

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"Vorschläge für Leitlinien für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten 1999"

KOM(98) 574 endg.; Ratsdok. 11911/98

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 29. Oktober 1998 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 16. Oktober 1998 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksachen 244/98 und 369/98 (Beschäftigungspolitische Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland)

Vorschläge für Leitlinien für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten 1999

Der sogenannte „Luxemburger Prozeß“

1. Im Anschluß an die auf dem Amsterdamer Gipfel im Juni 1997 erzielte Übereinkunft, die Bestimmungen des in den Vertrag eingefügten neuen Beschäftigungstitels sofort zur Anwendung zu bringen, legte die Kommission Vorschläge für Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahre 1998 vor. Auf der Sondertagung des Europäischen Rates über Beschäftigungsfragen, die am 21./22. November 1997 in Luxemburg stattfand, sprachen sich die Staats- und Regierungschefs für eine koordinierte Strategie für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten aus und stimmten den vorgeschlagenen beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 1998 zu.
2. In der Folge kamen die Mitgliedstaaten überein, die Leitlinien im Rahmen nationaler beschäftigungspolitischer Aktionspläne umzusetzen. Sie verpflichteten sich, ihre ersten Nationalen Aktionspläne (NAP) rechtzeitig vor dem für Juni anberaumten Europäischen Rat in Cardiff vorzulegen.¹ Nach Eingang der NAP unterbreitete die Kommission dem Gipfel in Cardiff einen Bericht, in dem dargelegt wurde, welche Verpflichtungen die Mitgliedstaaten eingegangen sind und ob sich diese Verpflichtungen im Einklang mit den Inhalten und Zielen der Beschäftigungspolitischen Leitlinien befinden.² Der Europäische Rat von Cardiff begrüßte die erzielten Fortschritte und forderte die Mitgliedstaaten auf, die NAP so rasch wie möglich in die Praxis umzusetzen.
3. Seit dem Gipfel von Cardiff haben sämtliche Mitgliedstaaten Durchführungsberichte vorgelegt. Entsprechend dem vereinbarten Verfahren unterbreitet die Kommission nun einen Entwurf des Gemeinsamen Berichts für den Europäischen Rat in Wien. In dem Bericht werden die von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Leitlinien getroffenen Maßnahmen einer Bewertung unterzogen. Der vorliegende Vorschlag, der sich auf die im Gemeinsamen Bericht enthaltene Analyse sowie auf den vom Europäischen Rat von Luxemburg verlangten ersten Bericht über die Entwicklung der Erwerbstätigenquoten in Europa stützt, enthält die Leitlinien für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten 1999. Im Anschluß an das Gipfeltreffen in Wien wird die Kommission – entsprechend dem 1997 angewandten Verfahren – einen Entschließungsentwurf zur Umsetzung des Vorschlags gemäß den Schlußfolgerungen des Rates vorlegen.

¹ Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1997

Von Leitlinien zu Maßnahmen: die nationalen Aktionspläne für Beschäftigung, KOM (1998) 316

Wirtschaftlicher Kontext und Beschäftigungssituation

4. Die EU macht bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Fortschritte. 1997 war ein Zuwachs von 800 000 Arbeitsplätzen zu verzeichnen, womit das Beschäftigungswachstum den höchsten Stand seit 1992 erreichte. Bis Ende 1998 wird mit einem Rückgang der Arbeitslosenquote auf 10 % gerechnet. Es bleibt jedoch noch einiges zu tun, um die Beschäftigungsleistung der EU zu verbessern; der gegenwärtige Umfang der Arbeitsplatzschaffung reicht nicht aus, um Neuzugänge in die Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden, um den Arbeitslosenbestand abzubauen und um Neuzugängen zum Arbeitsmarkt Jobs anbieten zu können. Die derzeitige Erwerbstätigenquote in der EU von 60,5 % ist wesentlich niedriger als die Quote Mitte der 70er Jahre, die bei 64 % lag, und liegt weit unter der derzeitigen Erwerbstätigenquote der USA, die sich auf 74 % beläuft. Um hier Abhilfe zu schaffen, sind eine solide markoökonomische Politik und Strukturreformen erforderlich, die sich im Einklang mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik befinden. Darüber hinaus wird im Hinblick auf die Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien eine Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben entsprechend den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Florenz – und unter Berücksichtigung des Stabilitäts- und Wachstumspakts – erforderlich sein.

5. Die im Gemeinsamen Bericht enthaltene Analyse macht deutlich, daß in den Mitgliedstaaten beträchtliche Anstrengungen zur Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien unternommen werden. Die Mitgliedstaaten legen ein entschlossenes Vorgehen an den Tag und haben Maßnahmen eingeleitet, die auf eine Anhebung des Qualifikationsniveaus, auf eine Verbesserung des Unternehmensumfelds, auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, auf die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und auf eine Modernisierung der Arbeitsorganisation abstellen. Wenngleich sich bereits erste Erfolge abzeichnen, handelt es sich hier um einen mehrjährigen Prozeß: um nachhaltige Fortschritte zu erzielen, ist ein kontinuierliches Engagement der Mitgliedstaaten über mehrere Jahre hinweg erforderlich. Auch der Beitrag der Sozialpartner wird entscheidend für den Erfolg sein.

6. Die von der Kommission aufmerksam verfolgten jüngsten Entwicklungen der Weltwirtschaft haben dazu geführt, daß das sich internationale Umfeld weniger günstig darstellt als erwartet. Die soliden wirtschaftlichen Grundlagen der EU und die im Vorfeld der WWU erreichte reale Konvergenz sind jedoch einem nachhaltigen, nichtinflationären Wirtschaftswachstum förderlich. Außerdem werden die von den Mitgliedstaaten derzeit im Rahmen der NAP durchgeführten Maßnahmen, die auf eine Erhöhung der Effizienz der Arbeitsmärkte abzielen, das Ihre dazu beitragen, daß es möglich wird, etwaige negative Auswirkungen abzufedern und künftig eine Erhöhung der Erwerbstätigenquote in der EU zu erreichen.

Ein konsistenter Ansatz

7. Die derzeitige Vier-Pfeiler-Struktur der Leitlinien – mit den Schwerpunkten Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit – bildet die Grundlage für einen integrierten, mehrjährigen beschäftigungspolitischen Ansatz und bedarf keiner Anpassung. Im übrigen ist die Kommission der Auffassung, daß im Interesse der Konsistenz und Kontinuität der Politik und einer Konsolidierung des Prozesses die Änderungen an den Leitlinien für 1999 gegenüber den Leitlinien für 1998 auf ein Minimum beschränkt bleiben sollten.

8. In den in diesem Jahr im Kontext der Ausarbeitung der NAP geführten Gesprächen mit den Mitgliedstaaten wurde deutlich, daß noch einige Lücken zu schließen sind, was die von den Leitlinien 1998 abgedeckten Bereiche anbelangt, und daß bestimmte Punkte einer Präzisierung bedürfen. Einige dieser Punkte werden auch in den Schlußfolgerungen des Gipfels von Cardiff angesprochen. Daher hat die Kommission beschlossen, für das Jahr 1999 eine begrenzte Zahl von Anpassungen vorzuschlagen. (Der Übersichtlichkeit halber wurden die als Anhang beigefügten Leitlinien 1999 durchnummeriert und die vorgeschlagenen Änderungen durch Fettdruck gekennzeichnet.)

9. Die wesentlichen Änderungen für 1999 sind folgende:

➤ **Stärkere Betonung aktiver Maßnahmen**

Viele Mitgliedstaaten streben eine Reform der Steuer- und Sozialleistungssysteme an, um eine aktive Beteiligung am Arbeitsleben zu fördern und soziale Ausgrenzung zu verhindern. Das Ziel besteht darin, die Aufnahme einer Beschäftigung oder die Wahrnehmung von Aus- und Weiterbildungsangeboten attraktiver zu machen.³ Die Kommission ist der Auffassung, daß die Aufnahme einer neuen Leitlinie, die eine Überprüfung und Reform der Steuer- und Sozialleistungssysteme vorsieht, gerechtfertigt ist, um diesen Bestrebungen Rechnung zu tragen. Die Kommission ist ebenfalls der Auffassung, daß eine kritische Neubewertung bestehender Regelungen erforderlich ist, durch die Arbeitnehmer veranlaßt werden, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschcheiden (Leitlinie 4), wie z. B. Vorruhestandsregelungen. Im übrigen wird die Kommission in Kürze eine Mitteilung zum Thema „Modernisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen zur Unterstützung der Europäischen Beschäftigungsstrategie“ vorlegen, um deutlich zu machen, welche wichtige Rolle den öffentlichen Arbeitsverwaltungen bei der Umsetzung des auf Prävention und aktive Maßnahmen setzenden Ansatzes zufällt.

➤ **Lebenslanges Lernen**

Die Bedeutung des lebenslangen Lernens für die Heranbildung qualifizierter und anpassungsfähiger Arbeitskräfte wird in der derzeitigen Fassung der Leitlinien nicht in ausreichendem Umfang anerkannt. Die Kommission schlägt daher vor, die betreffende Leitlinie zu präzisieren, indem speziell auf den Qualifikationsbedarf im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien hingewiesen wird sowie auf die Notwendigkeit eines leichten Zugangs für ältere Arbeitnehmer. Des weiteren fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, selbst Zielvorgaben festzulegen für die progressive Erhöhung der Zahl derjenigen, die in den Genuß entsprechender Maßnahmen kommen sollen (Leitlinie 6).

³ Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit in Europa 1997“, KOM (1998) 243

➤ **Ein Arbeitsmarkt, der allen offensteht**

Daß im Jahre 1998 eine Leitlinie speziell der Eingliederung von Behinderten gewidmet wurde, machte um so deutlicher, daß es an einer entsprechenden Bestimmung zugunsten anderer benachteiligter Gruppen oder Einzelpersonen fehlte. Dabei ist es eindeutig so, daß bestimmte gesellschaftliche Gruppen, z. B. Behinderte und ethnische Minderheiten, in unverhältnismäßig starkem Maße von Arbeitslosigkeit und vom Fehlen beruflicher Entwicklungsmöglichkeiten betroffen sind. Daher wird vorgeschlagen, die betreffende Leitlinie unter dem Schwerpunkt „Beschäftigungsfähigkeit“ anzusiedeln und sie inhaltlich so auszuweiten, daß alle Gruppen und Einzelpersonen erfaßt werden, die sich, wenn es um Qualifizierung und Zugang zum Arbeitsmarkt geht, mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert sehen (Leitlinie 9).

➤ **Ausschöpfung des dynamischen Beschäftigungspotentials des Dienstleistungssektors**

In den Leitlinien 1998 wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, das Potential für die Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene, in der Solidarwirtschaft und in den Bereichen, wo der Markt den bestehenden Bedarf derzeit nicht befriedigt, auszuschöpfen. Die Kommission ist der Auffassung, daß für 1999 eine spezifische Leitlinie erforderlich ist, die auf eine größere Dynamik bei der Arbeitsplatzschaffung im Dienstleistungssektor abstellt, wo die EU gegenüber den USA deutlich im Rückstand ist. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten in stärkerem Maße tätig werden, um das Beschäftigungspotential der Informationsgesellschaft zu nutzen. Neuere Studien zeigen, daß gewisse Engpässe entstehen, insbesondere bei den Qualifikationen. Hier muß Abhilfe geschaffen werden, wenn das Beschäftigungspotential in diesem Sektor ausgeschöpft werden soll (Leitlinie 13). Entsprechend dem vom Luxemburger Beschäftigungsgipfel geäußerten Wunsch wird die Kommission dem Europäischen Rat in Wien einen Bericht über die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Informationsgesellschaft vorlegen.

➤ **Vereinbarkeit von Familie und Beruf**

Auf den von der britischen und der österreichischen Ratspräsidentschaft organisierten Ministertreffen wurde herausgestellt, wie wichtig bezahlbare, leicht zugängliche und qualitativ hochwertige Betreuungs- und Pflegeleistungen und flexible Arbeitsbedingungen sind, will man für eine bessere Vereinbarkeit von familiären und beruflichen Pflichten sorgen. Daher schlägt die Kommission vor, die betreffende Leitlinie im Jahr 1999 auszubauen (Leitlinie 19).

10. Darüber hinaus werden einige kleinere Änderungen vorgeschlagen, die in erster Linie auf eine Präzisierung des von bestimmten Leitlinien abgedeckten Bereichs oder auf die Interpretation einzelner Leitlinien abzielen:

- Im Rahmen des Schwerpunkts Beschäftigungsfähigkeit wird – über das Ziel der Reduzierung der Zahl der Schulabbrecher hinaus – ausdrücklich auch auf die Bedürfnisse von Jugendlichen mit Lernschwierigkeiten hingewiesen (Leitlinie 7). Diese Präzisierung ist deswegen erforderlich, weil die Definition des Begriffs „Schulabbrecher“ von einem Mitgliedstaat zum anderen sehr unterschiedlich aussieht. Die Einbeziehung der Bildungsminister und -ministerien in die Ausarbeitung der NAP und die sich abzeichnende enge Verknüpfung von

Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sind äußerst erfreuliche Aspekte des „Luxemburger Prozesses“.

- Im Rahmen des Schwerpunkts Unternehmergeist wird zusätzlich auf die Notwendigkeit hingewiesen, in allen Teilen der Gesellschaft die Bereitschaft zur Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit zu fördern, wie auch auf die Notwendigkeit spezieller Schulungsmaßnahmen und gezielter Unterstützungsangebote für Unternehmer (Leitlinie 11). Im Zusammenhang mit der Reduzierung der Gemeinkosten und des Verwaltungsaufwands der Unternehmen wird nun ausdrücklich auch die Unternehmensgründung einbezogen (Leitlinie 10). Die kürzlich von der Kommission als Antwort auf den Bericht der Task Force BEST (Business Environment Simplification: Vereinfachung des Unternehmensumfelds) vorgelegte Mitteilung mit einem Aktionsplan⁴ enthält einige Empfehlungen, z. B. zum Abbau von Hindernissen und zur Vereinfachung des Unternehmensumfelds, durch die die beschäftigungspolitischen Leitlinien ergänzt werden. Der Aktionsplan enthält auch einen Zeitplan für die Durchführung der Aktionen. Um wirkliche Fortschritte bei der Verbesserung des Unternehmensumfelds zu erzielen, wird es entscheidend darauf ankommen, die Kohärenz zwischen dem Aktionsplan und den Leitlinien sowohl auf politischer Ebene als auch auf der Ebene der Durchführung sicherzustellen.
- Im Rahmen des Schwerpunkts Anpassungsfähigkeit sieht der Vorschlag vor, daß auf allen geeigneten Ebenen (europäische, nationale, sektorale und Unternehmensebene) eine starke Partnerschaft aufgebaut werden sollte (Leitlinie 15) und daß der bestehende Regelungsrahmen im Hinblick auf eine Förderung der Anpassungsfähigkeit überprüft werden sollte (Leitlinie 17). Zwar wird anerkannt, daß den Sozialpartnern im Rahmen dieses Schwerpunkts eine zentrale Rolle zufällt, doch scheinen hier Unklarheiten zu bestehen, was den Umfang ihrer Verantwortung und die geeignete Ebene für entsprechende Aktionen anbelangt. Im Hinblick auf die Erarbeitung eines Aktionsprogramms und auf die Schaffung einer Grundlage für Fortschritte in dem so wichtigen Bereich der Arbeitsorganisation wird die Kommission in Kürze eine Mitteilung zur Modernisierung der Arbeitsorganisation vorlegen. Ziel ist es, den Wandel als Chance zu begreifen und zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Flexibilität für die Unternehmen und Sicherheit für die Arbeitnehmer zu finden.

⁴ KOM (1998) 550

Horizontale Fragen

11. Bestimmte Leitlinien bedürfen keiner Änderung. Jedoch sollten die Mitgliedstaaten bei der Durchführung ihrer NAP im Jahre 1999 und in ihren Durchführungsberichten folgende Aspekte berücksichtigen.

➤ Chancengleichheit für Frauen und Männer als Querschnittsaufgabe

Zusätzlich zu den im Rahmen des Schwerpunkts „Chancengleichheit“ vorgesehenen spezifischen Maßnahmen sollten die Mitgliedstaaten auch im Rahmen der übrigen Schwerpunkte das Konzept des „Mainstreaming“ zugrunde legen. So ist beispielsweise sicherzustellen, daß aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts „Beschäftigungsfähigkeit“ Frauen in dem Umfang zugute kommen, wie es ihrem Anteil an den Arbeitslosen entspricht. Ebenso sollten Maßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts „Beschäftigungsfähigkeit“ der Unterrepräsentation von Frauen Rechnung tragen. Im Hinblick auf eine aussagekräftige Bewertung der mit dem „Mainstreaming“ erzielten Fortschritte haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, daß geeignete Datenerhebungssysteme und -verfahren zur Verfügung stehen.

➤ Informationsgesellschaft

Das Arbeitsplatzschaffungspotential der Informationsgesellschaft wurde bereits im Rahmen des Schwerpunkts „Unternehmergeist“ angesprochen. Die Informations- und Kommunikationstechnologien eröffnen aber auch neue Lernmöglichkeiten, wodurch die Beschäftigungsfähigkeit gefördert wird, und sie bereiten den Weg für neue, flexiblere und anpassungsfähigere Formen der Arbeitsorganisation. Offensichtlich ist auch, welche Chancen sich hier für Fortschritte im Bereich der Chancengleichheit bieten. Bei der aufgrund der hier vorgeschlagenen Änderungen an den Leitlinien erforderlich werdenden Aktualisierung der NAP im Jahre 1999 sollten die Mitgliedstaaten die Gelegenheit nutzen, um ihre Strategien für die Informationsgesellschaft anzupassen, und hierüber in ihren Durchführungsberichten 1999 Bericht erstatten.

➤ Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit

Durch die Mitteilung der Kommission zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit⁵ wurde eine Debatte über die politischen Optionen in Gang gesetzt, die geeignet sind, dieses Problem im Rahmen der allgemeinen Beschäftigungsstrategie anzugehen. Die Kommission ist der Auffassung, daß Maßnahmen im Rahmen einiger der für 1999 vorgeschlagenen Leitlinien – Reform der Steuer- und Sozialleistungssysteme, um die Aufnahme einer Beschäftigung attraktiver zu machen, Reduzierung der Gemeinkosten und des Verwaltungsaufwands der Unternehmen, Senkung der Lohnnebenkosten für geringqualifizierte und schlecht bezahlte Arbeitsplätze, Anerkennung stärker diversifizierter und flexiblerer Arbeitsformen – dazu beitragen könnten, das Problem der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit in den Griff zu bekommen. Auch Sanktionen und Kontrollen spielen hier eine wichtige Rolle.

➤ **Förderung der lokalen Entwicklung**

Die Rolle und die Verantwortung der Partner auf regionaler und lokaler Ebene müssen in stärkerem Maße anerkannt werden. Da sämtliche Arbeitsplätze auf lokaler Ebene geschaffen werden, fällt den Regional- und Kommunalbehörden eine wichtige Rolle dabei zu, günstige Rahmenbedingungen und Unterstützungsstrukturen zu schaffen. Sie müssen daher aufgefordert werden, geeignete Entwicklungs- und Arbeitsplatzschaffungsstrategien zu konzipieren und umzusetzen. Eine Partnerschaft mit den Akteuren der Solidarwirtschaft und den Sozialpartnern auf lokaler Ebene ist hier ein wichtiger Faktor.

➤ **Quantitative Zielvorgaben und Indikatoren**

Die Leitlinien 1998 enthalten drei EU-weit geltende operationelle Ziele, an die sich die Mitgliedstaaten annähern und die sie letztlich auch erreichen müssen. Im Falle einiger anderer Leitlinien wird jedoch erwartet, daß die Mitgliedstaaten Ziele und Fristen selbst festlegen. Die Kommission ist der Auffassung, daß konkrete Zielvorgaben eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg der Strategie sind. Ohne quantitative Daten und vergleichbare Indikatoren wird es schwierig sein, Fortschritte zu bewerten und eine Erfolgsmessung vorzunehmen. Die Kommission wird daher gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ihre Arbeiten zur Entwicklung von vergleichbaren Daten und Fortschrittsindikatoren fortsetzen. So hofft sie z. B., im Rahmen des Gemeinsamen Berichts 1999 Aussagen zur besten Leistung in folgenden drei Bereichen machen zu können, die im Zusammenhang mit der Gründung von Unternehmen und der Schaffung von Arbeitsplätzen von Interesse sind:

- I. Erleichterung von Unternehmensgründungen
- II. Kosten für die Einstellung einer zusätzlichen Arbeitskraft
- III. Probleme und Kosten bei der Einstellung von Hauspersonal

Ein vergleichender Ansatz könnte auch zur Messung des Beschäftigungswachstums in der Solidarwirtschaft oder im Bereich der lokalen Entwicklung ins Auge gefaßt werden, wo erhebliche Unterschiede zwischen den Leistungen der einzelnen Mitgliedstaaten bestehen. Ebenso muß der Beschäftigungseffekt umweltpolitischer Maßnahmen – einem Bereich, in dem noch ein bedeutendes Potential zu erschließen ist – in stärkerem Umfang erkannt werden; hier müssen geeignete Indikatoren entwickelt werden, die eine Überwachung und Bewertung der Fortschritte ermöglichen.⁶ Entsprechende Arbeiten können hilfreich sein bei der Bewertung durch eine Peer-Gruppe und im Hinblick auf die Verbreitung bewährter Vorgehensweisen.

⁶ Entschließung des Rates vom 6. Oktober 1998

➤ **Der Europäische Sozialfonds (ESF)**

Viele Mitgliedstaaten haben bereits Maßnahmen ergriffen, um die ESF-Fördermaßnahmen in ihre allgemeine Arbeitsmarktpolitik zu integrieren. Es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um den auf Prävention und aktive Maßnahmen setzenden Ansatz mit Unterstützung des ESF zu untermauern und um die im Rahmen der Begleitung erfaßten Daten in dieser Hinsicht zu verbessern. Die Kommission hat inzwischen Vorschläge für eine Reform der Strukturfonds, einschließlich des ESF, vorgelegt, in denen ausdrücklich eine Verknüpfung der Europäischen Beschäftigungsstrategie mit dem vorgeschlagenen neuen Strukturfonds-Ziel 3 vorgesehen ist.⁷ Diese Vorschläge werden derzeit im Rat und im Europäischen Parlament erörtert. Die Kommission erwartet, daß nach Annahme ihrer Vorschläge diese Verknüpfung der Beschäftigungsstrategie mit Ziel 3 auch ihren Niederschlag in den Plänen finden wird, die die Mitgliedstaaten bei Beantragung einer finanziellen Unterstützung aus Strukturfondsmitteln unterbreiten werden.

Konsolidierung des Prozesses

12. Die Fortschritte, die mit der Einleitung des sogenannten „Luxemburger Prozesses“ im vergangenen Jahr erzielt wurden, sind beachtlich: die Zustimmung der Staats- und Regierungschefs zu gemeinsamen Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im November 1997 und die Vorlage Nationaler beschäftigungspolitischer Aktionspläne durch die Mitgliedstaaten bis Ende April sind in jedem Fall als großer politischer Erfolg zu werten. Es darf jedoch nicht vergessen werden, daß, auch wenn ein Prozeß in Gang gesetzt wurde und Pläne aufgestellt wurden, der Erfolg von der Durchführung der vereinbarten Maßnahmen im Jahre 1998 und in den folgenden Jahren sowie von der engagierten Mitwirkung aller Beteiligten abhängen wird. Nach einer solchen Phase großer Aktivität bedarf es einer Konsolidierung, sowohl, was die Inhalte der Leitlinien betrifft, als auch, was den Prozeß selbst anbelangt. Die Kommission schlägt daher nicht nur vor, die Änderungen an den Leitlinien im Jahre 1999 auf ein Minimum zu beschränken, sondern auch, die Verfahren zu vereinfachen.

13. Es wird erwartet, daß die Mitgliedstaaten im Jahre 1999 eine Anpassung ihrer NAP vornehmen, um den Änderungen an den Leitlinien Rechnung zu tragen. Anders als 1998 werden die Mitgliedstaaten jedoch nur einen einzigen Bericht vorlegen müssen, in dem sie zum einen ihre NAP anpassen und zum anderen über die Durchführung der NAP im vorangegangenen Jahr berichten. Der Bericht sollte sämtliche Detailinformationen enthalten, auf die sich der Gemeinsame Bericht stützen wird, und spätestens bis Mitte Juni vorliegen.

⁷ KOM (1998) 131

Anhang

DIE BESCHÄFTIGUNGSPOLITISCHEN LEITLINIEN FÜR 1999

I. VERBESSERUNG DER BESCHÄFTIGUNGSFÄHIGKEIT

Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit

Zur Bekämpfung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit **werden sich die Mitgliedstaaten verstärkt bemühen**, präventive Strategien auszuarbeiten, die auf eine frühzeitige Ermittlung der individuellen Bedürfnisse und auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit abzielen. Binnen einer von den Mitgliedstaaten selbst festzulegenden Frist, die – außer in Ländern mit besonders hoher Arbeitslosigkeit – vier Jahre nicht überschreiten darf, stellen die Mitgliedstaaten sicher,

1. ⇒ daß allen arbeitslosen Jugendlichen innerhalb von sechs Monaten nach Eintritt der Arbeitslosigkeit ein Arbeitsplatz vermittelt oder ein Neuanfang in Form einer Ausbildung, einer Umschulung, eines Praktikums oder einer anderen die Beschäftigungsfähigkeit fördernden Maßnahme ermöglicht wird;
2. ⇒ daß arbeitslosen Erwachsenen innerhalb von zwölf Monaten nach Eintritt der Arbeitslosigkeit ein Arbeitsplatz vermittelt, ein Neuanfang in Form einer Ausbildung, einer Umschulung, eines Praktikums oder einer anderen die Beschäftigungsfähigkeit fördernden Maßnahme ermöglicht oder eine individuelle Berufsberatung angeboten wird.

Die präventiven, auf die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit abstellenden Maßnahmen sollten mit Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen verknüpft werden.

Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen

Sozialleistungssysteme, **Steuersysteme** und Ausbildungssysteme sind – soweit erforderlich – zu überprüfen und so anzupassen, daß sie zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte beitragen. Die Mitgliedstaaten

3. ⇒ werden sich bemühen, die Zahl der Personen, die in den Genuß aktiver Maßnahmen zur Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit kommen, spürbar zu erhöhen. Im Hinblick auf die Erhöhung des Prozentsatzes der Arbeitslosen, denen eine Ausbildung oder eine vergleichbare Maßnahme angeboten wird, setzen sich die Mitgliedstaaten insbesondere zum Ziel, je nach Ausgangssituation eine schrittweise Annäherung an den Durchschnitt der drei in dieser Hinsicht erfolgreichsten Mitgliedstaaten zu erreichen; in jedem Fall soll mindestens 20 % der Arbeitslosen eine Teilnahme an entsprechenden Maßnahmen ermöglicht werden;

4. ⇒ werden ihre Leistungs- und Steuersysteme überprüfen und reformieren und Arbeitslosen und anderen Nichterwerbstätigen echte Anreize bieten, sich um Arbeit oder um die Möglichkeit der Teilnahme an einer Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme zu bemühen und entsprechende Angebote wahrzunehmen. Außerdem gilt es, eine kritische Neubewertung bestehender Regelungen vorzunehmen, durch die Arbeitnehmer zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben veranlaßt werden.

Förderung eines Partnerschaftskonzepts

Maßnahmen der Mitgliedstaaten allein reichen nicht aus, um die Beschäftigungsfähigkeit in dem gewünschten Umfang zu fördern. Daher

5. ⇒ werden die Sozialpartner nachdrücklich aufgefordert, innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeits- und Einflußbereichs so bald wie möglich Vereinbarungen zu treffen, um zusätzliche Möglichkeiten für eine Ausbildung, für den Erwerb von Berufserfahrung, für Praktika oder sonstige Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit vorzusehen;
6. ⇒ werden sich die Mitgliedstaaten gemeinsam mit den Sozialpartnern bemühen, zur Heranbildung qualifizierter und anpassungsfähiger Arbeitskräfte die Möglichkeiten für lebenslanges Lernen, insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, auszubauen, und konkrete Zielvorgaben festlegen für die jährliche Erhöhung der Zahl derjenigen, die in den Genuß derartiger Maßnahmen kommen sollen. Dabei ist insbesondere dafür Sorge zu tragen, daß entsprechende Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer leicht zugänglich sind.

Erleichterung des Übergangs von der Schule zum Beruf

Schulabbrecher, die nicht über die auf dem Arbeitsmarkt geforderten Qualifikationen verfügen, haben schlechte Aussichten auf einen Arbeitsplatz. Die Mitgliedstaaten werden deshalb

7. ⇒ die Qualität ihres Schulsystems verbessern – u. a. durch **spezielle Fördermaßnahmen für Jugendliche mit Lernschwierigkeiten** –, damit die Zahl der Schulabbrecher spürbar verringert wird;
8. ⇒ dafür Sorge tragen, daß die Jugendlichen befähigt werden, sich an den technologischen und wirtschaftlichen Wandel anzupassen, und daß ihnen den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entsprechende Qualifikationen vermittelt werden. Dies kann gegebenenfalls durch die Einführung oder durch den Ausbau von Lehrlingsausbildungssystemen geschehen.

Schaffung eines Arbeitsmarktes, der allen offensteht

Zahlreichen gesellschaftlichen Gruppen und Einzelpersonen bereitet es besondere Schwierigkeiten, geeignete Qualifikationen zu erwerben, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden und sich auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten. Hier ist ein ganzes Bündel aufeinander abgestimmter Maßnahmen erforderlich, die darauf abstellen, die Eingliederung der Betroffenen in das Erwerbsleben zu fördern und Diskriminierungen zu bekämpfen. Die Mitgliedstaaten

9. ⇒ werden den Bedürfnissen behinderter Menschen, ethnischer Minderheiten und anderer benachteiligter Gruppen und Einzelpersonen besondere Aufmerksamkeit schenken und geeignete präventive und aktive politische Ansätze entwickeln, um die Eingliederung der Betroffenen in den Arbeitsmarkt zu fördern.

II. ENTWICKLUNG DES UNTERNEHMERGEISTES

Erleichterung der Gründung und des Betriebs von Unternehmen

Der Aufbau neuer Unternehmen und das Wachstum von Klein- und Mittelbetrieben sind wesentliche Voraussetzungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Zur Unterstützung dieses Prozesses gilt es, in allen Teilen der Gesellschaft die Bereitschaft zur Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit zu fördern, für klare, stabile und berechenbare Vorschriften Sorge zu tragen und die Bedingungen für die Entwicklung der Risikokapitalmärkte zu verbessern. Auch sollten sich die Mitgliedstaaten um eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands und der Steuerlast für die mittelständische Wirtschaft bemühen. Die Mitgliedstaaten werden

10. ⇒ eine spürbare Verringerung der Gemeinkosten und des Verwaltungsaufwands der Unternehmen, vor allem der kleinen und mittleren Unternehmen, anstreben, insbesondere bei Unternehmensgründungen und bei der Einstellung zusätzlichen Personals;
11. ⇒ die Entwicklung selbständiger Erwerbstätigkeit fördern, indem sie prüfen, welche Hindernisse – insbesondere in bezug auf Steuern und Sozialversicherung – der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit und der Gründung von Kleinunternehmen möglicherweise im Wege stehen und wie diese Hindernisse abgebaut werden können, und indem sie spezielle Schulungsmaßnahmen und gezielte Unterstützungsangebote für Unternehmer fördern.

Ausschöpfung der Möglichkeiten für die Schaffung neuer Arbeitsplätze

Wenn die Europäische Union das Beschäftigungsproblem in den Griff bekommen will, müssen alle Möglichkeiten für die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die neuen Technologien und sonstige Innovationen effektiv genutzt werden. Zu diesem Zweck werden die Mitgliedstaaten

12. ⇒ **Maßnahmen fördern, die darauf abzielen, die Möglichkeiten für die Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene, in der Solidarwirtschaft und in neuen Tätigkeitsbereichen, bei denen es um die Befriedigung eines vom Markt noch nicht abgedeckten Bedarfs geht, voll auszuschöpfen; sie werden prüfen, welche Hindernisse dem entgegenstehen und wie diese Hindernisse abgebaut werden können;**
13. ⇒ **einen politischen Rahmen schaffen, der es ermöglicht, das Beschäftigungspotential des Dienstleistungssektors voll zu nutzen, insbesondere durch Ermittlung und Beseitigung der Hindernisse, die nach wie vor einem Wachstum der Unternehmen und der Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen im Wege stehen, und durch Erschließung des Beschäftigungspotentials der Informationsgesellschaft.**

Beschäftigungsfreundlichere Gestaltung der Steuersysteme

und Umkehr des langfristigen Trends zu einer höheren Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit (Anstieg von 35 % im Jahre 1980 auf über 42 % im Jahre 1995). Die Mitgliedstaaten werden

14. ⇒ soweit erforderlich – und unter Berücksichtigung des derzeitigen Steuer- und Abgabenniveaus in ihren Ländern – Zielvorgaben festlegen für eine schrittweise Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung insgesamt und, wo angebracht, für eine schrittweise Senkung der Steuerbelastung der Arbeit und der Lohnnebenkosten, insbesondere bei geringqualifizierten und schlecht bezahlten Arbeitsplätzen, ohne dadurch die Sanierung der öffentlichen Haushalte und das finanzielle Gleichgewicht der Sozialversicherungssysteme in Frage zu stellen. Dabei prüfen sie gegebenenfalls, inwieweit die Einführung einer Energiesteuer, eine Besteuerung von Schadstoffemissionen oder sonstige steuerliche Maßnahmen zweckmäßig sind.

III. FÖRDERUNG DER ANPASSUNGSFÄHIGKEIT DER UNTERNEHMEN UND IHRER BESCHÄFTIGTEN

Modernisierung der Arbeitsorganisation

Um die Modernisierung der Arbeitsorganisation und der Arbeitsformen zu fördern, sollte eine starke Partnerschaft auf allen geeigneten Ebenen (europäische, nationale, sektorale und Unternehmensebene) aufgebaut werden:

15. ⇒ Die Sozialpartner werden aufgefordert, auf allen geeigneten Ebenen Vereinbarungen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation, auch im Sinne einer Flexibilisierung, auszuhandeln, um Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu steigern und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Flexibilität und Sicherheit zu erreichen. Gegenstand entsprechender Vereinbarungen können beispielsweise die Einführung einer Jahresarbeitszeit, Arbeitszeitverkürzungen, der Abbau von Überstunden, der Ausbau von Teilzeitarbeit, die lebenslange Weiterbildung und Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit sein.

16. ⇒ Jeder Mitgliedstaat prüft die Möglichkeit, in den nationalen Rechtsvorschriften anpassungsfähigere Formen von Arbeitsverträgen vorzusehen, um der zunehmenden Vielfalt der Beschäftigungsformen Rechnung zu tragen. Personen, die im Rahmen derartiger Verträge beschäftigt sind, sollten in den Genuß einer ausreichenden Sicherheit und einer besseren Stellung im Beruf gelangen, wobei es jedoch auch die Bedürfnisse der Unternehmen zu berücksichtigen gilt.

Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen

Im Hinblick auf die Anpassung der Kenntnisse und Fertigkeiten der Beschäftigten in den Unternehmen werden die Mitgliedstaaten

17. ⇒ die Hemmnisse insbesondere steuerlicher Art überprüfen, die möglicherweise Investitionen in die Humanressourcen im Wege stehen, und gegebenenfalls steuerliche oder sonstige Anreize für innerbetriebliche Fortbildungsmaßnahmen vorsehen. Sie überprüfen ferner **den bestehenden Regelungsrahmen** daraufhin, ob **er dazu beiträgt**, die Beschäftigungshemmnisse zu verringern und die Anpassung des Arbeitsmarktes an den Strukturwandel der Wirtschaft zu fördern.

IV. VERSTÄRKUNG DER MAßNAHMEN ZUR FÖRDERUNG DER CHANCENGLEICHHEIT FÜR FRAUEN UND MÄNNER

Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede am Arbeitsmarkt

Das Engagement der Mitgliedstaaten zur Förderung der Chancengleichheit sollte sich in einer Erhöhung der Erwerbstätigenquote bei den Frauen niederschlagen. Die Mitgliedstaaten sollten ihr Augenmerk auch auf das Ungleichgewicht zwischen Frauen- und Männeranteil in bestimmten Wirtschaftsbereichen und bestimmten Berufen richten. Die Mitgliedstaaten

18. ⇒ werden – in Anbetracht der Tatsache, daß weitaus mehr Frauen als Männer arbeitslos sind – aktiv auf ein höheres Beschäftigungsniveau bei den Frauen hinarbeiten und Maßnahmen ergreifen, um den Trend zur Unterrepräsentation der Frauen in bestimmten Wirtschaftsbereichen und bestimmten Berufen und zur Überrepräsentation in anderen Wirtschaftsbereichen und Berufen umzukehren.

872/98

Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Möglichkeiten zur Unterbrechung der Berufstätigkeit, Elternurlaub und Teilzeitarbeit **wie auch flexible Arbeitszeitregelungen** sind sowohl für Frauen als auch für Männer von Bedeutung. Die Umsetzung der einschlägigen Richtlinien und der einschlägigen Vereinbarungen der Sozialpartner sollte, vorangetrieben und regelmäßig überprüft werden. Außerdem ist für ein ausreichendes Angebot an Möglichkeiten für die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Personen zu sorgen, um Frauen und Männern den Zugang zum Arbeitsmarkt und die dauerhafte Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu erleichtern. Die Mitgliedstaaten

19. ⇒ werden Programme zur Förderung einer familienfreundlichen Politik erarbeiten und durchführen und dabei u. a. die Bereitstellung bezahlbarer, zugänglicher und qualitativ hochwertiger Angebote für die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Personen sowie Elternurlaubsregelungen und sonstige Möglichkeiten einer vorübergehenden Arbeitsbefreiung vorsehen.

Erleichterung der Rückkehr ins Erwerbsleben

Die Mitgliedstaaten

20. ⇒ werden der Situation von Frauen und Männern, die nach einer Unterbrechung ihrer Erwerbstätigkeit in den Beruf zurückkehren wollen, besondere Aufmerksamkeit widmen und prüfen, wie sich die Hindernisse, die dem im Wege stehen, schrittweise beseitigen lassen.

18.12.98**Beschluß
des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"Vorschläge für Leitlinien für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten 1999"

KOM(98) 574 endg.; Ratsdok. 11911/98

Der Bundesrat hat in seiner 733. Sitzung am 18. Dezember 1998 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Fortschreibung und konzeptionelle Weiterentwicklung der Leitlinien, die in ihren wesentlichen Teilen den Intentionen des Bundesrates entsprechen (BR-Drucksache 244/98 (Beschluß) vom 27. März 1998). Er ist ebenso wie die Kommission der Auffassung, daß eine tiefgreifende Verbesserung der Beschäftigungssituation eines mehrjährig angelegten kohärenten politischen Handlungsrahmens bedarf.
2. Der Bundesrat begrüßt darüber hinaus, daß die Kommission bei der Fortentwicklung der Leitlinien einen ausdrücklichen Schwerpunkt auf die Entwicklung und den Einsatz von aktiven Maßnahmen legt, um insbesondere die Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen, ebenso wie die von Arbeitskräften zu erhöhen. Insofern wird die beabsichtigte Förderung der Arbeitsmarktintegration von arbeitsmarktlich besonders benachteiligten Gruppen - die nun nicht mehr nur auf die besondere Förderung von behinderten Personen beschränkt bleiben soll - unterstützt. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, daß eine enge Verknüpfung der Europäischen Beschäftigungsstrategie mit der zukünftigen Ausgestaltung des Europäischen Sozialfonds erforderlich ist.
3. Der Bundesrat befürwortet insbesondere die Aufwertung, die das Partnerschaftskonzept durch seine Ausweitung auf die Entwicklung von neuen Strategien zur Förderung des lebenslangen Lernens erfährt. Dies entspricht im Grundsatz der Intention des Beschlusses des Bundesrates vom März 1998, der

eine Beteiligung aller Akteure, die zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beitragen können, an der Entwicklung der Aktionspläne gefordert hat.

4. Der Bundesrat begrüßt, daß die Kommission in den Leitlinien für 1999 besonderen Wert auf die Förderung von neuen Unternehmen und das Wachstum von Klein- und Mittelbetrieben legt, die in hohem Maße zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen beitragen. In diesem Zusammenhang ist der Bundesrat der Auffassung, daß die Handlungsspielräume des EFRE und weitere Maßnahmen, die Anreize bieten, über eine Förderung von Investitionen, auch öffentlichen, Arbeitsplätze zu schaffen, gezielt genutzt werden sollten.
5. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich, daß die Kommission dem Aspekt der Chancengleichheit und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf einen besonderen Stellenwert zuweist.
6. Der Bundesrat erwartet, daß auf europäischer Ebene dazu beigetragen wird, faire Wettbewerbsbedingungen auf dem Arbeitsmarkt herzustellen und das Problem der nicht angemeldeten Erwerbsarbeit, dessen unterschiedliche Erscheinungsformen u. a. in nicht zu unterschätzendem Maße die Arbeitsmarktordnung in den Mitgliedstaaten untergraben, in den Griff zu bekommen. Zutreffend erscheint dabei das Zusammenspiel präventiver Maßnahmen im Rahmen der vorgeschlagenen Leitlinien einerseits und von Sanktionen und Kontrollen andererseits.