtige budgetäre und sachliche Gründe zu diesem Zeitpunkt gegen einen solchen Vorschlag sprechen. Erstens stehen im einschlägigen Kapitel des EU-Haushalts nur noch sehr begrenzte Mittel zur Verfügung. Daher hätte für ein erstes EU-Sportprogramm keine Mittelausstattung vorgeschlagen werden können, die eine Realisierung seiner Ziele erlaubt hätte. Zweitens wurden die laufenden vorbereitenden Maßnahmen (2009 und 2010) im Bereich des Sports noch nicht einer unabhängigen Evaluierung zur Begründung des EU-Mehrwerts eines Sportprogramms unterzogen. Eine Folgenabschätzung für ein künftiges EU-Sportprogramm (ab 2014), die auf der Evaluierung der einschlägigen vorbereitenden Maßnahmen im Bereich des Sports basiert, kann erst 2011 fertiggestellt werden. Diese Überlegungen haben die GD Bildung und Kultur veranlasst, ihren ursprünglichen Plan zu revidieren, 2010 eine Initiative auf den Weg zu bringen, in der ein Politikvorschlag mit einem Ausgabenprogramm kombiniert wird.

Diese Folgenabschätzung wird daher ausschließlich für eine politische Initiative (Mitteilung) zur Umsetzung des Lissabon-Vertrags im Bereich des Sports erstellt. Sie stützt sich auf die neuen Vertragsbestimmungen und auf eine Vielzahl von Informationen, die in den letzten Jahren im Rahmen der informellen EU-Zusammenarbeit im Bereich des Sports zusammengetragen wurden, insbesondere auf die Erfahrungen, die mit der Umsetzung des Weißbuchs Sport aus dem Jahr 2007, und die Erkenntnisse, die durch einen umfassenden Konsultationsprozess im Jahr 2010 gewonnen wurden.

Problemstellung

Der erste Schritt der Folgenabschätzung besteht darin, zu prüfen, ob für die EU Handlungsbedarf besteht, indem die wichtigsten allgemeinen und spezifischen Probleme des Sports auf EU-Ebene ermittelt werden. Vieles scheint darauf hinzuweisen, dass Raum für die Förderung der positiven Werte und Wirkungen des Sports vorhanden ist, dass es Gefahren gibt, die den Sport in seinen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten bedrohen, und dass für die Entwicklung des Sportbereichs besondere Herausforderungen zu bestehen sind.

Bisher gibt es allerdings keine Strategie für das Vorgehen der EU auf dem Gebiet des Sports, durch die die Kommission und die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer gemeinsamen Agenda gebunden würden und mit der die Herausforderungen umfassend angegangen werden könnten. Das volle Potenzial des Sports, einen Beitrag zu den strategischen Zielen der EU im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereich zu leisten, wurde bisher nicht genutzt.

Die Ermittlung der sportspezifischen Probleme und Herausforderungen erfolgte unter Beachtung des vom Vertrag erteilten Mandats und der Notwendigkeit, ausschließlich Probleme anzugehen, die auf EU-Ebene relevant sind (Subsidiaritätsprinzip). So wurden folgende Punkte ermittelt:

- Herausforderungen im Zusammenhang mit der gesundheitsfördernden, gesellschaftlichen und erzieherischen Funktion des Sports:
 - nachteilige gesundheitliche Folgen fehlender körperlicher Betätigung;
 - gesellschaftliche Ausgrenzung benachteiligter Gruppen und ungenutztes Potenzial des Sports;
 - Systeme, die ungeeignet sind, Sport und Bildung zu kombinieren;
- Herausforderungen im Hinblick auf nachhaltige Sportstrukturen:
 - ungenügende Unterstützung für ehrenamtliche Tätigkeit;
 - derzeitige und künftige Herausforderungen im Hinblick auf die nachhaltige Finanzierung des Sports, auch unter Berücksichtigung geänderter Vorschriften der Mitgliedstaaten für den Bereich der Sportwetten;
 - unangemessener Schutz der Rechte des geistigen Eigentums;
- Doping als Bedrohung der körperlichen und seelischen Integrität der Sportlerinnen und Sportler;
- Diskriminierung im Sport aus Gründen der Staatsangehörigkeit;
- ungenutzte Möglichkeiten zur Verbesserung des Dialogs über Sport auf EU-Ebene;
- wahrgenommener Mangel an rechtlicher Klarheit bei der Anwendung des EU-Rechts auf den Sport;
- unzureichende Informationen über Sport für die EU-27.

Ziele

Den zweiten Schritt der Folgenabschätzung bildet die Ermittlung der Ziele der geplanten Initiative. Insgesamt sollte die geplante Initiative darauf abzielen, einen Beitrag zu leisten zu den in der Strategie Europa 2020 festgelegten großen übergeordneten Zielen: nachhaltiges Wachstum, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Verbesserung der sozialen Integration, Voranbringen des Europas der Bürger.

Strategisch gesehen sollte die geplante Initiative darauf abzielen, die Kommission und die Mitgliedstaaten mit einem Rahmen für Aktivitäten im Sportbereich auf EU-Ebene auszustatten und so die Durchführung von Maßnahmen auf der Grundlage des Artikels 165 AEUV zu ermöglichen.

Abgestimmt auf die festgestellten spezifischen Herausforderungen werden in der Folgenabschätzung die *spezifischen Ziele* herausgearbeitet, die mit der geplanten Initiative angestrebt werden sollten:

- Stärkung der gesundheitsfördernden, gesellschaftlichen und erzieherischen Funktion des Sports;
- Unterstützung der auf ehrenamtlicher Tätigkeit beruhenden Sportstrukturen;
- Schutz der körperlichen und seelischen Unversehrtheit der Sportler;
- Förderung von Fairness und Offenheit bei Sportwettkämpfen;
- Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den Akteuren des Sports;
- Verbesserung des Verständnisses der Anwendung des EU-Rechts auf den Sport;
- Unterstützung der Erstellung einer Faktengrundlage für den Sport in der EU-27.

In diesem Kapitel der Folgenabschätzung wird darüber hinaus analysiert, ob ein Handeln der EU unter Subsidiaritätsaspekten gerechtfertigt ist, und der EU-Mehrwert der geplanten Initiative dargelegt.

Im Einklang mit dem durch den Vertrag erteilten Mandat und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Zuständigkeit für den Sportbereich vollständig bei den Mitgliedstaaten liegt, wird die EU-Initiative nicht an die Stelle der Maßnahmen der Mitgliedstaaten treten, sondern vielmehr zusätzliche Maßnahmen unter uneingeschränkter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in denjenigen Bereichen vorschlagen, in denen erfahrungsgemäß von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Verfassungssystems keine ausreichenden Fortschritte bei der Bewältigung bestehender Herausforderungen erzielt werden können. Die geplante Initiative geht nicht über das zum Erreichen der festgelegten Ziele notwendige Maß hinaus, berücksichtigt vielmehr die geforderte Verhältnismäßigkeit und das vom Vertrag erteilte Mandat, das eine Harmonisierung ausschließt und nur „weiche Instrumente“ für Maßnahmen auf EU-Ebene zulässt. Die geplante EU-Initiative wird auf der Grundlage bestehender nationaler und europäischer Strukturen durchgeführt.

Zur Begründung des europäischen Mehrwerts ist anzuführen, dass die EU als Katalysator die Wirkung nationaler Maßnahmen im Interesse des Sports erhöhen wird. Die Initiative auf EU-Ebene wird die Entwicklung von Aktivitäten ermöglichen, die der Herstellung von Kontakten zwischen den verschiedenen Organisationen und Akteuren innerhalb und außerhalb des Sports dienen, unter anderem zwischen europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Behörden, Sportorganisationen, sportbezogenen Organisationen und Bildungseinrichtungen. Die Maßnahmen werden zum Austausch von Know-how und bewährten Verfahren in verschiedenen Bereichen führen, die mit Sport und körperlicher Betätigung zusammenhängen (z. B. Gesundheit, Bildung, soziale Integration). Die EU kann damit Möglichkeiten für die Zusammenarbeit von Akteuren schaffen, die ohne das Handeln der EU nicht existieren.

Politische Optionen

Der dritte Schritt in der Folgenabschätzung besteht in der Bestimmung dreier politischer Optionen, die mögliche Instrumentarien für die Erreichung der ermittelten Ziele darstellen:

- Option A: Zusammenarbeit auf der Grundlage des Weißbuchs Sport von 2007 (Basisszenario);
- Option B: Festlegung eines mittelfristigen Strategierahmens für die Zusammenarbeit im Sport auf der Grundlage einer neuen EU-Agenda für den Sport (Rahmen + neue Agenda);
- Option C: Festlegung eines langfristigen Strategierahmens auf der Grundlage einer neu zu schaffenden offenen Methode der Koordinierung im Bereich des Sports (langfristiger Rahmen + OMK).

Abschätzung der Folgen

Im nächsten Kapitel wird jede der drei politischen Optionen hinsichtlich folgender Aspekte analysiert:

- (1) erwartete wirtschaftliche, soziale und Umweltauswirkungen einschließlich einer Bewertung der Wahrscheinlichkeit und des Ausmaßes der größten Wirkungen;
- (2) Effizienz, d. h. Beziehung zwischen dem Input und den gewünschten Wirkungen, wobei auch die Fähigkeit der Kommission bewertet wird, die erhofften Ergebnisse zu erzielen;
- (3) Wirksamkeit, d. h. Wahrscheinlichkeit, dass die Ziele, die mit der Initiative verfolgt werden, auch erreicht werden können;
- (4) Kohärenz mit den übergeordneten Zielen der EU-Politik.

a) Allen Optionen gemeinsam sind die positiven sozialen und, in geringerem Maße, wirtschaftlichen Wirkungen, wie sie generell von Maßnahmen auf EU-Ebene zu erwarten sind, die auf die Förderung der gesellschaftlichen Funktionen des Sports abzielen, und zwar durch Tätigwerden in zentralen Bereichen: *gesundheitsfördernde körperliche Betätigung, soziale Eingliederung, allgemeine und berufliche Bildung und ehrenamtliche Tätigkeit* (z. B. mit dem Ziel gesünderer und integrativerer Gesellschaften sowie einer verbesserten Beschäftigungsfähigkeit). Strategisch ausgerichtete und koordinierte Politikkonzepte, wie sie die Optionen B und C darstellen, insbesondere eine OMK (Option C), dürften diese positiven Wirkungen verstärken. Weitere politische Bemühungen im *Kampf gegen Doping* unter Beteiligung der einschlägigen nationalen, europäischen und internationalen Akteure dürften eine indirekte positive Wirkung durch ein verbessertes Image des Sports in der Gesellschaft und höhere Glaubwürdigkeit der Sportwettkämpfe haben.

Neue Schritte zur politischen Koordinierung in anderen Bereichen, etwa der Unterstützung von Sportstrukturen (z. B. Maßnahmen zur Gewährleistung *nachhaltiger Finanzierung* des Breitensports), können sich wirtschaftlich positiv auswirken durch stabilere und angemessenere Sportstrukturen in immer härter umkämpften Märkten; dies kann die Qualität von Sportdienstleistungen verbessern, was wiederum dazu beitragen kann, den Zugang von Menschen zu den örtlichen Sportstrukturen zu sichern. Politische Konzepte zur Bekämpfung der Diskriminierung im Sport (z. B. Maßnahmen im Bereich der *Freizügigkeit von Sportlern*)

können sich positiv auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken und auch dazu beitragen, Diskriminierung von EU-Bürgern zu verhindern. Politisches Handeln im Hinblick auf größere *Rechtsklarheit* im Zusammenhang mit den Sportregeln durch besseres Verständnis der Anwendung des EU-Rechts auf den Sport dank spezifischer Leitlinien auf EU-Ebene dürfte sich positiv auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken, da auf diese Weise Sportaktivitäten in einem sicheren rechtliche Rahmen erfolgen können. Auch ließen sich so Spannungen zwischen verschiedenen Akteuren oder rechtliche Konflikte vermeiden. Unterstützung zur Verbesserung der *Dialog- und Kooperationsstrukturen in der EU* kann bessere Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren sowie integrative und transparente Prozesse bewirken. Die Erfahrung aus anderen Bereichen, z. B. Bildung, Kultur und Jugend, zeigt, dass politische Unterstützung für die Entwicklung einer *Faktengrundlage für die EU-27* auf nationaler und europäischer Ebene zu besser informiertem politischem Handeln führen kann, das sich beispielsweise bei Entscheidungen über öffentliche Ausgaben oder Investitionen auf fundierte wirtschaftliche Argumente stützt. Das Vorliegen ausreichend genauer Daten kann auch anderen Akteuren nützlich sein, etwa den Sportorganisationen, die für ihre Aktivitäten ein solides Wirtschaftsmanagement benötigen.

Was die Umweltfolgen betrifft, wird in dem Bericht eingeräumt, dass der Sport und insbesondere große Sportveranstaltungen bis zu einem gewissen Grad negative Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Im Rahmen aller Optionen können, wenn auch in unterschiedlichem Maß, umweltfreundliche Konzepte gefördert werden.

Jede der Optionen wird anschließend im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit bewertet, dass die wichtigsten und hauptsächlich erwünschten positiven Auswirkungen eintreffen werden, und zwar in welchem Ausmaß. Es wird festgestellt, dass die wichtigsten Auswirkungen dreifacher Art sind: *Verbesserung der öffentlichen Gesundheit, soziale Eingliederung benachteiligter Gruppen und Beitrag zur Beschäftigungsfähigkeit und zur Schaffung von Arbeitsplätzen*. Die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß der Wirkungen werden für die Optionen B und C allgemein höher eingeschätzt als für die Option A, bedingt durch den strategisch-politischen Rahmen und die neuen Maßnahmen, die für diese Optionen im Vergleich zum Basisszenario vorgesehen sind.

b) Die Effizienz der Option A wurde als sehr niedrig bewertet, trotz der positiv eingeschätzten Auswirkungen in Bezug auf die Humanressourcen und trotz der Tatsache, dass die Kommission vom System her über die Fähigkeit verfügt, die erwarteten Ergebnisse zu liefern. Gründe für die niedrige Bewertung sind die hohe Wahrscheinlichkeit, dass diese Option nicht die gewünschten Auswirkungen hätte, und die Tatsache, dass eine reine Fortsetzung laufender Aktivitäten schwerlich zu rechtfertigen wäre angesichts des vom neuen Vertrag ausdrücklich erteilten Mandats für ein Handeln der EU im Bereich des Sports. Gegenüber Option A benötigt die Option C einen verhältnismäßig hohen Input im Sinne menschlicher Ressourcen, aber die Wahrscheinlichkeit, dass mit dieser Option die gewünschten Wirkungen erzielt werden, ist hoch bis sehr hoch. Daher ist für die Option C eine bessere Effizienz gegenüber dem Basisszenario anzunehmen. Was die Fähigkeit angeht, die erwarteten Ergebnisse zu erzielen, konnten bisher noch keine Erfahrungen mit der Einleitung einer OMK in einem neuen horizontalen Politikbereich wie dem Sport gesammelt werden. In dieser frühen Phase formaler EU-Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Sports gibt es noch nicht genügend Fakten für die Entwicklung eines Konsenses über eine OMK. Die Fähigkeit der Option C, die erwarteten Ergebnisse zu erzielen, wurde daher gegenüber dem Basisszenario als negativ eingestuft. Die Bewertung der Effizienz der Option B gelangt zu einem ausgeglicheneren Ergebnis, was das Verhältnis zwischen Auswirkungen (hohe Wahrscheinlichkeit, dass die gewünschten Wirkungen erzielt werden) und Input (keine zusätzlichen Humanressourcen

erforderlich) betrifft. Darüber hinaus wurde die Fähigkeit, die erwarteten Ergebnisse zu erreichen, gegenüber dem Basisszenario als sehr hoch eingestuft, und zwar wegen der dargelegten Unterstützung des in Option B vorgeschlagenen Konzepts durch die Regierungen und Interessenträger. Insgesamt wurde damit für die Effizienz der Option B die beste Note erteilt.

c) Was die Wirksamkeit betrifft, wird jede Option hinsichtlich des strategischen Ziels (neues strategisches Konzept für die Zusammenarbeit im Sport auf EU-Ebene) und der sieben spezifischen Ziele bewertet, die mit der Initiative erreicht werden sollen. Option A entspricht dem strategischen Ziel nicht und leistet nur einen sehr begrenzten Beitrag zum Erreichen der spezifischen Ziele. Die Optionen B und C können dank der Schaffung eines EU-Rahmens für Sport das strategische Ziel erreichen. Was die Ziele im Zusammenhang mit den zentralen Bereichen angeht, in denen eine OMK am wahrscheinlichsten umgesetzt werden kann, wird die Wirksamkeit der Option C höher eingestuft als diejenige der Option B. Ebenso muss die Option B höher bewertet werden als die Option C, wenn man die präzise ausgerichteten Maßnahmen betrachtet, die in der EU-Agenda für die Ziele hinsichtlich der Fairness und Offenheit bei Sportwettkämpfen, des Dialogs und der Zusammenarbeit im Sport sowie der größeren Klarheit über die Anwendung des EU-Rechts auf den Sport vorgesehen sind. Als aggregiertes Resultat wird bei der Option C die Wahrscheinlichkeit, dass die Ziele erreicht werden können, etwas höher bewertet als bei der Option B.

d) Die Kohärenz der Optionen wird im Hinblick auf die übergeordneten Ziele der Strategie Europa 2020, der EU-Gesundheitsstrategie und des Funktionierens des Binnenmarkts bewertet. Option A wird mangels neuer Maßnahmen als nicht mit den übergeordneten Zielen vereinbar angesehen. Die Optionen B und C leisten beide einen Beitrag zum Wachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zur öffentlichen Gesundheit und zum Binnenmarkt. Es wird angenommen, dass eine langfristige politische Vorgehensweise unter Einbeziehung einer OMK ein etwas kohärenteres Konzept für das Erreichen der allgemeinen politischen Ziele der EU darstellt, insbesondere der mit Europa 2020 zusammenhängenden Ziele (indem der Sport bei der Entwicklung seines vollen Potenzials für Wachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt wird), was in der etwas höheren Bewertung der Option C im Vergleich zur Option B zum Ausdruck kommt.

Vergleich der Optionen / Wahl der bevorzugten Option

Das anschließende Kapitel des Berichts fasst den Vergleich der Optionen anhand der vier Kriterien auf der Grundlage der Bewertung der Wirkungen, der Effizienz, der Wirksamkeit und der Kohärenz zusammen.

- Die positiven wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen der Optionen B und C dürften ähnlich sein, wobei die neue EU-Agenda nach Option B besonders geeignet zu sein scheint, sie weiter zu fördern. Das Wirkungsniveau dürfte bei der Option C etwas höher sein, die zu einer OMK für bestimmte zentrale Bereiche der EU-Zusammenarbeit im Sport führen würde (z. B. gesundheitsfördernde körperliche Betätigung).
- Was die Effizienz betrifft, muss die Option A sehr niedrig eingestuft werden. Trotz des wesentlich höheren Inputs dürfte die Option C gegenüber dem Basisszenario effizienter sein, allerdings dürfte es auch schwieriger sein, die erwarteten Ergebnisse zu erreichen. Die Option B ist effizienter als das Basisszenario und als die Option C. Darüber hinaus erhält die Fähigkeit der Kommission, die gewünschten Wirkungen zu erzielen, bei Option B die höchste Bewertung.

- Hinsichtlich der Wirksamkeit kann das Erreichen der Ziele bei der Option A nicht garantiert werden, während die Optionen B und C sowohl das strategische Ziel als auch die spezifischen Ziele erreichen. Die Option C dürfte etwas größere Wirkungen erzielen.
- Was das Kohärenzkriterium angeht, so kann die Option A nichts zum Erreichen der übergeordneten sozialen und wirtschaftlichen Ziele der EU beitragen, während die Optionen B und C beide einen wertvollen Beitrag leisten können. Die Option C, die eine OMK vorsieht, wird als das geeignetste Instrument angesehen.

Das Fazit der Folgenabschätzung lautet, dass mit der Option B die Herausforderungen, denen sich der Sport in der EU gegenüberstellt, am besten bewältigt und die sportbezogenen Bestimmungen des Artikels 165 AEUV am besten umgesetzt werden können. Die Option B ist am ausgewogensten und dürfte die größten Nettovorteile in dieser Phase der Entwicklung der EU-Dimension im Sport mit sich bringen.

Auf dieser Grundlage wird die Kommission eine **Mitteilung** vorlegen, **in der ein politischer Rahmen für die Zusammenarbeit im Sport auf EU-Ebene festgelegt wird, wozu auch eine neue EU-Agenda für den Sport gehört**. In der Mitteilung dürfte auch eine Folgenabschätzung für ein mögliches EU-Sportprogramm ab 2014 angekündigt werden, wodurch der Rahmen für die Zusammenarbeit vervollständigt werden soll.

Begleitung und Bewertung

Abschließend bietet die Folgenabschätzung einen Überblick über die geplanten Schritte zur Begleitung und Bewertung; dabei wird insbesondere eine erste Gruppe zentraler Fortschrittsindikatoren für das Erreichen des allgemeinen und der spezifischen Ziele durch die vorgeschlagene Initiative (Option B) aufgeführt. Der vorgeschlagene EU-Rahmen für die Zusammenarbeit im Sport umfasst eine Bewertung im Jahr 2015; sie soll die Gelegenheit bieten, die mögliche Einführung einer OMK für bestimmte Aspekte der Zusammenarbeit im Sport auf EU-Ebene zu erwägen.