



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.11.1997
KOM(97) 611 endg.

MITTEILUNG DER KOMMISSION

DIE GEMEINSCHAFTSPOLITIK IM DIENSTE DER BESCHÄFTIGUNG

DIE GEMEINSCHAFTSPOLITIK IM DIENSTE DER BESCHÄFTIGUNG

EINE GESAMTSTRATEGIE

Die Arbeitslosigkeit ist seit Jahren sowohl auf europäischer und auf einzelstaatlicher Ebene wie auch für den Einzelnen ein vordringliches Problem. Den neuesten Prognosen der Kommission zufolge wird 1999 die Arbeitslosenquote in der Europäischen Union, sofern sich die Politik nicht ändert, trotz einer erheblichen Wachstumsbeschleunigung noch immer bei 9,7 % liegen.

Was aber können wir tun? Eine Patentlösung gibt es nicht. Neue Arbeitsplätze lassen sich nur schaffen, wenn wir nach einer Gesamtstrategie vorgehen.

Die Marksteine dieser Gesamtstrategie sind das Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung", die in Essen beschlossene Koordinierungsstrategie, die Einbettung der Strategie in ein integriertes Konzept über den in Florenz gebilligten Europäischen Vertrauenspakt für Beschäftigung und schließlich die Festschreibung der Strategie im neuen Vertrag. Damit hat sich die Europäische Union schrittweise einen gemeinsamen Bezugsrahmen an die Hand gegeben, dessen Kohärenz dreifach gesichert ist:

1. Es handelt sich um eine integrierte Strategie.

Die Beschäftigungspolitik muß aus einem Guß sein. Sie muß von Anfang an die drei Komponenten einschließen, von denen ihr Erfolg abhängt: einen gesunden gesamtwirtschaftlichen Rahmen, die effektive Realisierung des Binnenmarkt-

potentials, ehrgeizige Arbeitsmarkt-reformen.

Die Arbeitsmarktkomponente hat bisher auf europäischer Ebene am wenigsten Beachtung gefunden. Sie dürfte durch die inzwischen erzielte Einigung über die von der Kommission vorgeschlagenen Leitlinien und mit der Durchführung der einzelstaatlichen Aktionspläne neuen Auftrieb erhalten. In dem vorliegenden Papier wird untersucht, welchen Beitrag die Gemeinschaftspolitik zu dieser Gesamtstrategie leistet. Entsprechend dem vom Europäischen Rat in Amsterdam formulierten Wunsch werden außerdem die wichtigsten bereits eingeleiteten Initiativen in Erinnerung gerufen und gegebenenfalls neue Anreize gefordert.

2. Die Strategie ist sowohl kurzfristig als auch mittel- und langfristig angelegt.

Ein strategischer Ansatz hat den Vorteil, daß er die Planung der jeweiligen Maßnahmen über einen längeren Zeitraum ermöglicht. Die raschen Veränderungen, die wir heute erleben, zwingen uns dazu, die auf kurze Sicht notwendigen Sofortmaßnahmen besser auf unsere mittelfristigen Aktionen abzustimmen. Dies gilt zweifellos für die demographische Entwicklung: wenn wir heute eine höhere Beschäftigungsquote fördern, können wir morgen den Folgen der Überalterung entgegenwirken und erleichtern die grundlegende Anpassung des sozialen Schutzes.

Beschäftigung: Jüngste Tendenzen

- Die Arbeitslosigkeit ist Mitte 1997 mit 10,8 % weiterhin besorgniserregend hoch. 1996 hatten mehr als 5 % der Erwerbspersonen in der Union seit mindestens einem Jahr keine Beschäftigung.
- 1996 wurden rund 600.000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Im Dienstleistungsgewerbe entstanden jährlich (außer 1993) 1 bis 1,5 Millionen neue Arbeitsplätze, während die Entwicklung in den traditionelleren Sektoren (Landwirtschaft, Industrie) anhaltend rückläufig war.
- In den vergangenen zehn Jahren gingen Arbeitsplätze hauptsächlich in Sektoren verloren, auf die knapp ein Viertel der gesamten Erwerbsbevölkerung der Union entfällt.
- Seit 1993 haben die Kleinstunternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten zweimal so viel Personal eingestellt wie die Großunternehmen.
- Der seit 1990 erfolgte Nettoanstieg der Zahl der Arbeitsplätze ist fast ausschließlich auf die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen.
- Innerhalb der Union sind noch immer durchschnittlich 20 % der Jugendlichen arbeitslos. Allerdings ist die Arbeitslosigkeit infolge der demographischen Entwicklung und der stärkeren Teilnahme am Bildungssystem leicht zurückgegangen.
- Die Arbeitslosigkeit ist bei Frauen noch immer rund 3 % höher als bei Männern (12,7 % gegenüber 9,4 %).

Es gilt zudem für den raschen technologischen Wandel, der durch die Globalisierung noch beschleunigt wird: Dieser Wandel ist einerseits eine

Quelle neuen Reichtums, der sich allerdings ungleich verteilt. Die immer rascheren Veränderungen ziehen aber auch Umstrukturierungsmaßnahmen und Sozialkosten nach sich, welche nur durch ein vorausschauendes Beschäftigungsmanagement, das die berufliche und geographische Mobilität erleichtert, reduziert werden können. Und es gilt schließlich für die Erweiterung der Union, die von vielen als Belastung empfunden wird, obwohl sie doch schon jetzt und erst recht mittelfristig die Wachstumschancen erhöht.

Zum Problem der Arbeitslosigkeit ist schon viel gesagt worden; nun ist es dringend geboten, den Worten Taten folgen zu lassen. Auch müssen wir schon heute die Aufgaben erkennen, die morgen zu bewältigen sein werden, und uns darauf vorbereiten. Anderenfalls werden wir gegen das Problem der Arbeitslosigkeit auch künftig immer nur Notlösungen anzubieten haben. Die Strömungen der heutigen Zeit werden zwar von allen wahrgenommen, die notwendigen Maßnahmen aber vielfach immer wieder aufgeschoben. Europa will den Weg für die Schaffung neuer Arbeitsplätze ebnen, aber es will darüber hinaus auch Orientierungshilfe leisten, damit alle die künftigen Entwicklungen, soweit möglich, besser antizipieren können.

3. Wenn die Strategie Erfolg haben soll, müssen alle Akteure mitwirken.

Da die Strategie sämtliche Politikbereiche abdeckt, muß sie an alle Akteure gerichtet sein. Die sich heute mehr denn je häufenden Modernisierungspläne müssen in einen gemeinsamen Bezugsrahmen eingebettet werden. Bei den Akteuren, die sich in unterschiedlichstem Maße in den Dienst der Beschäftigung stellen, handelt es sich um europäische, einzelstaatliche und lokale Einrichtungen. Es handelt sich

natürlich um die Sozialpartner, die für die Arbeitsplatzhaltung und für die Schaffung neuer Arbeitsplätze in vorderster Front kämpfen, wie auch um Verbände und Einzelpersonen.

Ebenfalls gefordert ist die Gemeinschaftspolitik selbst. Deshalb soll hier dargelegt werden, wie die Gemeinschaftspolitik im Rahmen dieser Gesamtstrategie beschäftigungsfördernd ist.

Die Tätigkeit der Union verläuft nicht parallel zu der der Mitgliedstaaten, d.h. unabhängig davon, vielmehr sind beide eng miteinander verzahnt:

- Die Union schafft den **Bezugsrahmen**, der gewährleistet, daß die Maßnahmen der Mitgliedstaaten miteinander in Einklang stehen und so ihre volle Wirkung entfalten können. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang die Schaffung eines stabilen gesamtwirtschaftlichen Umfeldes, die Vollendung des Binnenmarktes, die Analyse der Steuerbelastung, die Regulierung der staatlichen Beihilfen, die Vereinfachung der Rahmenbedingungen für die Unternehmen, die Reform der Arbeitsmärkte und die Perspektive einer nachhaltigen Entwicklung.
- Die Union **ergänzt und unterstützt** mit dem ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarium die von den Mitgliedstaaten bereits eingeleiteten Maßnahmen und verdeutlicht damit den durch die Gemeinschaftsdimension bewirkten zusätzlichen Nutzen, beispielsweise in den Bereichen Forschung und Innovation, allgemeine und berufliche Bildung, Finanzierung der KMU, Informationsgesellschaft, transeuropäische Netze. Die Union kann ferner die Maßnahmen der Mitgliedstaaten direkt fördern, wie im Falle der Strukturfonds.

Europa als Wirtschaftseinheit

Die europäische Wirtschaft bildet eine in zunehmendem Maße integrierte Einheit. Mit fortschreitender Verwirklichung des Binnenmarkts wird der grenzüberschreitende Handel nach und nach zu einem Binnenhandel. Daher müssen die Investitionsstrategien der Unternehmen und damit auch die Beschäftigungs- und Wachstums politik immer mehr auf die Dimension des europäischen Raums abgestimmt werden. Zwar entspricht der Außenhandel der Europäischen Union mit Drittländern gleichbleibend 8 % des BSP der Union, doch geht davon ein immer stärker werdender Wettbewerbsdruck aus. Die Dynamik des europäischen Raums hängt davon ab, ob Europa sich dieser internationalen Konkurrenz stellen kann, indem es das Potential einer globalen Wettbewerbsfähigkeit erschließt. Wenngleich der Umfang des Aussenhandels mit Drittstaaten mit 8 % des BSP der Gemeinschaft stabil ist, so hat sich doch sein technologischer Gehalt erhöht.

Damit die europäische Wirtschaft langfristig stärker wachsen kann, muß die Investitionsrate, die zur Zeit bei 19 % liegt (gegenüber 24 % zu Beginn der 70er Jahre), merklich gesteigert werden. Auf lange Sicht sind die immateriellen Investitionen, die Infrastruktur, die technologische und finanzielle Innovation, die Investitionen im Bereich der Humanressourcen an der Schnittstelle zwischen Makro- und Mikroökonomie Schlüsselfaktoren der künftigen Strategie.

**DIE GEMEINSCHAFTSPOLITIKEN IM
DIENSTE DER BESCHÄFTIGUNG:
SCHAFFUNG VON RAHMENBEDINGUN-
GEN, ERGÄNZUNG, STÜTZUNG**

**I. DURCH DIE MAßNAHMEN DER UNION
WIRD EIN UNVERZICHTBARER
RAHMEN GESCHAFFEN**

GESAMTWIRTSCHAFTLICHER RAHMEN

Die Kohärenz der Beschäftigungsstrategie wird in erster Linie durch die europäischen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bestimmt. Stabilitätsorientierte solide gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen sind eine notwendige, aber nicht ausreichende Voraussetzung für ein hohes Maß an Wachstum und Beschäftigung. Diese Komplementarität zwischen gesamtwirtschaftlicher Stabilität und weiteren Strukturreformen wird mit Blick auf ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion noch notwendiger sein. Allerdings wird die Wirtschafts- und Währungsunion von sich aus die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik verstärken.

Diese Konvergenzstrategie, die durch Strukturmaßnahmen ergänzt wird, trägt bereits sichtbar Früchte. Die gesamtwirtschaftlichen Prognosen der Kommission wurden nach oben korrigiert, und die jüngsten Projektionen lassen für die nächsten zwei Jahre eine Rückkehr zu einem Beschäftigungswachstum von 1 % im Jahr erkennen.

Mittelfristig werden die makroökonomischen Wachstumshindernisse, die die Leistungsfähigkeit der europäischen Wirtschaft regelmäßig beeinträchtigt haben, durch die für den Übergang zur einheitlichen Währung maßgeblichen Bestimmungen abgeschwächt. Die Gefahr einer Wechselkurskrise

zwischen den teilnehmenden Währungen wird fortfallen. Gleichzeitig wird der Antagonismus zwischen Geldpolitik und einzelstaatlicher Haushaltspolitik dank der Disziplin, die durch die Vertragsbestimmungen ebenso wie durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt zur Auflage gemacht wird, abgebaut. Durch die stabilen Rahmenbedingungen werden auch die Lohnverhandlungen der Sozialpartner erleichtert. Letztlich werden dadurch die Chancen steigen, eine Balance in der Wirtschaftspolitik zu gewährleisten, die Wachstum und Beschäftigung optimal fördert. Die Umsetzung des derzeitigen Konjunkturaufschwungs in ein dauerhaftes mittelfristiges Wachstum ist mithin, worauf es innerhalb des durch die WWU und den Euro verstärkten gesamtwirtschaftlichen Rahmens eigentlich ankommt.

⇒ *Mit Blick auf die Einführung des Euro zum 1. Januar 1999 und die Wachstumsperspektiven, die sich dank des Konvergenzprozesses bestätigen, könnte der Europäische Rat auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel bekräftigen, daß er großen Wert auf wirtschaftspolitische Koordinierung legt, und in diesem Zusammenhang betonen, welche Bedeutung der gemeinsamen Erklärung der europäischen Sozialpartner zur Unterstützung der Strategie gesamtwirtschaftlicher Konvergenz und mittelfristigen Wachstums zukommt.*

BINNENMARKT

Europa braucht einen wirklichen Binnenmarkt, der effizient und konsistent funktioniert, um Wachstum, Innovation und Beschäftigung zu stimulieren. Die erste Bilanz der Kommission hinsichtlich Auswirkungen und Effizienz des Binnenmarktes hat gezeigt, daß durch die stärkere Integration der Märkte und den verschärften Wettbewerb im Zeitraum 1987-1993 1 % bis 1,5 % mehr

Wachstum erzielt und erheblich mehr Arbeitsplätze geschaffen wurden, als wenn der Binnenmarkt nicht bestanden hätte. Diese Bilanz hat jedoch auch erkennen lassen, daß eine Vielzahl von Lücken fortbestehen, die ein optimales Funktionieren des Binnenmarktes behindern.

Ausgehend von dieser Feststellung hat die Kommission einen **Aktionsplan** vorgelegt, in dem die Maßnahmen klar und strategisch genau erfaßt sind, die im Hinblick auf eine größere Leistungsfähigkeit des Binnenmarktes in den kommenden Jahren getroffen werden sollten; er wurde vom Europäischen Rat von Amsterdam gebilligt. Alle beteiligten Akteure sollten nun einen starken politischen Willen beweisen, um auf eine rasche Umsetzung der vorrangigen Maßnahmen dieses Plans hinzuwirken. Die Kommission wird die Verwirklichung dieser Prioritäten weiterhin wachsam verfolgen und zu diesem Zweck insbesondere regelmäßig einen "Binnenmarkt-Anzeiger" ("Single Market Scoreboard") veröffentlichen.

⇒ *Durch die vom Europäischen Rat "Beschäftigung" ausgehenden Impulse wird die strikte und effiziente Anwendung der Binnenmarktvorschriften ganz besondere Beachtung finden. So müssen beispielsweise die Bestimmungen über die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes fristgerecht umgesetzt werden. Es handelt sich hierbei um eine wesentliche Bedingung, um die mögliche Wirkung des gemeinsamen Marktes auf die Beschäftigungsschaffung zu optimieren.*

Wiederherstellung eines beschäftigungsfreundlicheren Steuerwesens

Das Steuerwesen gehört zweifellos zu den Bereichen der Strukturmaßnahmen, die sich am

nachhaltigsten auf die Beschäftigung auswirken. Im Hinblick darauf wurde auf der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam und in den jüngsten Grundzügen der Wirtschaftspolitik zu einer Senkung des allgemeinen Steuerniveaus aufgerufen. Durch die europäische Wirtschaftsintegration wird es allerdings immer schwieriger, Steuerreformen, bei denen die Sorge um die Beschäftigung im Vordergrund steht, nur auf einzelstaatlicher Ebene in die Wege zu leiten.

Daher hält es die Kommission für erforderlich, sich über Leitlinien zu verständigen, die eine größere Steuerkohärenz auf europäischer Ebene in drei Bereichen gewährleisten sollen:

- **Umsetzung eines ausgewogenen Steuerpakets** entsprechend den Vorschlägen der Kommission auf der Grundlage der Arbeiten der Gruppe Steuerpolitik: insbesondere Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, gemeinsame Grundsätze für die Besteuerung von Sparguthaben, Abschaffung der Quellensteuer auf zwischen Unternehmen gezahlte Zinsen und Lizenzgebühren. Der Rat "Wirtschafts- und Finanzfragen" hat demnächst über dieses Paket zu beschließen. Ziel ist die Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs, damit die derzeitigen Trends umgekehrt werden können, die auf eine höhere Abgabenbelastung der Arbeit, insbesondere der am wenigsten mobilen ungelerten Arbeitskräfte hinauslaufen;
- **Annahme gemeinschaftlicher Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen** (Verbrauchssteuern, Einbeziehung aller Energieerzeugnisse in die Besteuerungsgrundlage), die Spielräume für die Senkung der indirekten Arbeitskosten bieten;

- **gezielte Senkung der MwSt.-Sätze** für arbeitskräfteintensive Dienstleistungen, durch die die Nachfrage nach Arbeitskräften angekurbelt und die Schwarzarbeit eingedämmt werden können. Die Kommission hat unlängst eine diesbezügliche Mitteilung angenommen, in der von der Möglichkeit die Rede ist, ein befristetes Experiment durchzuführen, das sich auf Dienstleistungen beschränkt, die vom grenzüberschreitenden Wettbewerb nicht berührt werden. Es würde darum gehen, den Übergang vom Regelsatz zu einem ermäßigten Satz für die Mitgliedstaaten zu genehmigen, die dies wünschen. Diese Maßnahme könnte die unter den beiden vorstehenden Punkten genannten wichtigsten Maßnahmen ergänzen, von denen in erster Linie die Senkung der indirekten Arbeitskosten abhängt.

⇒ Der Europäische Rat "Beschäftigung" könnte den Ministerrat auffordern, sich bis Ende 1997 über das von der Kommission vorgeschlagene Gesamtpaket zu einigen, damit Maßnahmen gegen den schädlichen Steuervertrieb ergriffen und positive Orientierungen im Hinblick auf die Energiesteuer und die Möglichkeit einer gezielten MwSt.-Senkung vorgegeben werden können. Es handelt sich auch hierbei um eine wesentliche Bedingung für die Optimierung der möglichen Wirkung des gemeinsamen Marktes auf die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Neuausrichtung und Verringerung der staatlichen Beihilfen

Eine strenge Kontrolle der staatlichen Beihilfen, durch die ihre Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftsvorschriften gewährleistet wird, ist der einzige Weg, um einen fairen Wettbewerb

herbeizuführen und zu vermeiden, daß in einem Bereich neugeschaffene Arbeitsplätze nicht in Wirklichkeit anderweitig eingesparte Arbeitsplätze sind.

Aus dieser Sicht haben die Mitgliedstaaten ein gemeinsames Interesse daran, ihre Beihilfesysteme im Hinblick auf eine Verringerung des Gesamtvolumens der Beihilfen, das jährlich etwa 100 Mrd. ECU ausmacht, zu koordinieren. Viele staatliche Beihilfen führen auch heute noch zu einem Subventionswettbewerb bzw. zu Wettbewerbsverzerrungen, unter denen insbesondere die Kohäsionsländer zu leiden haben. Daher beabsichtigt die Kommission, in eine Konzertierung mit den Mitgliedstaaten einzutreten.

⇒ Außerdem erwägt die Kommission, auf längere Sicht die Kriterien für die Genehmigung der Beihilfen zu überprüfen, damit der Schwerpunkt auf Systeme gelegt wird, die die wirtschaftliche Effizienz und die Beschäftigung wirklich fördern; dazu gehören auch die Weiterbildung, die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze und ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Arbeitsmarktes. Die Kommission wird zusammen mit den Mitgliedstaaten eine Methode zur Bewertung (benchmarking) der Beschäftigungswirksamkeit der einzelnen nationalen Regelungen erarbeiten.

Vereinfachung des Unternehmensumfelds, insbesondere des der KMU

Im Anschluß an den Europäischen Rat von Amsterdam wurde die KMU-Task Force "BEST" eingesetzt; ihr gehören etwa 15 Persönlichkeiten an, die mit den Problemen der kleinen und mittleren Unternehmen vertraut sind. Sie wird ein unabhängiges Urteil über die Maßnahmen fällen, die zur Vereinfachung des administrativen und rechtlichen Umfelds der Unternehmen zu treffen sind.

Abgesehen von der Prüfung der Rechtsvorschriften im engeren Sinne wird sich die Task Force auch mit anderen Bereichen befassen, die den Unternehmergeist fördern können. Dazu gehören:

- Verfügbarkeit der für die Unternehmensführung unerläßlichen Basisdienste wie Finanzmanagement, Rechnungsführung, Personalverwaltung;
- erleichterter Zugang zu den häufig zu komplexen Dienststellen der öffentlichen Verwaltungen, die für Fragen wie Einstellung, Aus- bzw. Fortbildung, Vorschriften für die Anwendung des Sozialschutzes, lokale und nationale Vorschriften über Qualität und Umwelt zuständig sind;
- Ausbildungsmöglichkeiten für die Betriebsleiter, ihre Ehegatten und ihre Mitarbeiter, einschließlich Erwerb von Qualifikationen für traditionelle Berufe (Handwerk, Tourismus, Handel), in denen ein beträchtliches Beschäftigungspotential besteht.

Diese Empfehlungen werden vom Gemeinschaftsgesetzgeber und von den einzelstaatlichen Gesetzgebern gleichermaßen zu berücksichtigen sein.

- ⇒ Die Task Force "BEST" wird für den Beschäftigungsgipfel des Europäischen Rates einen ersten Zwischenbericht erstellen, damit er vor der Tagung des Europäischen Rates in Cardiff in die endgültige Form gebracht wird.
- ⇒ Die Kommission wird bis zur Tagung des Europäischen Rates im Dezember 1997 in Luxemburg einen Bericht über die derzeit laufenden oder geplanten Vereinfachungsmaßnahmen ("Eine bessere Rechtsetzung") vorlegen.

STRUKTURREFORMEN DER ARBEITSMÄRKTE

Mittel- und langfristige Struktur-reformen sind der Kern des Entwurfs des gemeinsamen Berichts und der Leitlinien der Kommission über die Beschäftigung vom 1. Oktober mit folgenden Schwerpunkten: Unternehmergeist, Beschäftigungsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit. Diese Prioritäten sollen zur Vertiefung dieses bisher am wenigsten entwickelten Teils des Gesamtkonzepts führen. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze hängt vom Erfolg dieser Struktur-reformen ab.

Gewiß, handeln müssen die Mitgliedstaaten vor allem selbst. Doch ist der Gemeinschaftsrahmen sehr wichtig für den Austausch erfolgreicher Verfahren und gemeinsame Zielvorgaben in Form von Leitlinien. Dann ist es jedoch Sache der Mitgliedstaaten, diese Leitlinien entsprechend den Besonderheiten ihres eigenen Arbeitsmarktes umzusetzen.

Hier haben die Sozialpartner eine wichtige Aufgabe. Verhandlungen über das so wichtige Gleichgewicht zwischen der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Sicherheit der Arbeitnehmer ist das Kernstück des europäischen Gesellschaftsmodells. Die Teilzeitvereinbarung ist eine wichtige Etappe auf diesem Weg. Auf dem nächsten Gipfel des Sozialen Dialogs am 13. November müßten sich die Sozialpartner deutlicher zu ihrer Aufgabe bekennen und sich engagierter dafür einsetzen.

Außerdem sollte der Soziale Dialog auf sektoraler Ebene intensiviert werden und sich von der erfolgreichen Vereinbarung für die Landwirtschaft leiten lassen, um das auf zentraler Ebene Erreichte durch Zusatz- und/oder Branchenvereinbarungen zu ergänzen.

Erfolge des Sozialen Dialogs in der Europäischen Union

Auf zentraler Ebene haben die UNICE, der CEEP und der EGB 1985 von sich aus einen eigenständigen Prozeß eingeleitet, der als Sozialer Dialog von Val Duchesse bekannt geworden ist und zu 21 Stellungnahmen und 3 Vereinbarungen geführt hat.

Zwei Vereinbarungen wurden nach Artikel 3 und 4 des Protokolls über die Sozialpolitik ausgehandelt. Bei der ersten handelt es sich um den Elternurlaub und bei der zweiten um die Teilzeitarbeit. Beide wurden dem Rat zur Verabschiedung als Richtlinie vorgelegt.

Auf sektoraler Ebene beteiligen sich rund zwanzig Branchen am Sozialen Dialog in der Europäischen Union. Die Sozialpartner haben über 140 gemeinsame Erklärungen abgegeben. Zu den herausragendsten Initiativen der letzten Zeit gehören

- ein Rahmenabkommen in der Landwirtschaft für landesweite Verhandlungen über eine Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeit;
- mehrere Chartas und Verhaltenskodexe vor allem für die Kinderarbeit im Handel sowie in der Schuh-, der Textil- und der Bekleidungsindustrie;
- Memoranden über die Entwicklung der Beschäftigung im Reinigungsgewerbe und im Handel.

⇒ Der Europäische Rat über Beschäftigungsfragen wird im Vorgriff auf die Anwendung des Vertrags von Amsterdam den Rat zur Verabschiedung der ersten Leitlinien für die nationale Beschäftigungspolitik auffordern, die von den Mitgliedstaaten mit

eigenen Aktionsplänen umgesetzt werden sollen.

⇒ Die in der Europäischen Union auf zentraler Ebene tätigen Sozialpartner sollten die Grundlagen einer Rahmenvereinbarung schaffen und einen unionsweiten Anstoß zur Lösung der Probleme im Zusammenhang mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen sowie der Information und Konsultation geben.

BESCHÄFTIGUNG UND NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Die Mitgliedstaaten haben bereits Maßnahmen zur Förderung beschäftigungswirksamer Umweltschutzmaßnahmen in Bereichen wie dem Naturschutz, der Sammlung und Behandlung von Abfällen und der Erneuerung von Stadtteilen ergriffen. Weitere Fortschritte erfordern jedoch auf längere Frist ausgerichtete Produktionsverfahren und Verbrauchsgewohnheiten.

Die Bewältigung dieser langwierigen Aufgabe führt letztlich zu neuen Arbeitsplätzen. Langfristig hängt davon auch die Erhaltung heutiger Arbeitsplätze ab. Das erfordert aber eine auf Dauer angelegte Gesamtstrategie der Europäischen Union, damit die Zielvorgaben Wachstum, nachhaltige Entwicklung und Beschäftigung verwirklicht werden können. Mit einer solchen Strategie lassen sich die Umstellungskosten verkraften, die für (mittelständische) Unternehmen und Regionen hoch sein können.

⇒ Die Kommission wird bis zum Beschäftigungsgipfel in einer Mitteilung über Umwelt und Beschäftigung eine entsprechende Strategie beschreiben und erste Schritte in diese Richtung vorschlagen, zu denen die Auswahl vielversprechender Bereiche für Investitionen in nachhaltige Technologien, gezielte Aufklärungs-

sowie rechtliche und steuerliche Anreizmaßnahmen gehören. Sie wird fünf Schlüsselmaßnahmen vorschlagen.

Umwelttechnik erhält und schafft Arbeitsplätze

1. Nach modernen Umweltverfahren arbeitende Industrie- und Dienstleistungsunternehmen erwirtschafteten 1994 mit 1,5 Millionen Beschäftigten einen Mehrwert von 90 Milliarden ECU, in dem die der Umwelttechnik zu verdankenden Energieeinsparungen und die Erzeugung nachwachsender Energieträger noch nicht einmal enthalten sind.
2. Im Vereinigten Königreich wurden elf Industrieunternehmen aus verschiedenen Branchen untersucht, die mit einer abfallmindernden Strategie zu umweltverträglichen Produktionsverfahren übergegangen sind. Nach vier Jahren konnten diese Unternehmen ihre Gewinne um zusammen rund 4 Millionen Pfund steigern und 70 % ihrer Investitionen für Einsparmaßnahmen innerhalb von weniger als einem Jahr amortisieren.
3. Eine niederländische Gerberei, die gezielt in umweltfreundliche Produktionsverfahren investiert hatte, konnte dank geringerer Umweltkosten (2 % des Umsatzes) und durch den Verkauf neuartiger Produkte höhere Gewinne erzielen.

II. Die Europäische Union ergänzt und unterstützt die Mitgliedstaaten

FORSCHUNG UND INNOVATION

Bisher setzt die Europäische Union einen wesentlich geringen Teil ihres Bruttoinlandsprodukts für Forschung und Entwicklung ein als die Vereinigten Staaten oder Japan. Außerdem vergeht zu viel Zeit bis zur Verwertung von Forschungsergebnissen und zur marktreifen Entwicklung neuartiger Produkte und Dienstleistungen. Daher sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich. Das gilt nicht nur für die Richtung der Forschung, vor allem für den Einsatz des Humankapitals, sondern auch für die Verbreitung von Innovationen durch den Austausch von Know-how mit Hilfe überbetrieblicher und überregionaler Netze.

Diese Überlegungen stehen im Mittelpunkt der von der Kommission im **Fünften Rahmenforschungsprogramm** der Gemeinschaft vorgeschlagenen Leitlinien, deren sechs thematische oder horizontale Aktionsbereiche nach einem multidisziplinären Konzept, d.h. nach neun Kriterien, zu denen auch die Beschäftigung gehört, ausgewählt wurden. Diese Kernbereiche werden auch im **Aktionsplan für Innovation** vom November 1996 herausgestellt.

⇒ *Das neue Rahmenprogramm soll im Februar 1998 verabschiedet werden. Seine spezifischen Programme sollen bis zum Sommer 1998 gebilligt werden. 1998 wird auch ein erstes Netz von Ausbildungszentren für Innovationen und Bildungsmittelzentren (im Sinne des Berichts der Ciampi-Gruppe) für den Technologietransfer zu den mittelständischen Unternehmen aufgebaut werden.*

⇒ Aufgrund des Auftrags des Europäischen Rats von Amsterdam hat die Kommission vorgeschlagen, Forschungsvorhaben in kohlebergbau- und stahlindustrienahen Branchen von 2002 an mit den Zinsen (von jährlich rund 40 Mio. ECU) für EGKS-Anlagemittel zu finanzieren.

- ein Gemeinschaftsinstrument zur Unterstützung von Joint Ventures (Joint European Ventures);
- Einrichtung eines besonderen Garantiemechanismus für KMU beim EIF zur Stärkung von Instituten, die die KMU mit Risikokapital ausstatten.

BESSERE MITTELAUSSTATTUNG FÜR KMU

Das Direktorium der EIB hat die Leitlinien für das in Amsterdam festgelegte **Sonderaktionsprogramm** zur Beschäftigungsförderung genehmigt. Mit der Ausweitung der EIB-Aktivitäten auf die Bereiche Bildung, Gesundheit, städtische Umwelt und Umweltschutz wurde begonnen; zahlreiche Vorhaben wurden dem Bankrat zur Genehmigung vorgelegt. Im Hinblick auf die Verwirklichung der transeuropäischen Netze prüft die Bank die Möglichkeit der Vergabe langfristiger Kredite sowie die Anhebung der Finanzierungsobergrenze auf 75 % der Projektkosten. Ferner schlägt die Bank vor, bis zu 1 Mrd. ECU für die Förderung von KMU, insbesondere im Bereich technologische Erneuerung, bereitzustellen.

Die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze durch KMU könnte auch gefördert werden durch die Haushaltsinitiative des Europäischen Parlaments, in der für einen Dreijahreszeitraum bis zu 450 Mio. ECU für Beschäftigung und Innovation vorgesehen sind. Drei Ergänzungsmechanismen könnten die Entwicklungsphasen der KMU begleiten:

- von der EIB bereitgestelltes und vom EIF verwaltetes Risikokapital für bestimmte Entwicklungsphasen der KMU zur Stärkung der europäischen Technologie;

NASDAQ: Der zweite Markt in den USA

- 5.500 notierte Unternehmen, davon 1.341 KMU.
- Größeres Handelsvolumen als die New Yorker Börse.
- Die Börsenkapitalisierung des NASDAQ übertrifft das französische BIP (1,8 Billionen \$).
- 16 % der in den USA zwischen 1990 und 1994 neugeschaffenen Arbeitsplätze sind auf das NASDAQ zurückzuführen (500.000 Arbeitsplätze). Schätzungsweise hängen rund 10 Mio. Arbeitsplätze von den NASDAQ-Unternehmen ab.

Die Einrichtung eines besonderen Kapitalmarktes auf europäischer Ebene bleibt ein Ziel der Kommission für das Jahr 2000. Das amerikanische Beispiel zeigt, daß ein derartiger Markt mit seiner Vielzahl von privaten Zusatzinstrumenten zahlreiche positive Nebeneffekte für die Entwicklung von KMU mit hohem Wachstumspotential, insbesondere im Bereich Hochtechnologie, mit sich bringt. Dementsprechend wurden 1996 in Europa der EASDAQ und der Euro-NM eingerichtet. Dieser spezielle Markt auf europäischer Ebene ergänzt und verstärkt die nationalen Bemühungen und schafft die erforderliche kritische Masse. Hierzu muß ein elektronisches Netz zwischen den Börsen der Mitgliedstaaten eingerichtet werden. Auf europäischer Ebene sind die Methoden der Unternehmensführung (Rechnungswesen, Europäisches Gesellschaftsstatut) anzugleichen, und

ein System zur Betreuung von neugegründeten Unternehmen einzurichten.

⇒ *Das Sonderaktionsprogramm der EIB und die Festlegung ergänzender, aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierter Instrumente sind Hauptthema des Europäischen Rates zum Thema Beschäftigung.*

FÖRDERUNG EINER WISSENSGESELLSCHAFT

Der Kommunikationssektor ist äußerst wachstumsstark (rund 10 % jährlich). In diesem Bereich bieten sich für Europa große Chancen durch die optimale Nutzung dieser Technologien zur Wettbewerbssteigerung in allen Wirtschaftszweigen sowie durch die Konsolidierung des europäischen Angebots auf den Wachstumsmärkten der Informationsgesellschaft wie dem Internet. Durch Ausnutzen der dynamischen Nachfrage und Antizipieren des künftigen Bedarfs der Nutzer in aller Welt kann Europa den Ruf und die Wettbewerbsfähigkeit seiner Unternehmen verbessern.

Der elektronische Handel zeigt, wie stark und vielfältig die Nachfrage ist, und wie groß die Chancen zur Nutzung des europäischen Know-how sind. Die europäische Dimension bietet zahlreiche Möglichkeiten für Innovationen und neue Formen des Handels zwischen Unternehmen und zwischen Verkäufern und Käufern. Im April 1997 wurde eine Gemeinschaftsinitiative zur Förderung des elektronischen Handels ins Leben gerufen, die im Oktober 1997 ergänzt wurde durch eine Initiative zur Entwicklung von Systemen für digitale Unterschriften und Datenverschlüsselung, eine Grundvoraussetzung für den elektronischen Handel.

Die Ausweitung der offenen Netze bietet weitere Wachstums- und Innovationsmöglichkeiten für

Unternehmen und Privatpersonen. Auch in diesem Bereich sind die Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen wegen der Nachfrage nach Dienstleistungen und Software im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik gut, weshalb der Liberalisierung der Telekommunikationsdienste und -infrastruktur im Binnenmarkt eine entscheidende Bedeutung zukommt.

Das Beschäftigungspotential des Internet

Die Entwicklung des Internet wird voraussichtlich große Auswirkungen auf die Beschäftigung haben. Bereits 1996 sind schätzungsweise weltweit eine Million Arbeitsplätze unmittelbar oder mittelbar durch das Internet geschaffen worden. Anfang 1997 nutzten rund 70 Millionen Personen in der Welt das "Netz der Netze", und es wird davon ausgegangen, daß diese Zahl bis zum Jahr 2000 auf 200 Millionen steigen wird. Das Dienstleistungsangebot im Internet weitet sich ständig aus. Wurden 1992 noch 200 kommerzielle Web-Seiten angeboten, so sind es heute schon 250.000. Mit dem elektronischen Geschäftsverkehr im Internet werden im Jahr 2000 voraussichtlich Umsätze in der Größenordnung von 200 Milliarden ECU erzielt werden. Damit das Potential des Internet indessen voll genutzt werden kann, sind bestimmte Hindernisse zu beseitigen, die der Gründung und Expansion innovativer Unternehmen im Wege stehen.

Die Nachfrage kann nur wachsen, wenn sich breite Schichten zunehmend mit den neuen Multimedia- und Online-Technologien vertraut machen. Hier kommt - neben der Informationsarbeit - der **allgemeinen und beruflichen Bildung** eine entscheidende Bedeutung zu.

⇒ Die Kommission wird bis Ende 1998 über die Anwendungsbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr sowie über die Ergebnisse Bericht erstatten, die auf diesem Gebiet sowie beim Ausbau der offenen Netze und bei der Nutzung multimedialer Instrumente im Bildungswesen erreicht wurden.

PARTNERSCHAFTLICHE FINANZIERUNG DES TRANSEUROPÄISCHEN VERKEHRSNETZES

Ein europaweit integriertes Verkehrsnetz ist die notwendige Ergänzung zum Binnenmarkt und nach wie vor eines der besten Mittel, um die Wettbewerbsfähigkeit und somit die Beschäftigungslage in Europa zu verbessern. Auch kurzfristig werden sich die transeuropäischen Netze positiv auf die Lage am Arbeitsmarkt auswirken, weil in der Bauphase befristete Arbeitsplätze entstehen werden. Raschere Fortschritte sind möglich, wenn

- unverzüglich innovative Konzepte, insbesondere **Partnerschaften** zwischen öffentlichen Stellen und Unternehmen entwickelt werden, damit vorrangige Projekte schneller realisiert werden können;
- die Instrumente der **EIB** gemäß den Amsterdamer Beschlüssen ausgeweitet werden, damit den Erfordernissen langfristiger Projekte Rechnung getragen und gleichzeitig die Abhängigkeit gegenüber Dritten hinsichtlich der Bürgschaften verringert werden kann;
- die beteiligten Mitgliedstaaten gemeinsam mit der Kommission für alle in Essen festgelegten vorrangigen Projekte einen genauen **Zeit- und Finanzierungsplan** vorlegen und so bekunden, daß sie gewillt sind, eine Dynamik in Gang zu setzen, die entscheidende Fortschritte bei den einzelnen Projekten ermöglichen

und so der Öffentlichkeit die Vorteile der Netze vor Augen führen wird.

⇒ Auf dem europäischen Beschäftigungsgipfel von Luxemburg sollte der Sonderaktionsplan der EIB, der eine Anpassung der Finanzierungsinstrumente an die Erfordernisse langfristiger FTE-Projekte vorsieht, auf den Weg gebracht werden.

⇒ Die Zeit- und Finanzierungspläne für die vorrangigen Projekte könnten auf dem Europäischen Gipfel von Cardiff geprüft werden.

DIE STRUKTURFONDS IM DIENSTE DER BESCHÄFTIGUNG UND DER ENTWICKLUNG

Die Solidarität der Europäischen Union gegenüber den Mitgliedstaaten oder Regionen, die einen schwierigen Modernisierungsprozeß durchlaufen, und den gesellschaftlichen Gruppen, die kaum noch Zugang zur Beschäftigung finden, kommt in ihrer Strukturpolitik zum Ausdruck. Die Strukturfonds sind daher ein unverzichtbares Instrument sowohl für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Union als auch für die Entwicklungs- und Beschäftigungsförderung.

Im Zuge der Bemühungen um eine umfassende Strategie - angefangen beim Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" bis hin zum Europäischen Beschäftigungspakt - ist verstärkt darauf hingearbeitet worden, die Strukturfonds noch enger an den gemeinsamen Prioritäten der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung auszurichten. Die Strukturpolitik trägt auf zweifache Weise zur Realisierung dieser vorrangigen Ziele bei:

- Sie verbessert die Infrastrukturen und dynamisiert die produktiven Investitionen in strukturschwachen Regionen und erhöht somit nicht

nur die Nachfrage in diesen Regionen, sondern auch deren Standortattraktivität, was sich wiederum auf die Beschäftigung auswirkt,

- Sie stellt vielfältige, auf alle Kategorien der Erwerbsbevölkerung zugeschnittene Instrumente zur Entwicklung der Humanressourcen bereit, und unterstützt so unmittelbar die nationalen oder regionalen Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und sozialen Eingliederung.

Dieses Ziel einer engeren Abstimmung der Strukturpolitik auf die Prioritäten der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Erschließung neuer Geschäftsfelder hat in den Vertrag von Amsterdam, insbesondere in das Beschäftigungskapitel Eingang gefunden.

Neue Arbeitsplätze für neue Bedürfnisse

- Demographischer Wandel und neue Lebensformen - insbesondere die **Chancengleichheit** und die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen - lassen neue Bedürfnisse entstehen, deren Befriedigung zur Erschließung zahlreicher neuer Geschäftsfelder führen kann, u.a. in den Bereichen personenbezogene Dienste (Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Senioren), Qualität der Umwelt und der Lebensbedingungen, Freizeit und Kultur. Der Kulturbereich wird zahlreiche neue Berufsmöglichkeiten bieten und der europäische Markt für **audiovisuelle Medien** dürfte bis 2005 einen Zuwachs um 70 % verzeichnen.
- Betrachtet man die Bereiche, in denen in der Europäischen Union immer häufiger **lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen** eingeleitet

werden, so stellt man fest, daß in 19 Bereichen ein starkes Wachstumspotential gegeben ist, das einer jährlichen Nettoarbeitsplatzschaffung von durchschnittlich 0,25 Prozentpunkten entsprechen könnte.

- Die Freisetzung dieses Potentials ist häufig das Ergebnis von Initiativen vor Ort - ein Ansatz, der bereits bei der intensiven **Entwicklung des ländlichen Raums** in den 80er Jahren eine Rolle gespielt hat und nunmehr auf die neuen Strategien für die Stadterneuerung und die Erschließung neuer Geschäftsfelder ausgedehnt wird. Dabei werden insbesondere die Ressourcen der in das Wirtschaftsgefüge eingebundenen **sozialwirtschaftlichen Organisationen** herangezogen.
- Sollen die Hindernisse für die Schaffung dieser neuen Arbeitsplätze beseitigt werden, muß ein günstiges Umfeld geschaffen werden: Dezentralisierung der Verwaltung, Offenheit der Behörden für Partnerschaften mit privaten Unternehmen, klare Auflagen in bezug auf Umweltschutz, Energie und Verkehr sowie Anerkennung neuer Qualifikationen und Fähigkeiten.

In diesem Sinne hat die Kommission in der Agenda 2000 vorgeschlagen, die neue Generation von Programmen unter folgende Ziele einzuordnen:

- zwei "regionale" Zielen, nämlich die Beseitigung des Entwicklungsgefälles zwischen Regionen (1) und die Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung (2). Damit können nicht nur die Probleme aufgrund eines strukturellen Rückstands berücksichtigt werden, sondern auch die besonderen Schwierigkeiten der Industriegebiete mit rückläufiger

Entwicklung, der ländlichen Gebiete, der benachteiligten städtischen Gebiete sowie der von der Modernisierung der Fischerei betroffenen Küstengebiete.

- ein übergreifendes horizontales Ziel (3): die Entwicklung der Humanressourcen, die somit zu einem zentralen Bestandteil der Strukturfonds-Interventionen in der Europäischen Union wird, auf den sich die Programme der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der auf europäischer Ebene beschlossenen Beschäftigungsleitlinien stützen können.

Der integrierte Einsatz der Strukturfonds-Interventionen sollte im Sinne der umfassenden Beschäftigungsstrategie der Union verstärkt werden. Außerdem dürften eine stärkere Konzentration der Gebiete und die Vereinfachung der Verfahren zur Bereitstellung der Mittel - verbunden mit schärferen Kontrollen und einer genaueren Bewertung - dazu führen, daß die Strukturpolitik noch effektiver zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Erschließung neuer Geschäftsfelder beiträgt. Dazu trägt auch eine gezieltere Bereitstellung von Mitteln für Maßnahmen bei, die zur Erschließung zahlreicher neuer Geschäftsfelder führen. Die Umsetzung der regionalen und lokalen Beschäftigungsbündnisse bietet die Gelegenheit, innovative Konzepte (Partnerschaften, lokale Entwicklung oder Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik) auf koordinierte Weise aus den Strukturfonds zu unterstützen.

⇒ Die Kommission wird im Frühjahr 1988 die Verordnungsentwürfe für die neue Generation der strukturpolitischen Programme vorlegen.

SCHLUSSFOLGERUNG

Die Beschäftigung, der Kampf gegen strukturelle Arbeitslosigkeit und die Erschließung neuer Geschäftsfelder müssen vorrangige Aufgaben der Europäischen Union bleiben. Die Umsetzung dieser Prioritäten setzt strukturelle Reformen voraus, denen sich die Union und ihre Mitgliedstaaten nicht entziehen können. Sollen diese Reformen gelingen, muß gemeinsam gehandelt werden.

Skeptiker werden einwenden, daß diese guten Absichten bereits häufig geäußert, jedoch nie erfolgreich umgesetzt wurden. Dem ist zunächst zu entgegnen, daß sich gerade jetzt eine besondere Gelegenheit bietet, weil das makroökonomische Umfeld derzeit günstiger ist, als es in den letzten sechs Jahren je war. Außerdem sollten die Skeptiker erkennen, daß der demographische Wandel und das Entstehen neuer Werte mit den daraus resultierenden neuen Bedürfnissen sowie der Euro und die Erweiterung Europas mit ihren enormen - vermutlich unterschätzten - Folgen eine große Chance für die europäischen Gesellschaften bietet. Schließlich kann ihnen auch entgegengehalten werden, daß hier eine kohärente europäische Gesamtstrategie vorgelegt wird, bei der Gemeinschaftsmaßnahmen und einzelstaatliche Maßnahmen einander ergänzen.

Der Europäische Beschäftigungsgipfel gibt den Mitgliedstaaten Gelegenheit, die Worte in Taten umzusetzen, indem sie ihren Willen bekunden, gemeinsam gegen die Arbeitslosigkeit vorzugehen. Sie können dies tun, indem sie, im Vorgriff auf den Vertrag von Amsterdam, die gemeinsam festgelegten Leitlinien für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten anwenden. Wenn die Gesamtstrategie von allen mitgetragen wird, kann ein ungeordnetes bzw.

bruchstückhaftes Vorgehen vermieden werden. Nur wenn sich alle der europäischen Dimension der Beschäftigungsproblematik bewußt werden, können die Europäer zu dem nötigen Vertrauen in die Entschlossenheit eines jeden Mitgliedstaates und in ihre eigenen Kräfte finden.

ISSN 0254-1467

KOM(97) 611 endg.

DOKUMENTE

DE

04 05 06

Katalognummer : CB-CO-97-622-DE-C

ISBN 92-78-27636-7

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg