



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 27. Januar 2006 (30.01)  
(OR. en)**

**5745/06  
ADD 2**

**ECOFIN 23  
AG 3  
SOC 34  
COMPET 7  
RECH 6  
ENER 17  
MI 11  
IND 6  
EDUC 16  
ENV 43  
TELECOM 2**

**ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des  
Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 27. Januar 2006

Empfänger: der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA

---

Betr.: Anhang zur Mitteilung der Kommission zur Frühjahrstagung des  
Europäischen Rates – Jetzt aufs Tempo drücken

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - KOM(2006) 30 endgültig

Anl.: KOM(2006) 30 endgültig



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.1.2006  
KOM(2006) 30 endgültig  
ANHANG

**ANHANG ZUR  
MITTEILUNG DER KOMMISSION ZUR FRÜHJAHRSTAGUNG DES  
EUROPÄISCHEN RATES**

**Jetzt aufs Tempo drücken**

# INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung .....	4
Teil I Makroökonomischer Teil .....	5
1. Zusammenfassung und Fazit.....	5
2. Makroökonomische Entwicklungen in der EU .....	6
2.1 Makroökonomische Bedingungen .....	6
2.2 Haushaltspolitische Entwicklungen .....	7
3. Verwirklichung der wichtigsten Ziele von Lissabon .....	8
4. Makroökonomische Herausforderungen.....	11
4.1 EU-weite Herausforderungen.....	11
4.2 Von den Mitgliedstaaten festgestellte Probleme.....	11
5. Beurteilung der Strategie der Mitgliedstaaten im Hinblick auf makroökonomische Herausforderungen.....	13
6. Förderung kohärenter makroökonomischer, Struktur- und Beschäftigungspolitiken	15
Teil II Mikroökonomischer Teil.....	17
1. Zusammenfassung und Fazit.....	17
2. Wissen und Innovation _ Motoren des nachhaltigen Wachstums .....	19
2.1. Forschung .....	19
2.2. Innovation .....	20
2.3. Informationsgesellschaft .....	22
2.4. Industrie.....	23
2.5. Nachhaltige Ressourcennutzung .....	25
3. Europa: ein attraktiver Ort zum Arbeiten und Investieren.....	26
3.1. Binnenmarkt.....	26
3.2. Wettbewerbsmärkte.....	27
3.3. Rahmenbedingungen für Unternehmen und bessere Regulierung.....	29
3.4. Unternehmertum und KMU .....	31
3.5. Europäische Infrastruktur.....	33
TEIL III Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2005/2006 .....	35

1.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....	35
2.	Verwirklichung der Ziele .....	37
3.	Umsetzung der vorrangigen Massnahmen .....	40
3.1.	Mehr Menschen in Beschäftigung bringen und halten, das Angebot an Arbeitskräften erhöhen und die Systeme für den Sozialschutz modernisieren .....	40
3.2.	Die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und Unternehmen verbessern .....	43
3.3.	Steigerung der Investitionen in Humankapital durch bessere Ausbildung und Qualifikation .....	46

# Einleitung

Dieser Anhang ergänzt die Mitteilung der Kommission zur Frühjahrstagung 2006 des Europäischen Rates „Jetzt aufs Tempo drücken“, die nach der Erneuerung der Strategie von Lissabon vorgelegt wurde. Er basiert auf der Beurteilung der von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der vom Europäischen Rat im Juni 2005<sup>1</sup> verabschiedeten neuen integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung entworfenen nationalen Reformprogramme durch die Kommission. Berücksichtigt werden ferner Maßnahmen auf europäischer Ebene, insbesondere im Rahmen des Lissabon-Programms der Gemeinschaft<sup>2</sup>.

Die wichtigsten Ergebnisse der Analyse der Kommission werden in der Mitteilung „Jetzt aufs Tempo drücken“ dargelegt. Dieser Anhang gibt als Bestandteil der Mitteilung einen genauen Überblick über die drei Bereiche der integrierten Leitlinien: Makroökonomie, Mikroökonomie und Beschäftigung. Der letztgenannte Teil bildet gleichzeitig den Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2005/2006 der Kommission entsprechend Artikel 128 EG-Vertrag. Eine ausführlichere Bewertung der einzelnen nationalen Reformprogramme findet sich in Teil II der Mitteilung „Jetzt aufs Tempo drücken“, der Länderkapitel sowie ein Kapitel über die besonderen Herausforderungen für das Euro-Gebiet enthält.

---

<sup>1</sup> Europäischer Rat von Brüssel, Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes, Ziff. 10 ([http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/85349.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85349.pdf)).

<sup>2</sup> Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft, KOM(2005) 330 vom 20.7.2005.

# Teil I

## Makroökonomischer Teil

### 1. ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

In diesem Teil des Anhangs werden die Fortschritte bei der Verwirklichung der Lissabonner Wachstums- und Beschäftigungsziele bewertet. Ferner werden die von den Mitgliedstaaten in ihren nationalen Reformprogrammen festgelegten makroökonomischen Strategien beurteilt.

In den ersten fünf Jahren der Strategie von Lissabon wurden in der Union über 6,5 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen. Gleichwohl wird nicht davon ausgegangen, dass das Lissabonner Ziel einer Beschäftigungsquote von 70 % bis 2010 erreicht wird. Die Zunahme der Arbeitsproduktivität in der EU lag unter den USA, was erklärt, warum das Pro-Kopf-BIP der EU trotz der großen Zahl neu geschaffener Arbeitsplätze nicht den Stand der USA erreicht hat.

Die EU-Wirtschaft hat sich nach dem allgemeinen Konjunkturrückgang zu Beginn des Jahrzehnts etwas erholt. Trotzdem dürfte das durchschnittliche EU-Haushaltsdefizit bis 2007 bei 2,7 % des BIP verharren.

Eine Untersuchung der nationalen Reformprogramme hat ergeben, dass die Haushaltsdisziplin von den Mitgliedstaaten als wichtigste makroökonomische Aufgabe benannt wurde. Generell wird sie im Zusammenhang mit der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erwähnt, wozu auch die Renten-, Gesundheits- und Arbeitsmarktreformen sowie die kurzfristige Haushaltskonsolidierung als Instrumente zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in einer alternden Gesellschaft gehören. Allerdings werden die besonderen Maßnahmen zur Verwirklichung einer kurzfristigen Haushaltskonsolidierung in einigen Ländern, insbesondere innerhalb des Euro-Gebiets, nicht deutlich genug herausgestellt.

Die meisten Mitgliedstaaten beabsichtigen, die Qualität der öffentlichen Finanzen zu verbessern, indem sie die Effizienz der öffentlichen Verwaltung steigern und öffentliche Mittel zur Stärkung der Infrastruktur, des Humankapitals und der FuE-Investitionen einsetzen. Allerdings werden in nur wenigen nationalen Reformprogrammen die Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf den Haushalt dargelegt.

In den nächsten Jahrzehnten werden die öffentlichen Finanzen durch die alternde Bevölkerung in Europa zunehmend belastet. Die Mitgliedstaaten scheinen zu erkennen, dass eine völlige Umgestaltung der Ruhestands- und Altersversorgungssysteme absolute Voraussetzung für die Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist. Allerdings sind in den meisten Ländern die bereits ergriffenen oder geplanten Maßnahmen unzureichend, um die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung abzufedern.

Die meisten Mitgliedstaaten haben nationale Reformprogramme vorgelegt, die einen weitgehenden Zusammenhang zwischen Makroökonomie, Mikroökonomie und Beschäftigungspolitik aufweisen, auch wenn die Synergien zwischen den politischen Maßnahmen in den einzelnen Bereichen intensiviert werden könnten.

## **2. MAKROÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN IN DER EU**

### **2.1 Makroökonomische Bedingungen**

#### *EU-Wachstumsergebnis seit 2000*

Seit Aufnahme der Strategie von Lissabon im Jahr 2000 lag die Wachstumsrate für die EU-15 bei durchschnittlich 1,9 % jährlich gegenüber einem Durchschnitt von 2,8 % für den Zeitraum 1995-2000. Zwischen 2000 und 2005 betrug das Wachstum in den USA 2,7 %. Pro Kopf lag das EU-15-Wachstum (1,4 %) nur leicht unter dem in den USA (1,7 %). Das Wachstum in den kürzlich beigetretenen Mitgliedstaaten war deutlich dynamischer (rund 4,6 %), obwohl ihr geringes ökonomisches Gewicht bedeutet, dass es in der Wachstumsrate von 1,9 % für die EU insgesamt nicht deutlich wird.

Das EU-Wachstumsmuster weist eine Kombination aus konjunkturellen und strukturellen Faktoren auf, die zu einer langwierigen und schleppenden Erholung nach dem allgemeinen Konjunkturrückgang zu Beginn des Jahrzehnts führten. Das Wachstumspotenzial der europäischen Wirtschaft wird gegenwärtig auf rund 2,0 % geschätzt. Das BIP wuchs 2005 um durchschnittlich 1,5 % in der EU und beinhaltete einen Aufschwung der Wirtschaftstätigkeit in der zweiten Jahreshälfte.

Strukturelle Faktoren waren die wichtigste Ursache für das relative Wachstumsergebnis im Euro-Gebiet: bei den Ländern mit einem starken/schwachen Wachstumsergebnis in den letzten Jahren hat sich seit den 90er Jahren kaum etwas verändert. Andererseits haben die Unterschiede beim Wachstum im Zusammenhang mit unterschiedlichen Konjunktorentwicklungen im letzten Jahrzehnt abgenommen.

In 2005 belebte sich das BIP-Wachstum in der EU von einer vierteljährlichen Rate von 0,3 % (im Quartalsvergleich) im ersten Quartal auf 0,6 % im dritten Quartal. Dies ging einher mit einem ähnlichen Zuwachs bei der Binnennachfrage. Der Anteil des privaten Verbrauchs am Wachstum der Inlandsnachfrage war gedämpft, da das Verbrauchervertrauen schwach blieb. Dies ist im Wesentlichen zurückzuführen auf pessimistische Beschäftigungsaussichten und einen begrenzten Anstieg der Kaufkraft der Haushalte. Andererseits zeigt die Zunahme der Investitionen im zweiten und dritten Quartal 2005, dass die Unternehmen ihre Gewinn- und Bilanzsituation verbessert haben. Die durch ein gesundes äußeres Umfeld und eine Abwertung des nominalen effektiven Euro-Wechselkurses gestützten Nettoausfuhren trugen positiv, wenn auch geringfügig, zum BIP-Wachstum bei.

#### *Wachstumsaussichten für 2006 und 2007*

Entsprechend den positiven Signalen der Indikatoren auf der Grundlage von Konjunkturumfragen wird davon ausgegangen, dass das Wachstum in 2006 mit 2,1 % dem Potenzial nahe kommt und sich 2007 weiter auf 2,4 % beleben wird. Die

für 2006-2007 erwartete Erholung wird durch eine weitere Stärkung der Inlandsnachfrage unterstützt. Insbesondere die Investitionen dürften erheblich zunehmen, woran sich eine allmähliche Erholung des privaten Verbrauchs anschließen dürfte.

Die Arbeitsmarktbedingungen dürften sich ebenfalls verbessern. Aufgrund der projizierten Zunahme des Wirtschaftswachstums wird in 2005-2007 von 6 Millionen neuen Arbeitsplätzen in der EU ausgegangen. Ferner wird erwartet, dass die Arbeitslosenquote von 8,7 % in 2005 auf 8,1 % in 2007 sinkt.

## **2.2 Haushaltspolitische Entwicklungen**

### *Haushaltspositionen*

Seit 2000 hat sich die Lage der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet und in der Union insgesamt verschlechtert, was weitgehend auf die Konjunktur zurückzuführen ist. In einigen Mitgliedstaaten ist die Verschlechterung teilweise auch das Ergebnis einer diskretionären Lockerung der Finanzpolitik. Trotz einer leichten Verbesserung der Haushaltsposition im Euro-Gebiet und in der EU in 2004 gab es keine weiteren Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung. Aufgrund des schwachen Wachstums dürfte die Nettokreditaufnahme in 2005 leicht auf 2,9 % des BIP im Euro-Gebiet und 2,7 % des BIP in der EU steigen.

### *Übermäßige Defizite*

Die Kommission geht in ihren wirtschaftlichen Herbstvorausschätzungen 2005 davon aus, dass das durchschnittliche EU-Haushaltsdefizit in 2006-2007 weiterhin 2,7 % des BIP betragen wird. Im Euro-Gebiet wird ein leichter Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits in 2006 und 2007 im Kontext einer leichten wirtschaftlichen Erholung erwartet. Allerdings dürften die gegenwärtigen politischen Maßnahmen nicht ausreichen, um das Defizit in den Ländern des Euro-Gebiets, gegen die gegenwärtig ein Defizitverfahren läuft (DE, EL, FR, IT und PT), bis 2007 unter den Referenzwert von 3 % zu senken.

Außerhalb des Euro-Gebietes sind die Finanzaussichten der einzelnen Länder relativ heterogen. Das Haushaltsdefizit in drei der sechs Länder, die nicht dem Euro-Gebiet angehören, und gegen die gegenwärtig ein Defizitverfahren läuft (CZ, HU und PL), dürfte weiterhin bei über 3 % des BIP liegen. Gleiches gilt für das Vereinigte Königreich. Bei Zypern, Malta und der Slowakei wird jedoch davon ausgegangen, dass sie ihre übermäßigen Defizite korrigieren.

### *Schuldenquote*

Die Verschlechterung der Haushaltspositionen seit 2000 hat zu einem Anstieg des Bruttoschuldenstands sowohl innerhalb des Euro-Gebietes als auch in der EU insgesamt geführt. Die Schuldenquote lag 2005 in Belgien, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Zypern und Malta deutlich über dem Referenzwert von 60 % des BIP.

### *Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Haushalte*

In den nächsten Jahrzehnten belastet die alternde Bevölkerung zunehmend die öffentlichen Finanzen in Europa. Der Altersquotient, d.h. die Zahl der über 65-jährigen im Verhältnis zu den 15-64-jährigen, dürfte sich bis 2050 auf 51 % verdoppeln. Diese deutliche Zunahme führt zu erheblichen öffentlichen Ausgaben für altersbedingte Positionen, insbesondere für Renten, Gesundheitswesen und Langzeitpflege. Die Stellungnahmen des Rates von 2005 zu den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen gehen von ernsthaften Gefahren für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in zehn Ländern aus (BE, CZ, DE, EL, FR, IT, CY, HU, MT und SI). In sieben Ländern (DK, IE, LU, AT, FI, SE und ES) scheinen die Risiken im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung relativ begrenzt, während die übrigen EU-Mitgliedstaaten sich zwischen diesen beiden Positionen befinden.

### *Qualität der öffentlichen Finanzen*

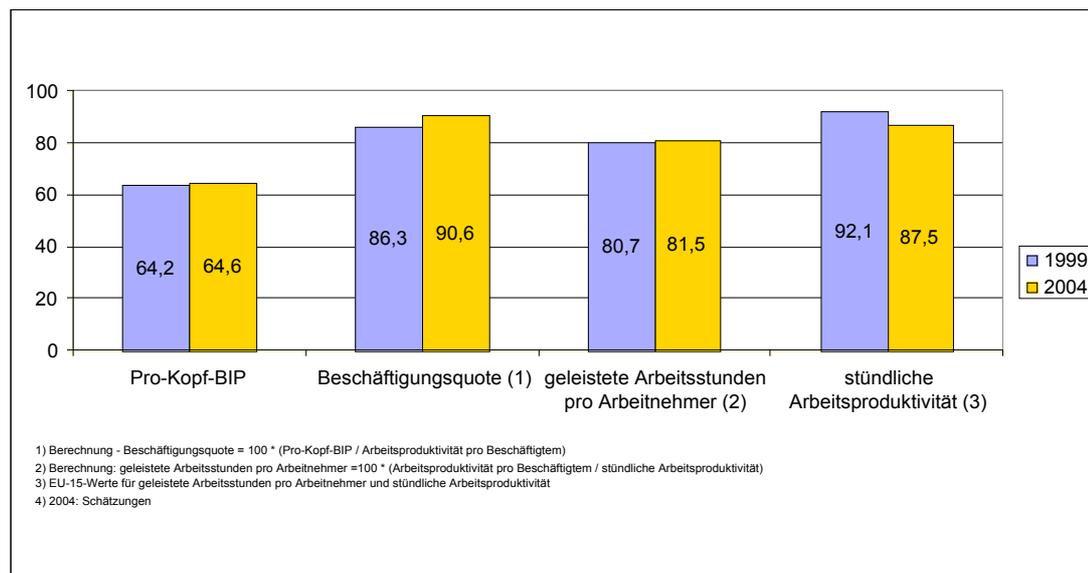
Während der gegenwärtige wirtschaftspolitische Rahmen der EU davon ausgeht, dass Haushaltsdisziplin und tragfähige Finanzen entscheidend für ein solides und wachstumsförderndes Wirtschaftsumfeld sind, hat die Qualität der öffentlichen Finanzen in der politischen Debatte allmählich an Bedeutung gewonnen. Eine Untersuchung der Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben in den Mitgliedstaaten zeigt, dass viele der Länder, denen die starke Rückführung der Zinszahlungen seit Ende der 90er Jahre zugute gekommen ist, diesen Spielraum eher genutzt haben, um den Staatsverbrauch und laufende Transferleistungen zu erhöhen, als um ihre öffentlichen Finanzen zu konsolidieren. Andere Mitgliedstaaten haben allerdings die öffentlichen Mittel wesentlich effizienter auf langfristige Ziele wie Wissen und Innovation ausgerichtet und gleichzeitig Haushaltsdisziplin geübt. Dänemark und Schweden beispielsweise konnten die öffentlichen Ausgaben durch die Einführung nationaler Ausgabenvorschriften und zielorientierter Haushaltspläne mittelfristig neu ordnen.

## **3. VERWIRKLICHUNG DER WICHTIGSTEN ZIELE VON LISSABON**

### *Veränderung des Pro-Kopf-BIP*

Unter Berücksichtigung einer erweiterten EU mit 25 Mitgliedstaaten erreicht das Pro-Kopf-BIP rund 65 % der USA, wobei keine wesentliche Verbesserung seit Beginn der Strategie von Lissabon zu verzeichnen ist. In der ersten Hälfte des Jahrzehnts war es nicht möglich, die relativ positiven Entwicklungen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen mit der erforderlichen Belebung des Produktivitätswachstums in Einklang zu bringen (siehe Schaubild 1).

**Schaubild 1: Erzielte Ergebnisse der Europäischen Union 1999-2004 (US=100)<sup>(4)</sup>**



### *Zunahme der Arbeitsproduktivität*

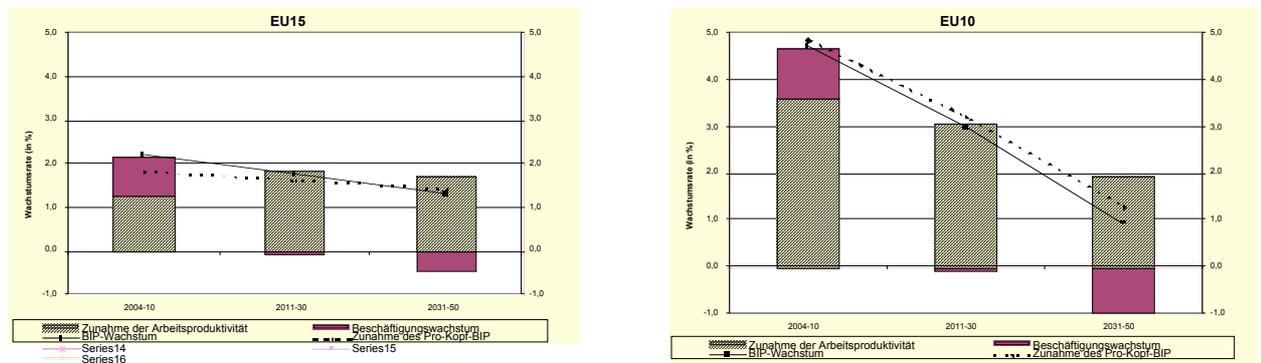
Die Analyse der Kommission deutet darauf hin, dass die sinkende Arbeitsproduktivität auf niedrigere Investitionen pro Beschäftigtem und einen Rückgang des technischen Fortschritts zurückzuführen ist. In jüngster Zeit scheint die Arbeitsproduktivität in der EU wieder zuzunehmen. Dies könnte ein Ergebnis des Konjunkturaufschwungs sein. Wahrscheinlicher sind jedoch Strukturfaktoren wie die verzögerten Auswirkungen der IT-Investitionen und möglicherweise die Auslagerungen, die zu einem Produktivitätsschub geführt haben, sofern die ausgelagerten Tätigkeiten gut in internationale Netze eingebunden sind (wie beispielsweise in der deutschen Fahrzeugindustrie). Produktivitätssteigerungen dürften zusammen mit Lohnzurückhaltung dazu beitragen, die Wettbewerbsposition der EU in einer zunehmend integrierten Weltwirtschaft zu bewahren.

### *Schaffung von Arbeitsplätzen und Auswirkungen der Bevölkerungsalterung*

Trotz einiger Fortschritte bei der Schaffung von Arbeitsplätzen (siehe Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts) sind die Beschäftigungsziele von Lissabon nur schwer zu erreichen. In den ersten fünf Jahren der Strategie von Lissabon wurden in der Union über 6,5 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen, wodurch die Beschäftigungsquote von 61,9 % in 1999 auf 63,3 % in 2004 anstieg. In jüngsten Arbeiten des wirtschaftspolitischen Ausschusses und der Europäischen Kommission (siehe Schaubild 2) wird von einem weiteren Anstieg der Gesamtbeschäftigungsquote auf 67 % in 2010 ausgegangen, wobei das Lissabonner Ziel einer Beschäftigungsquote von 70 % in 2020 erreicht wird. Das Erreichen des Lissabonner Beschäftigungsziels, wenn auch mit Verzögerung, dämpft die wirtschaftlichen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung. Allerdings beginnt die Gesamtbeschäftigung nach 2017 aufgrund des Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu schrumpfen. Dies bedeutet, dass unter gleich bleibenden Voraussetzungen der Beitrag der Beschäftigung zum Wachstum deutlich negativ

wird, und das europäische Wirtschaftswachstum zunehmend von langfristigeren Produktivitätszuwächsen abhängt.

**Schaubild 2: Geschätzte potenzielle Wachstumsraten (Jahresdurchschnitt) in der EU15 und EU10 und ihre Determinanten (Beschäftigung/Produktivität)**



Quelle: Wirtschaftspolitischer Ausschuss und Europäische Kommission (2005), "Die Projektionen 2005 des wirtschaftspolitischen Ausschusses für die alterungsbedingten Ausgaben (2004-2050) für die EU-25-Mitgliedstaaten: zugrunde liegende Annahmen und Projektionsmethodik" in European Economy Reports and Studies, Nr. 4, Brüssel.

[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/reportsandstudies0405\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/reportsandstudies0405_en.htm)

## **4. MAKROÖKONOMISCHE HERAUSFORDERUNGEN**

### **4.1 EU-weite Herausforderungen**

#### *Makroökonomische Herausforderungen*

Europa steht vor der doppelten Aufgabe, das Potenzialwachstum zu steigern und sein Wachstumspotenzial durch eine ausgewogene wirtschaftliche Expansion zu verwirklichen. Eine solide makroökonomische Politik ist notwendig, um diese Aufgaben zu bewältigen. Sie ist entscheidend für die Herstellung von Rahmenbedingungen, die zu einem angemessenen Spar- und Investitionsniveau führen und Investitionen stärker auf Wissen und Innovationen ausrichten. Die Gewährleistung einer soliden Haushaltsposition ermöglicht eine vollständige und symmetrische Anwendung der automatischen Haushaltsstabilisatoren im gesamten Konjunkturzyklus, um die Produktion mit Hilfe eines höheren und nachhaltigen Wachstumstrends zu stabilisieren. Andererseits dürften Strukturreformen den Spielraum für volkswirtschaftspolitische Entscheidungsträger vergrößern. Besser funktionierende Produkt- und Arbeitsmärkte tragen beispielsweise zur Begrenzung des Inflationsdrucks bei einem positiven Nachfrageschock bei. Dies zeigt, wie wichtig es ist, eine kohärente Gesamtstrategie zu entwickeln, die die Wechselwirkungen zwischen Makroökonomie, Mikroökonomie und Beschäftigungspolitik vollständig berücksichtigt (siehe Abschnitt 5).

#### *Haushaltspolitische Herausforderungen*

Weniger intensive politische Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung geben Anlass zur Sorge, weil sie den Spielraum in einer Zeit begrenzen, in der die Wirtschaft wirkliche Anreize braucht. Darüber hinaus hat die Verschlechterung der Haushaltslage zu einem Anstieg der Schuldenstände geführt, was langfristig gesehen keine gute Nachricht ist, insbesondere vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung in Europa. Da von einer Zunahme der alterungsbezogenen Ausgaben wie Gesundheit, Sozialversicherung und Renten ausgegangen werden kann, stehen die Mitgliedstaaten zunehmend vor der Aufgabe, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern und gleichzeitig die soziale Angemessenheit der Sozialversicherungssysteme zu gewährleisten. Da in einem schwierigeren Haushaltsumfeld die Ausgaben für Bildung und Forschung erhöht werden müssen, setzt dies größere Anstrengungen voraus, um die Gesamtqualität der öffentlichen Ausgaben zu verbessern.

### **4.2 Von den Mitgliedstaaten festgestellte Probleme**

Die meisten Mitgliedstaaten benennen die Stimulierung des (potenziellen) Wirtschaftswachstums als übergeordnete Aufgabe. Die übrigen Aufgaben, einschließlich der eher volkswirtschaftspolitischen Aufgaben, werden als Instrumente gesehen, um diese Hauptaufgabe zu bewältigen. Im Großen und Ganzen konvergieren die Aufgaben der Mitgliedstaaten und der Kommission im Hinblick auf die festgestellten makroökonomischen Herausforderungen.

#### *Makroökonomische Herausforderungen*

Bis auf drei haben alle nationalen Reformprogramme volkswirtschaftspolitische Aufgaben festgestellt. Zwei der drei Ausnahmen, d.h. die Niederlande und Schweden, benennen in ihren Programmen umfassende Strategien, die angemessen erscheinen, um den gegenwärtigen, insgesamt zufrieden stellenden makroökonomischen Kurs beizubehalten. Hingegen verweist das italienische Programm auf andere Regierungsdokumente, insbesondere die jährliche Wirtschafts- und Finanzplanung, die in der Regel die Grundlage für die Aktualisierung des Stabilitäts- und Konvergenzprogramms bildet und nach Angaben der italienischen Regierung als Bestandteil des nationalen Reformprogramms zu sehen ist. Die in den Programmen benannten volkswirtschaftspolitischen Aufgaben entsprechen weitgehend denjenigen, auf die die Kommission in ihren Beiträgen zur multilateralen Überwachung hingewiesen hat.

#### *Haushaltspolitische Herausforderungen*

Entsprechend den Programmen betreffen die bei Weitem wichtigsten makroökonomischen Aufgaben, vor denen die EU-Mitgliedstaaten stehen, das Erreichen und/oder die Wahrung der Haushaltsdisziplin, wobei diese in der Regel als Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gesehen wird. Nur drei Länder (EL, ES und LV) haben die kurzfristige Haushaltskonsolidierung als eigenständige Aufgabe benannt, trotz der Tatsache, dass in nicht weniger als elf Ländern (ohne ES und LV) gegenwärtig ein übermäßiges Defizit besteht. Die damit verbundene Aufgabe, die Qualität der öffentlichen Finanzen zu verbessern, die weitestgehend in Form einer Steigerung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung gesehen wird, wird in sieben Programmen als wichtig betrachtet.

Die Benennung der Haushaltsdisziplin als entscheidende Priorität der nationalen Volkswirtschaftspolitik entspricht der weitgehenden Anerkennung ihrer Vorteile für die Wahrung der makroökonomischen Stabilität und die Förderung des langfristigen Wachstums sowie der Herstellung der Fähigkeit, auf künftige finanzpolitische Herausforderungen wie beispielsweise die Bevölkerungsalterung zu reagieren. Diese Anerkennung wird deutlich im politischen Rahmen der WWU, wo Finanzvorschriften als notwendig betrachtet werden, um die problemlose Koexistenz einer auf Preisstabilität ausgerichteten gemeinsamen Währungspolitik mit der Beibehaltung der Finanzpolitik in den Händen der nationalen Regierungen zu gewährleisten.

#### *Außenhandelsbilanz und Inflationskonvergenz*

Die in den Programmen genannten Aufgaben, die nicht im Zusammenhang mit den öffentlichen Finanzen stehen, sind schwieriger zu kategorisieren. Das Außenhandelsdefizit wird im Zusammenhang mit dem weitergehenden Ziel, ein stabiles makroökonomisches Umfeld zu gewährleisten, nur in einem Fall eindeutig als Aufgabe anerkannt (EE), obwohl nach Auffassung der Kommission auch andere Länder (LV, LT, PT) vor Herausforderungen in diesem Bereich stehen dürften. Indem die nationalen Behörden die Zahlungsbilanzungleichgewichte relativ nüchtern betrachten, gehen sie wahrscheinlich davon aus, dass die Leistungsbilanzdefizite die Folge von Investitions- und Sparbeschlüssen rationaler Wirtschaftsakteure sind und somit Wirtschaftsgrundsätzen entsprechen und wohlfahrts- und wachstumsfördernde Wirkungen zeitigen dürften, beispielsweise, indem sie einen wirtschaftlichen Aufholprozess unterstützen. Dadurch, dass die nationalen Behörden ansonsten die

Bedeutung der Finanzdisziplin hervorheben, erkennen sie nach wie vor an, dass die Haushaltspolitik eine wichtige Rolle spielt, um die Zahlungsbilanzungleichgewichte zu bewältigen, weil sie Auswirkungen auf das Sparverhalten und allgemein auf das Vertrauen der Investoren hat.

Die Inflationskonvergenz wird in einigen Ländern (LV, LT, SI) im Zusammenhang mit ihrer Absicht, dem Euro-Gebiet beizutreten, als Aufgabe genannt.

Interessanterweise scheinen weder Zahlungsbilanzungleichgewichte noch Inflationsdivergenzen von den Ländern des Euro-Gebiets als wesentliche Aufgaben angesehen zu werden. Eine Ausnahme bildet Irland, das eine Dämpfung der Inflation als Teil einer umfassenderen Aufgabe, die makroökonomische Stabilität zu wahren, anerkennt. Allerdings verrät dies auch eine äußerst wohlwollende Auffassung im Hinblick auf die mögliche Beseitigung der Zahlungsbilanzungleichgewichte in diesen Ländern.

## **5. BEURTEILUNG DER STRATEGIE DER MITGLIEDSTAATEN IM HINBLICK AUF MAKROÖKONOMISCHE HERAUSFORDERUNGEN**

Die in den nationalen Reformprogrammen genannten Prioritäten entsprechen weitgehend den Grundsätzen der jüngsten Überarbeitung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, wobei ein Aspekt die zunehmende Bedeutung ist, die Überlegungen zur Dauerhaftigkeit der Korrektur von Haushaltsungleichgewichten und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zugewiesen wird. Die wichtigsten Vertragsbestimmungen über die Haushaltsdisziplin und ihre genaue Umsetzung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt werden in einigen Programmen ausdrücklich als Rahmen für die Durchführung der Finanzpolitik genannt.

### *Finanzpolitische Konsolidierungskurse*

Die in den Programmen hervorgehobenen finanzpolitischen Konsolidierungskurse sind in der Regel ausgabengebunden (das deutsche Programm bildet hierbei eine Ausnahme) und in den weiter gehenden Strukturreformplan eingebettet. Maßnahmen zur Einreichung einer kurzfristigen Haushaltskonsolidierung sind in einigen Ländern, einschließlich FR, IT und PT, nicht ausreichend deutlich dargelegt. Eine weiterer potenzieller Schwachpunkt der Programme ist, dass die haushaltspolitischen Folgen der in anderen Politikbereichen wie Beschäftigungs- und Sozialpolitik vorgesehenen Maßnahmen selten erläutert werden.

Nur in dem deutschen Programm sind Steuererhöhungen vorgesehen, obwohl Einnahmenverbesserungen in einigen Fällen deutlich erwähnt werden. Hingegen sind Steuersenkungen in einigen Programmen vorgesehen; in einigen Fällen, insbesondere in Ungarn, selbst bei erheblichen Haushaltsungleichgewichten. Die Maßnahmen beinhalten Steueranreize für Unternehmen, um mehr in FuE und Ausbildung zu investieren, die Einführung neuer Energie- bzw. Umweltsteuern und Maßnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten. Auch wenn viele Einzelmaßnahmen angemessen erscheinen, fehlt es häufig an einem systematischeren Vorgehen bei der Überprüfung der Auswirkungen der Steuersysteme auf Wachstum und Beschäftigung.

### *Budgetäre Auswirkungen der Bevölkerungsalterung*

Als Reaktion auf die projizierte Zunahme der altersbezogenen öffentlichen Ausgaben spielen weitere Renten- und/oder Gesundheitsreformen für mehrere Mitgliedstaaten eine übergeordnete Rolle bei der Sanierung der öffentlichen Finanzen. Rund die Hälfte der Programme verweist auf Reformmaßnahmen in diesen beiden Bereichen. Die Bewältigung der haushaltspolitischen Folgen der Bevölkerungsalterung wird auch in Ländern wie DK, IE, LU und FI, die aus länderübergreifender Perspektive im allgemeinen nur ein geringes Risiko im Hinblick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu haben scheinen, als entscheidende Aufgabe angesehen. Obwohl sie nicht notwendigerweise Änderungen des Renten- und Gesundheitssystems beinhalten, berücksichtigen die politischen Reaktionen auf die Bevölkerungsalterung in diesen Ländern die Notwendigkeit, die Effizienz des öffentlichen Dienstes zu steigern sowie in einigen Fällen Maßnahmen gegen die mögliche Erosion der Steuerbasis zu ergreifen.

Am anderen Ende des Spektrums erkennen EL, PT und, als kürzlich beigetretener Mitgliedstaat, CZ, wo die Notwendigkeit einer völligen Umgestaltung des Rentensystems als Voraussetzung für die Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen herausgestellt wurde, generell die Notwendigkeit einer derartigen Reform an. Gleichwohl sind die vorgesehenen Maßnahmen nicht umfassend und konkret genug.

Länder, in denen die projizierte Zunahme der altersbezogenen öffentlichen Ausgaben durch bereits verabschiedete Rentenreformen eingedämmt wird, sind gleichwohl ernsthaft gefährdet, weil sie keine andauernde Korrektur der gegenwärtigen Haushaltsungleichgewichte vorgenommen haben, insbesondere, wenn diese mit relativ hohen Schulden einhergehen. Dies ist der Fall bei den meisten Ländern, gegen die gegenwärtig ein Defizitverfahren läuft, wozu auch IT und FR und von den kürzlich beigetretenen Mitgliedstaaten HU und PL gehören. Allgemein wird in diesen Fällen die Notwendigkeit einer raschen Konsolidierung eingeräumt, obwohl es im Falle von Ungarn bei den vorgesehenen Maßnahmen erheblich an Deutlichkeit mangelt, während Italien, wie bereits festgestellt, makroökonomische Politikthemen, einschließlich der Haushaltskonsolidierung, in seinem Programm nicht direkt anspricht.

### *Qualität der öffentlichen Finanzen*

Im Hinblick auf Maßnahmen zur Erhöhung der Qualität der öffentlichen Finanzen beziehen sich die Programme in der Regel auf nationale Strategien zur Stärkung der Infrastruktur, des Humankapitals und der FuE-Investitionen. Ferner benennen einige Programme übergreifende Verbesserungen in der Produktivität des öffentlichen Sektors, unter anderem durch Verwaltungsreformen, als eigenes Ziel. Die Qualität der öffentlichen Finanzen scheint von Ländern, deren Wachstumsergebnis über dem Durchschnitt liegt, eher als eigene Aufgabe angesehen zu werden (beispielsweise IE, FI, UK und, von den kürzlich beigetretenen Mitgliedstaaten, EE).

## 6. FÖRDERUNG KOHÄRENTER MAKROÖKONOMISCHER, STRUKTUR- UND BESCHÄFTIGUNGSPOLITIKEN

Neben den Mitgliedstaaten, die eine makroökonomische Politik betreiben, die zu Bedingungen führt, die für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum sorgen, neben Strukturreformen, die unmittelbar auf die Steigerung von Produktivität und Beschäftigung abzielen, muss die Reformstrategie insgesamt kohärent sein, und die Reformen in einen Bereich müssen die Reformen in den anderen Bereichen unterstützen. Arbeitsmarktreformen wie solche, die Anreize zur Arbeit durch Änderungen des Steuer- und Sozialleistungssystems erhöhen, können beispielsweise die Anpassungsfähigkeit der EU-Wirtschaft steigern, insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung, und somit eine stärkere Unterstützung für makroökonomische Maßnahmen ermöglichen. Ohne politische Maßnahmen zur Sicherung der makroökonomischen Stabilität führen die niedrigeren Kosten und der Preisdruck durch die Strukturreformen nicht zu dauerhaft niedrigeren Preisen. Die nationalen Reformprogramme bieten den Mitgliedstaaten auch die Gelegenheit, zu erwägen, in welcher Reihenfolge die Reformen am vorteilhaftesten wären. Eine Liberalisierung der Produktmärkte zu Beginn des Reformprozesses könnte beispielsweise dazu beitragen, die Arbeitsmarktreform voranzutreiben, da auf einem Produktmarkt mit stärkerem Wettbewerb weniger überschüssige Gewinne zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu verteilen sind, wodurch die Anreize für eine Arbeitsmarktreform steigen.

### *Kohärenz der nationalen Reformprogramme*

Die meisten Mitgliedstaaten haben nationale Reformprogramme vorgelegt, die eine weit gehende Kohärenz zwischen Makroökonomie, Mikroökonomie und Beschäftigungspolitik aufweisen. Nur eine kleine Minderheit der Programme scheint das Ergebnis eines eher fachspezifischen als strategischen Vorgehens zu sein (HU und, in geringerem Ausmaß, IT). Die meisten nationalen Reformprogramme vermeiden ebenfalls allzu viele makroökonomische Prioritäten und konzentrieren sich vielmehr auf wichtige strukturelle Aufgaben (PT, SI und FI sind bemerkenswerte Ausnahmen). In einigen Fällen (insbesondere EE und, in geringerem Ausmaß, ES und LV) bieten die Programme Querverweise auf die verschiedenen Politikbereiche und konzentrieren sich auf die Synergien, die sich aus diesen Politikverknüpfungen ergeben. Für die Mehrheit der Mitgliedstaaten ist dies jedoch ein Bereich, in dem die nationalen Reformprogramme weiterentwickelt werden könnten. Die künftigen nationalen Reformprogramme könnten ebenfalls mehr Hinweise darauf enthalten, in welcher Reihenfolge die Reformen geplant sind.

### *Budgetäre Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformmaßnahmen*

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat Reformmaßnahmen vorgeschlagen, die zumindest kurzfristig zu einer Steigerung der öffentlichen Ausgaben führen werden. Die haushaltspolitischen Auswirkungen dieser Maßnahmen müssen vor dem Hintergrund ihrer Folgen für die makroökonomische Politik gesehen werden. Während einige nationale Reformprogramme Angaben zu den budgetären Auswirkungen der Reformpläne enthalten (z.B. CY, MT, LV), fehlen diese Informationen in den meisten Programmen. Darüber hinaus ist nicht immer klar, inwieweit hohe öffentliche Investitionen mit der Haushaltskonsolidierung in Einklang gebracht werden können (z.B. im Falle von BE).

Ebenso fehlen häufig Informationen über die beabsichtigte Verwendung der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel und ihre voraussichtlichen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung. Zwar macht eine geringe Anzahl der Länder (LV, NL und FI) klare Angaben zur geplanten Verwendung der Strukturfondsmittel, die meisten Länder (insbesondere EE, ES, IE, IT, LT, PT, SI, SK und UK) sind jedoch weniger auskunftsfreudig.

## **Teil II**

# **Mikroökonomischer Teil**

### **1. ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT**

In diesem Teil des Anhangs werden die Reformen der mikroökonomischen Politik der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Reformprogramme (NRP) bewertet und mit den Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene in Bezug gesetzt.

Die Hauptthemen des mikroökonomischen Teils der überarbeiteten Lissabonner Strategie \_ Wissen und Innovation sowie Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte \_ spiegeln sich klar in den NRP wider. Auf mikroökonomische Reformen entfällt der Löwenanteil der Reformbemühungen in den Mitgliedstaaten, und die Mehrzahl der in den einzelstaatlichen Programmen benannten Hauptherausforderungen ist in diesem Bereich angesiedelt. Zum Beispiel sehen alle Mitgliedstaaten Forschungs- und Innovationsstrategien als eine ihrer übergeordneten Prioritäten an. Für die meisten Mitgliedstaaten zählen auch die Rahmenbedingungen für Unternehmen, unternehmerische Initiative, nachhaltige Entwicklung und bestimmte Wettbewerbsfragen zu den wichtigsten Herausforderungen.

Während die festgelegten Prioritäten der jeweiligen Lage in den Mitgliedstaaten im Allgemeinen entsprechen, ist den Wettbewerbsfragen noch weiter Aufmerksamkeit zu widmen. Häufig ist der Nutzen des Wettbewerbs für die europäischen Bürger in den NRP nicht hinreichend verankert. So wird insbesondere die Gewährleistung von Wettbewerb im Dienstleistungssektor, insbesondere bei freiberuflichen und Finanzdienstleistungen, und in netzgebundenen Wirtschaftszweigen häufig nicht in dem Maße angegangen, das angesichts der Lage auf den betreffenden Märkten erforderlich wäre. Die Liberalisierung der Energiemärkte kommt zwar voran, bis zu ihrer Vollendung insbesondere im Erdgasbereich wird aber noch geraume Zeit verstreichen. Post- und Eisenbahndienste werden oft nicht als Prioritäten angesehen.

Im Bereich Forschung und Innovation besteht die wichtigste Herausforderung für die Mitgliedstaaten darin, die richtigen Rahmenbedingungen, Instrumente und Anreize zu schaffen. Die von den Mitgliedstaaten gemachten Zusagen versprechen zwar bedeutende Fortschritte bei der Verwirklichung des FuE-Ziels, es ist aber weiterhin unwahrscheinlich, dass das 3 %-Ziel für FuE-Ausgaben bis 2010 erreicht werden wird. Die Mitgliedstaaten müssen weitere Maßnahmen ergreifen wie z. B. die Festlegung nationaler FuE-Ziele, um die EU näher an das 3 %-Ziel zu bringen und besser koordinierte Strategien für die unternehmerische Innovation zu entwickeln.

Das Ziel der Förderung einer stärkeren unternehmerischen Kultur und der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für KMU wird im Wege verstärkter FuE-Investitionen, intensiveren Wettbewerbs und besserer Regulierung verfolgt. In den meisten Ländern fehlt es noch an einer proaktiven Strategie zur Förderung von Unternehmertum durch Bildung.

Dass in der Ausweitung und Vertiefung des Binnenmarkts enormes Potenzial für Verbraucher und Unternehmer steckt, wird insbesondere in den Bereichen Dienstleistungen und netzgebundene Wirtschaftszweige und in den Mitgliedstaaten mit derzeit noch schwacher Umsetzungs- und Durchführungsbilanz zwar anerkannt, aber nur wenige Mitgliedstaaten haben gezielte Maßnahmen zum Abbau des Umsetzungsrückstands und zur Verbesserung der Durchführung aufgelegt. Auch im Bereich des öffentlichen Auftragswesens könnte bedeutendes Potenzial geschöpft werden.

Die Expansion und Verbesserung der europäischen Infrastruktur dürfte zu besseren Rahmenbedingungen für Unternehmen und zur Förderung des Wettbewerbs beitragen. Die meisten NRP konzentrieren sich auf die Verkehrs- und IKT-Infrastruktur (z. B. Breitbandverfügbarkeit), während grenzüberschreitende Verbindungen weniger häufig Gegenstand der Programme sind. Viele Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen zur Einführung von IKT, um den öffentlichen Dienst zu modernisieren.

Die meisten Mitgliedstaaten bemühen sich, die Synergien zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltschutz zu nutzen, denn z. B. Maßnahmen zur Förderung umweltverträglicher Technologien und erneuerbarer Energie oder Ökosteuerreformen können sowohl wirtschaftlich als auch ökologisch von Vorteil sein.

Bei den integrierten mikroökonomischen Leitlinien handelt es sich um ein Bündel eng miteinander verflochtener Ziele zur Stärkung der europäischen Wissenswirtschaft. Der Nutzen der Fortschritte bei einem Ziel hängt von den Fortschritten bei den anderen ab. So bringen umfangreichere FuE-Investitionen größeren Nutzen, wenn der Markt neue Technologien schnell aufnimmt, was wiederum von der Wettbewerbssituation auf den Märkten abhängt. Im Verlauf der Durchführung ist den Synergien zwischen Ausweitung und Vertiefung des Binnenmarkts, verstärktem Wettbewerb, Verbesserung der Infrastruktur und den Rahmenbedingungen für Unternehmen Rechnung zu tragen.

Die Governance-Reformen, die in die überarbeitete Strategie von Lissabon aufgenommen wurden, sehen unter anderem eine Rationalisierung der geltenden Berichtspflichten vor. Der Europäische Rat kam auf seiner Tagung im März 2005 zu dem Schluss, dass die der Kommission jährlich übermittelten Berichte der Mitgliedstaaten über das Follow-up zur Strategie von Lissabon und jene über die Anwendung der offenen Koordinierungsmethode zu einem einzigen Dokument zusammengefasst würden. Anschließend forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, in ihren NRP über die in den vier Bereichen Europäische Charta für Kleinunternehmen, Aktionsplan für Umwelttechnologie, eEurope/i2010 und 3 % Investitionen im FuE-Aktionsplan ergriffenen Maßnahmen zu berichten. Dadurch würden sich separate Berichte über die einzelnen Bereiche erübrigen. Vier Mitgliedstaaten (CZ, EE, FI, MT) haben die entsprechenden Informationen in einem gesonderten Anhang zum NRP übermittelt, andere wiederum gehen in ihrem eigentlichen NRP darauf ein. Die Detailgenauigkeit variiert von NRP zu NRP.

Im Folgenden sind die Reformmaßnahmen in der Reihenfolge der mikroökonomischen Leitlinien eingehender dargelegt. Der Schwerpunkt liegt zwar

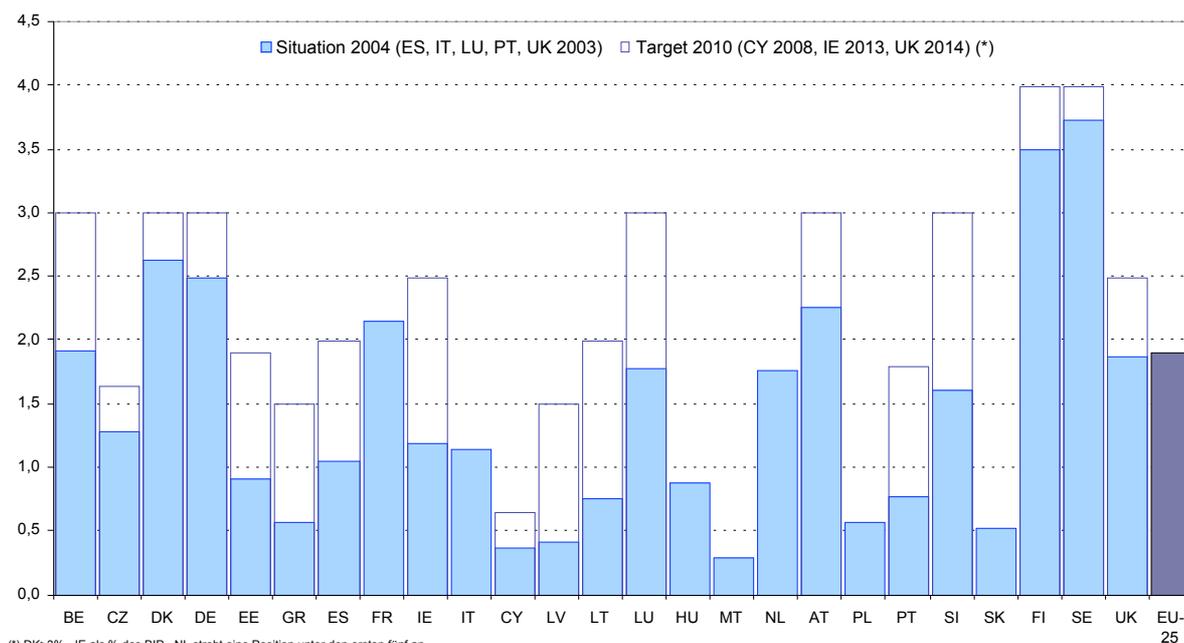
auf der Veranschaulichung der Entwicklungen insgesamt, als interessante Beispiele werden aber häufig auch einzelne Maßnahmen angeführt.

## 2. WISSEN UND INNOVATION \_ MOTOREN DES NACHHALTIGEN WACHSTUMS

### 2.1. Forschung

Das relativ niedrige Niveau privater FuE-Investitionen in der EU behindert Wissensakkumulation und langfristiges Wachstum. 2004 flossen 1,9 % des BIP der EU in FuE, davon wurden 55 % von der Wirtschaft finanziert. Zwölf Mitgliedstaaten legten in ihren NRP ausdrückliche FuE-Ausgabenziele für 2010 fest und sechs Mitgliedstaaten Teilziele oder Ziele für andere Jahre. Sieben Mitgliedstaaten wiesen überhaupt kein Ziel aus. Sofern alle FuE-Ausgabenziele, die 18 Mitgliedstaaten in ihren NRP angaben, erreicht würden, stiegen die FuE-Ausgaben in diesen 18 Mitgliedstaaten erheblich, und zwar auf durchschnittlich rund 2,6 % des BIP im Jahr 2010<sup>3</sup>. Trotz des voraussichtlichen Anstiegs würden die EU-25 aber deutlich hinter dem 3 %-Ziel für 2010 zurückbleiben.

**Schaubild 3: Bruttoinlandsaufwendungen für FuE in % des BIP\*\***



(\*) DK>3% - IE als % des BIP - NL strebt eine Position unter den ersten fünf an.

Quelle: Eurostat, Strukturindikatoren, Innovation & Forschung - OECD

\*\* Das irische Ziel ist 2,5 % des BNP (nicht des BIP).

Die Hebelwirkung öffentlicher FuE-Investitionen auf private FuE-Investitionen ist der Schlüssel für die Steigerung privater FuE-Investitionen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten (ES, LV, AT, FI) hat gezielte Maßnahmen zur Aufstockung der öffentlichen FuE-Ausgaben getroffen. Zur Steigerung der Wirksamkeit öffentlicher

<sup>3</sup> Errechnet wurde die FuE-Intensität für 2010 auf der Grundlage der geschätzten BIP-Ausgabengewichte im Jahr 2007 der Mitgliedstaaten, die Ziele für 2010 festgelegt haben. Für FR, IT, HU, MT, NL, PL und SK waren keine Ziele verfügbar.

FuE-Ausgaben planen einige Mitgliedstaaten (SK, ES, FR), die Einführung von Systemen zur Überwachung und Bewertung öffentlicher FuE. Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten bieten bereits steuerliche Anreize für private FuE-Investitionen, und etliche Mitgliedstaaten ziehen solche Maßnahmen in Erwägung. Spanien plant derzeit die Einführung einer Regelung, die niedrigere Lohnabgaben für in FuE investierende Unternehmen vorsieht und mit jener in den Niederlanden vergleichbar ist. Ungarn hat beschlossen, sein Steuervergünstigungssystem für FuE zu vereinfachen. In Frankreich soll die Steuervergünstigung „Crédit d’Impôt de Recherche“ bis 2010 verdreifacht werden.

Der Aufbau und die Konsolidierung von Exzellenzclustern in Bildungs- und Forschungseinrichtungen, die Förderung öffentlich-privater Partnerschaften und die Verbesserung von Zusammenarbeit und Wissenstransfer zwischen öffentlichen Forschungsinstituten und privaten Unternehmen sind Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit in allen Mitgliedstaaten. Mehrere Mitgliedstaaten planen Reformen oder Verbesserungen der Wissenstransfermechanismen. Deutschland beabsichtigt die Einführung einer Neuheitsschonfrist, damit Forscher ihre Forschungsergebnisse bereits vor der Patentierung veröffentlichen können. Spanien wird Wissenstransferkriterien in die Beurteilung von Mitarbeitern der öffentlichen Forschung aufnehmen und als Anreiz konzipierte Strukturen schaffen sowie große öffentliche Forschungsorganisationen in Ämter umwandeln, um deren Autonomie zu stärken.

Die meisten Mitgliedstaaten sehen die Notwendigkeit, eine hinreichende Zahl qualifizierter Forscher zu gewährleisten. Das spanische Programm Torres Quevedo zielt auf die Vervierfachung der Zahl der von Unternehmen im Rahmen von Kofinanzierungsverträgen beschäftigten Promovierten ab. In Dänemark hat sich das einschlägige Programm zur Vermittlung von Forschern in Unternehmen als erfolgreich erwiesen und wird ausgebaut. Estland möchte die Zahl der FuE-Mitarbeiter in Unternehmen von 2003 bis 2008 um mehr als 50 % erhöhen.

Abschließend ist zu sagen, dass die Mitgliedstaaten fundierte Analysen über die Stärken und Schwächen ihrer FuE-Systeme vorgelegt und verschiedenste Maßnahmen zu deren Bewältigung vorgebracht haben. Insgesamt spiegeln die NRP ein größeres Bewusstsein für die Notwendigkeit eines kohärenten Policy-mix zur Förderung von FuE. Allerdings würde ein stärkeres Engagement derjenigen Mitgliedstaaten, die kein FuE-Ausgabenziel für 2010 festgelegt haben, im Verein mit einer nachdrücklichen Schwerpunktsetzung auf dessen Verwirklichung und gegenseitigem Austausch seitens aller Mitgliedstaaten zu einem Quantensprung im Bereich FuE und Innovation führen. Die Kommission ist überzeugt, dass reale Möglichkeiten für einen Durchbruch in diesem Bereich gegeben sind.

## **2.2. Innovation**

Es bedarf einer weit reichenden Reform des europäischen Innovationssystems. Es besteht weiterhin eine Kluft zwischen der Europäischen Union und ihren wichtigsten Konkurrenten, den Vereinigten Staaten und Japan, und zwar hauptsächlich, was die die Zahl der Patentanmeldungen, den Bevölkerungsanteil mit tertiärer Bildung und

IKT-Investitionen angeht<sup>4</sup>. Große Unterschiede bestehen noch zwischen den neuen Mitgliedstaaten und führenden Ländern mit Weltklasse-Innovationssystemen wie Schweden, Finnland und Deutschland.

Eine Mehrzahl von Mitgliedstaaten hat Innovation in ihren NRP als Schlüsselpriorität benannt. Die meisten Mitgliedstaaten gehen auf die strategische Bedeutung von Innovationspolen, Netzen und Gründerzentren ein, die Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen auf regionaler und lokaler Ebene zusammenbringen, um die technologischen Kluften zwischen Regionen zu überbrücken. Die Maßnahmen konzentrieren sich hauptsächlich auf Hightech-Sektoren, aber andere Sektoren mit ebenfalls bedeutendem Innovationspotenzial werden häufig vernachlässigt.

In Frankreich wurden 67 lohnende „Pôles de compétitivité“ benannt, die mit öffentlichen Mitteln intensiv gefördert werden. Mit einem kürzlich in Griechenland erlassenen Gesetz wurden „regionale Innovationspole“ geschaffen, um durch die Einrichtung von Technologie- und Exzellenzclustern die regionale Entwicklung in Randgebieten zu fördern. Italien strebt die Weiterentwicklung durch Konsolidierung und Verknüpfung der 24 bestehenden Technologiedistrikte an. In Irland richten sich die Bemühungen auf die Entwicklung von Zentren der angewandten Forschung an Hochschulen, und es wurden neue Gründer- und Innovationszentren eingerichtet.

Eine kleine Anzahl von NRP sieht Maßnahmen zur Förderung des grenzüberschreitenden Wissenstransfers vor. So zielt z. B. die schwedische „Visanu“-Initiative darauf ab, das Ausland für die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen zu sensibilisieren und ausländische Investoren zu gewinnen. Nur sehr wenige Mitgliedstaaten legen Pläne zur Innovationsförderung im Wege des öffentlichen Auftragswesens vor; beispielsweise plant Portugal, 20 % der großen öffentlichen Aufträge FuE- und Innovationsprojekten zuzuteilen.

Mehrere Mitgliedstaaten bemühen sich um eine Verbesserung des Zugangs zu finanziellen Mitteln, indem sie die Vorschriften über Wagniskapital und ausländische Direktinvestitionen reformieren oder entsprechende Mittel bereitstellen. Im Allgemeinen konzentrieren sich die Mitgliedstaaten auf Existenzgründungen und weniger auf die Finanzierungsbedingungen für bereits etablierte Innovationsunternehmen. Spanien hat beispielsweise einen Risikokapitalfonds für Gründungs- und Anfangskapital eingerichtet und die Kreditbeteiligungsregelung für Innovations- und Hightech-Unternehmen ausgeweitet. Im Rahmen der schwedischen „Innovationsbrückeninitiative“ wurde eine regionale Struktur eingerichtet, die zwecks wirtschaftlicher Nutzung von Forschungsergebnissen an sieben Hochschulstandorten Gründungskapital vergibt. In Ungarn dürfte infolge einer Überarbeitung der Rechtsvorschriften mehr Wagniskapital verfügbar sein, während Litauen die Errichtung einer Innovationsstiftung plant, die Maßnahmen zur Förderung privater Kapitalinvestitionen ausarbeiten soll.

In Italien werdend Schwächen im Bereich der Rechte an geistigem Eigentum (RgE) durch ein Bündel von Maßnahmen in Angriff genommen, die auf eine Verbesserung

---

<sup>4</sup> Europäischer Innovationsanzeiger 2005:  
<http://www.trendchart.org/scoreboards/scoreboard2005/index.cfm>

der Patentierungsmöglichkeiten und des Patentschutzes für Unternehmen abzielen, indem z. B. die Patentierungskosten gesenkt werden. In Deutschland werden die Patentverwertungsagenturen weiter entwickelt und ausgebaut. In Belgien arbeiten die Bundesregierung, das Europäische Patentamt, die Patlib-Zentren, Forschungszentren und Hochschulen zusammen an einer Initiative zur Unterstützung von KMU bei der Anwendung des RgE-Systems. Lettland hat ein öffentliches Förderungsprogramm zum Schutz und zur Durchsetzung von RgE und zur Sensibilisierung der Wirtschaft für deren Bedeutung ausgearbeitet.

Abschließend ist zu sagen, dass die Mitgliedstaaten im Allgemeinen eine kohärente Analyse der Stärken und Schwächen ihrer Innovationssysteme präsentiert haben. Viele der in den NRP vorgeschlagenen Maßnahmen müssten allerdings noch intensiviert werden, um einen maßgeblichen Beitrag zur Förderung der einzelstaatlichen Innovationssysteme zu leisten. Mehrere Mitgliedstaaten würden insbesondere von einer besser koordinierten nationalen Innovationsstrategie profitieren, die auf den ermittelten Stärken aufbaut und unternehmerische Innovation fördert.

### **2.3. Informationsgesellschaft**

Produktion und Anwendung von IKT haben bedeutenden Einfluss auf den Produktivitätszuwachs moderner Volkswirtschaften. Der Anteil der IKT-Industrie an der Wirtschaft insgesamt ist in der EU kleiner als zum Beispiel in den Vereinigten Staaten. Europa hinkt auch hinsichtlich der Investitionen in IKT-Ausrüstung und in IKT-Forschung und Entwicklung hinter einigen seiner Konkurrenten hinterher.

In vielen NRP werden IKT-Aspekte als Herausforderungen genannt (am deutlichsten von CY, EE, ES, FI und PT). Die wichtigsten vorgeschlagenen Instrumente zur Verwirklichung der NRP-Ziele sind Rechtsvorschriften und Bereitstellung öffentlicher Mittel. Andere Instrumente wie die Schaffung neuer institutioneller Rahmen, Kooperationsnetze zwischen IKT-Akteuren und die Förderung von Normungsbemühungen werden ebenfalls erwogen. In den NRP am häufigsten behandelt wurden die Themen eGovernment, Breitband sowie Kenntnisse und Fertigkeiten im Umgang mit IKT (eSkills und eLiteracy). Die Akzeptanz in Unternehmen und Haushalten, die Durchführung des Rahmenrechts über elektronische Kommunikation und die Sicherheit der Netze sind Gegenstand von rund der Hälfte der NRP. Die meisten gehen abgesehen vom Rechtsrahmen nicht auf die Förderung der IKT-Branche ein.

Viele NRP präsentieren eGovernment als Möglichkeit zur Entbürokratisierung, zur Reorganisation der öffentlichen Verwaltung und zur Verbesserung von deren Effizienz (CZ, DK, LT, LV, PL, SI, ES, IE, EE, PT, FR, SK, MT). Etliche Länder erkannten der Vereinfachung des Zugangs von Unternehmen zu Behördendiensten Vorrang zu (NL, FI, FR, CY, EE, LV). Ansonsten wurden noch Maßnahmen für die Bereiche Kommunikation mit der Gesellschaft, elektronische Vergabe von öffentlichen Aufträgen (eProcurement), elektronische Signatur, elektronische Gesundheitsdienste (eHealth) und die Einführung innovativer elektronischer Identitätsnachweise vorgeschlagen.

Finnland ist eines der führenden Länder, was die Verfügbarkeit von Online-Behördendiensten angeht. Dennoch ist eine umfassende Reorganisation des

Informationsmanagementsystems der öffentlichen Verwaltung vorgesehen. Die Nutzung von Online-Diensten der Verwaltung wird durch Investitionen in Identifizierungsmethoden stimuliert. In der Zwischenzeit können elektronische Kennkarten und von Banken vergebene PIN-Codes benutzt werden, um Zugang zu öffentlichen Diensten zu erhalten. Die Voraussetzungen für die elektronische Verwaltung werden in dem Gesetz über die elektronische Signatur und dem Gesetz über elektronische Dienste berücksichtigt. Die Förderung der elektronischen Vergabe von öffentlichen Aufträgen erleichtert den elektronischen Informationsaustausch mit Unternehmen. Im Gesundheitssektor sind Fortschritte zu verzeichnen mit der Einführung elektronischer Patientenunterlagen.

Die Themen Breitbandfassung und –verbreitung wurden in allen NRP behandelt. Wettbewerb wird als Haupttriebkraft für die Entwicklung in diesem Bereich erachtet. In den weniger entwickelten Gebieten der EU dient die öffentliche Förderung allerdings zur Beschleunigung der Breitbandeinführung. In mehreren NRP wurden umfangreiche Breitband-Programme vorgeschlagen (AT, IE, EE, FI, FR, LU, LT, HU, SI, ES). Frankreich z. B. zielt auf die Verfügbarkeit von Breitband in 80 % der Haushalte jeder Gemeinde bis 2007 ab. Kleine Gemeinden werden mit mindestens zwei öffentlichen Internetzugangsstellen ausgestattet. Die wichtigsten Wirtschaftsbereiche werden in den Genuss erschwinglicher Hochgeschwindigkeitsangebote kommen (rund 100 MBps). Die Ziele werden im Wege von Modernisierungen der bestehenden Infrastruktur durch kommerzielle Anbieter erreicht, während die örtlichen Behörden den Ausbau der Breitbandnetze in schlechter bedienten Gebieten aus nationalen und Strukturfonds fördern können. Die Entwicklung wird weiter stimuliert durch die Förderung neuer Breitband-Technologien.

Zur Verbesserung des Humankapitals werden in vielen NRP eLiteracy- und eSkills-Programme vorgeschlagen (AT, BE, CY CZ, IT, LT, LU, SK, IE, EL, EE, ES, UK, FR, PT, PL). Zu den aktuellen Themenvorschlägen in diesem Bereich zählen die Vermittlung von IKT-Wissen im Rahmen schulischer Lehrpläne, die Bereitstellung von Online-Bibliotheken und –Wissensressourcen sowie die Schließung der digitalen Kluft insbesondere zwischen gut und weniger gut Gebildeten sowie zwischen der Stadt- und der Landbevölkerung.

Insgesamt betrachtet wird in allen NRP auf IKT eingegangen, wobei in einigen IKT im Vordergrund stehen. Die wichtigsten Aktionsbereiche sind eGovernment, Breitband und digitale Alphabetisierung. In vielen NRP wird auf die EU-Rahmeninitiative i2010 Bezug genommen und erkennen somit gemeinsame Ziele an.

## **2.4. Industrie**

Die Leistung der europäischen Industrie variiert von Sektoren mit hohem Wachstum wie IKT und Kraftfahrzeuge bis hin zu Sektoren mit negativem Wachstum wie Textilwaren, Bekleidung und Schuhe<sup>5</sup>. Die Wettbewerbsfähigkeit leidet unter Europas relativ geringer Spezialisierung in Hightech-Sektoren. Der Anteil der

---

<sup>5</sup> Umsetzung des in Lissabon beschlossenen Gemeinschaftsprogramms: A policy framework to strengthen EU manufacturing - Towards a more integrated approach for industrial policy SEK(2005) 1215 vom 5.10.2005.

Hightech-Branchen an der Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes in der EU-25 belief sich 2002 auf 16,0 %, in den USA hingegen auf 23,3 %<sup>6</sup>. Angesichts der wachsenden Konkurrenz durch Länder wie China muss der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit eingehend Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Eine große Anzahl von Mitgliedstaaten (FR, IE, LT, LV, MT, NL, PT, SL, SK, SE) schlägt eine Überwachung der Wettbewerbsfähigkeit der Sektoren sowie die Förderung der Sektoren mit hoher Wertschöpfung vor. Zu den technologiepolitischen Maßnahmen zählen die Förderung technologischer Modernisierungen in KMU (AT, CY), die Unterstützung europäischer Wirtschaftsforschungsprojekte (FI, NL) und die Förderung öffentlich-privater Partnerschaften. In den meisten NRP wird die Notwendigkeit der Unterstützung von Clustern hervorgehoben (insbesondere BE, FR, FI, LT).

Um die Früchte der Internationalisierung ernten zu können, schlagen viele Mitgliedstaaten Exportförderungsmaßnahmen (AT, BE, EE, EL, ES, FR, LT, PT, SL, SK) oder die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen vor (BE, CY, ES, HU, IE, LT, LV, MA, PT, SL). Zypern plant die Einrichtung einer Agentur zur Förderung des Landes als Industriestandort und zur Steigerung seiner Attraktivität für ausländische Investoren. Spanien und Portugal unterbreiteten Programme zur Förderung der Internationalisierung von Unternehmen.

In vielen Mitgliedstaaten haben sich Sektoren regional spezialisiert und laufen deshalb Gefahr, von der internationalen Konkurrenz getroffen zu werden. Dies ist zum Beispiel in den südeuropäischen Ländern der Fall, die sich stark auf die Modeindustrie spezialisiert haben (Textilwaren, Bekleidung, Schuhe, Leder, Möbel). Sechs Mitgliedstaaten (CY, EL, HU, IE, LT und PT) weisen ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer Förderung struktureller Veränderungen hin. Das portugiesische NRP sieht ein Programm zur Beschleunigung der industriellen Wandel- und Umstrukturierungsprozesse vor. Die neuen Mitgliedstaaten streben im Allgemeinen eine Umorientierung ihrer Volkswirtschaften hin zu Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung an.

Abschließend ist zu sagen, dass in vielen NRP Möglichkeiten zur Stärkung der industriellen Basis behandelt werden. Die Konzepte reichen von horizontalen Strategien bis hin zu sektoralen Maßnahmen. Viele NRP sehen Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Internationalisierung vor, Maßnahmen zur Förderung von Strukturreformen werden hingegen selten angeführt.

Eine viel versprechende Entwicklung in vielen Mitgliedstaaten ist die Bildung von Clustern zur Förderung der Innovation, Stärkung der industriellen Struktur und Erleichterung von Gründung und anschließendem Wachstum von KMU. Die Entwicklung von Clustern bedeutet daher die Zusammenführung mehrerer wichtiger Stränge der mikroökonomischen Leitlinien. Die öffentliche Förderung dieser Cluster ist gerechtfertigt, weil sie in der Regel deutlich größeren gesellschaftlichen Nutzen zeitigen durch Technologie-Spillover, die Erschließung neuer Märkte und die Möglichkeit zur Verbesserung der Wertschöpfungskette und der Funktionsweise des

---

<sup>6</sup> Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering public-private R&D partnerships to boost Europe's industrial competitiveness, SEK(2005) 800 vom 10.6.2005.

Marktes. Die Ansätze variieren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat jedoch erheblich, so dass die Nutzung der potenziellen, für Cluster so entscheidenden Synergien behindert wird. Folglich ist eine Cluster-Politik auf EU-Ebene vonnöten zur Ergänzung und Förderung der einschlägigen nationalen und regionalen Politiken und Entwicklung einer Zusammenarbeit zwischen den Ländern.

## **2.5. Nachhaltige Ressourcennutzung**

Der Ressourcenverbrauch der Wirtschaft in der EU ist relativ hoch: ihre Materialintensität ist etwas besser als jene der USA, aber doppelt so hoch wie in Japan. Die integrierten Leitlinien fordern die Mitgliedstaaten auf, eine umweltverträgliche Ressourcennutzung zu fördern und die Synergien zwischen Umweltschutz und Wachstum zu stärken. Wirtschaftswachstum sollte nicht mehr gleichbedeutend sein mit Umweltzerstörung, und das umweltpolitische Konzept sollte dem Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen möglichst förderlich sein.

Die ökologische Nachhaltigkeit ist Gegenstand aller NRP, und viele Mitgliedstaaten haben ihr einen Platz unter den wichtigsten Prioritäten oder Herausforderungen eingeräumt.

Alle NRP behandeln die Förderung erneuerbarer Energiequellen. Die Windenergie wird allem Anschein nach am stärksten gefördert, aber verschiedene Mitgliedstaaten bauen auch die Förderung von Biokraftstoffen aus (AT, CY, DE, ES, IE, LV, LT, MT, SE). Die Förderung von energiesparenden Maßnahmen und Energieeffizienz in Gebäuden sind in mehreren Programmen vorgesehen, wobei die Detailgenauigkeit variiert.

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten (AT, BE, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, GR, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PT, SK, SI, SE, UK) spricht den Klimawandel und das Kyoto-Protokoll an und hat entweder bereits mit der Durchführung von Klimaschutzprogrammen begonnen oder plant dies. Zu den Maßnahmen, die als Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels angesehen werden, zählen die Förderung klimafreundlicher Technologien (z. B. AT), Ökosteuern auf Kfz (z. B. SE, CY, FR), den Einsatz von Biokraftstoffen, Regelungen für den Handel mit Treibhausgasemissionsrechten und die Fassung von Methan in Mülldeponien und -verwertungsanlagen (z. B. MT, LV).

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten hat die Bedeutung einer Förderung der Synergien zwischen Umweltschutz und Wirtschaftswachstum hervorgehoben, da Umweltinvestitionen Arbeitsplätze schaffen, die Ressourcenabhängigkeit verringern und auch die Wettbewerbsfähigkeit steigern können, sofern sie kostenwirksam sind. Die meisten Mitgliedstaaten (AT, CY, CZ, DE, DK, EE, FI, GR, LU, NL, PT, SK, SI, ES, SE, UK) geben an, dass sie Schritte zur Internalisierung externer Umweltkosten mittels wirtschaftlicher Instrumente unternommen haben oder unternehmen werden; dies gilt vor allem für den Bereich Verkehrs- und Energiebesteuerung. Einige planen, die Ziele von Lissabon zu verwirklichen, indem sie die Steuerbelastung von der Arbeit auf den Ressourcenverbrauch und die Umweltverschmutzung verlagern (z. B. EE, SI, CZ).

Umwelttechnologien spielen in z. B. Österreich eine bedeutende Rolle, wo die Verbesserung der Marktbedingungen für Umwelttechnologien durch „grünes“ öffentliches Auftragswesen und eine speziell auf KMU ausgerichtete Exportinitiative gefördert wird. In der tschechischen Republik werden Umwelttechnologien durch umweltfreundliche öffentliche Aufträge gefördert. Malta wird „grüne“ Kriterien für die Verfahren im öffentlichen Beschaffungswesen ausarbeiten. Zypern schlägt vor, öffentliche Vergabeverfahren durch Einführung des Kriteriums Energieeffizienz „grüner“ zu gestalten.

Zwei Drittel der Mitgliedstaaten (BE, CY, DK, EE, FR, GR, IE, LV, LT, LU, MT, NL, PT, SK, SI, SE, UK) nehmen in ihren NRP Bezug auf die biologische Vielfalt und den Naturschutz. Einige von ihnen halten die biologische Vielfalt für eine besonders wichtige Ressource, weil dem Naturtourismus insbesondere in Zypern, Malta, Slowenien und den drei baltischen Staaten besondere wirtschaftliche Bedeutung zukommt.

Die Ressourcenzwänge und globale Probleme wie Klimawandel und biologische Vielfalt werden von den meisten Mitgliedstaaten anerkannt, und sie messen dem Umweltschutz in ihren NRP große Bedeutung bei. Die meisten Mitgliedstaaten möchten das Wirtschaftswachstum fördern und gleichzeitig eine gesunde Umwelt erhalten. Dies bewegt sie zu Versuchen, die Synergien zwischen Wirtschaft und Umwelt nutzbar zu machen, vor allem durch Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung und Verbreitung von Öko-Innovationen (z. B. durch Forschung und den Aktionsplan für Umwelttechnologie) und durch Unterstützung für die Nutzung wirtschaftlicher Instrumente.

### **3. EUROPA: EIN ATTRAKTIVER ORT ZUM ARBEITEN UND INVESTIEREN**

#### **3.1. Binnenmarkt**

Die Binnenmarktpolitik fällt naturgemäß unter die Zuständigkeit der Gemeinschaft. Für die korrekte Übernahme, Durchführung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in allen einschlägigen Politikbereichen sind allerdings die einzelnen Mitgliedstaaten verantwortlich. 2005 war eine erhebliche Steigerung der einzelstaatlichen Umsetzungsbilanz zu verzeichnen. Der Umsetzungsrückstand lag 2005 im Schnitt bei 1,0 % gegenüber 7,1 % im Jahr 2004. Diese erhebliche Steigerung ist weitgehend auf den Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten zurückzuführen. Seit dem Neustart der Lissabon-Strategie wurden weitere Fortschritte erzielt.

In vielen NRP wird die Bedeutung des Marktwettbewerbs anerkannt, und viele Mitgliedstaaten räumen zwar ein, dass ihre nationalen Waren-, Dienstleistungs- und Energiemärkte noch nicht uneingeschränkt wettbewerbsorientiert sind, aber nur wenige haben die Ausweitung und Vertiefung des Binnenmarkts als Herausforderung auf nationaler Ebene benannt.

Obwohl in vielen NRP die Bedeutung der Übernahme der Binnenmarktvorschriften erwähnt wird, werden nur wenige konkrete praktische Verbesserungen vorgeschlagen. Die Steigerung der Umsetzungsbilanz ist für diejenigen Mitgliedstaaten, die in diesem Bereich zurückliegen, besonders wichtig. Das lettische

und das irische NRP sind gute Beispiele dafür, wie die Übernahme der Binnenmarktsrichtlinien beschleunigt werden kann. Das lettische NRP sieht ein politisches Engagement für die Verbesserung der Durchführung des EU-Rechts vor im Verein mit festen Zielen und einem Zeitplan für die Übernahmen der Binnenmarktsrichtlinien. Das irische NRP enthält detaillierte Angaben darüber, wie die internen Mechanismen und Verfahren zur Überwachung der Richtlinienübernahme überarbeitet und gestärkt wurden.

Die meisten Mitgliedstaaten erkennen an, wie wichtig die Vollendung des Binnenmarktes für Dienstleistungen ist. Maßnahmen wie die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds und die verstärkte Nutzung von Informationstechnologien tragen ebenfalls zu diesem Ziel bei. Im Interesse der weiteren Integration des Finanzdienstleistungsmarktes werden die Durchführung und Durchsetzung der einschlägigen Richtlinien in dem Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik für die Jahre 2005-2010 als Hauptaspekte behandelt.

Die Liberalisierung im Eisenbahnsektor wurde durch europäische Initiativen maßgeblich vorangetrieben, die Entwicklungen variieren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat jedoch erheblich. Nicht alle Mitgliedstaaten haben den Eisenbahnacquis umgesetzt, der auf die Öffnung und technische Harmonisierung der Eisenbahnmärkte abzielt. In den NRP wird nur selten auf die Öffnung des Schienenverkehrsmarktes eingegangen, obwohl ein gemeinsamer europäischer Schienenverkehrsmarkt insbesondere für den Güterverkehr zu einer reibungsloseren Beförderung von Gütern sowohl im innergemeinschaftlichen als auch im internationalen Handel beitragen würde. Auch im Postsektor müssten die Reformen vorangetrieben werden, um die in der Richtlinie für 2009 vorgesehene weitere Öffnung des Marktes zu ermöglichen. Die Liberalisierung dieses Sektors wird in einer geringen Anzahl von NRP behandelt.

In nur wenigen NRP wird das Thema der Vorschriften im Bereich öffentliches Auftragswesen behandelt. Jegliche Maßnahmen in jenem Bereich sind eher begrenzt und können nur als erste Schritte bezeichnet werden. Die Frist für die Durchführung des einschlägigen Richtlinienpakets läuft am 31. Januar 2006 ab. Insgesamt wurden 2005 spürbare Fortschritte erzielt und seit dem Neustart der Strategie von Lissabon sowohl bei der Umsetzungsbilanz der Mitgliedstaaten als auch bei mehreren Vorschlägen für Rechtsvorschriften. Der potenzielle Nutzen für Verbraucher und Unternehmer, der mit weiteren Verbesserungen des Funktionierens des Marktes erzielt werden könnte, ist jedoch weiterhin sehr groß; dies gilt insbesondere für die Bereiche Dienstleistungen und netzgebundene Wirtschaftszweige sowie für die Mitgliedstaaten mit derzeit noch schwacher Umsetzungs- und/oder Durchführungsbilanz. In vielen NRP wird die Existenz dieses positiven Potenzials anerkannt und eingeräumt, dass die Märkte noch nicht uneingeschränkt wettbewerbsorientiert sind.

### **3.2. Wettbewerbsmärkte**

Die offene globale Wirtschaft bietet Möglichkeiten zur Stimulierung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften in der EU. Die Wettbewerbspolitik spielt eine entscheidende Rolle bei der Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen für die Unternehmen in der EU und kann maßgeblich zur Schaffung realer Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen beitragen. Ein

Rechtsrahmen, der den Marktzugang erleichtert, ist ein wirksames Instrument zur Förderung des Wettbewerbs und kann durch bessere Innovationsanreize dynamische Effizienzvorteile herbeiführen. Die Durchführung der bereits vereinbarten Maßnahmen zur Öffnung netzgebundener Wirtschaftszweige für den Wettbewerb dürfte dazu beitragen, niedrigere Preise und ein größeres Angebot sicherzustellen. Ein intensiverer Wettbewerb im Dienstleistungssektor im Allgemeinen würde dieselbe Wirkung zeigen.

Die Mitgliedstaaten haben mehrheitlich die Notwendigkeit weiterer Anstrengungen im Bereich Wettbewerb anerkannt und, in unterschiedlichem Maße, Maßnahmen zur Inangriffnahme dieser Frage vorgeschlagen. In rund die Hälfte der NRP ist eine Stärkung der Befugnisse der einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörden geplant, und etliche NRP sehen ein selektives Screening von Märkten und Vorschriften durch Wettbewerbs- und Aufsichtsbehörden vor. Estland schlägt beispielsweise eine proaktive Wettbewerbspolitik durch Sektoranalysen und Sensibilisierung für wettbewerbsrechtliche Vorschriften vor.

Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts über die Liberalisierung netzgebundener Wirtschaftszweige variiert erheblich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. In den meisten NRP wird zwar hervorgehoben, wie wichtig die Öffnung der Strom- und Gasmärkte ist, und die laufenden einzelstaatlichen Maßnahmen werden dargelegt, aber insbesondere im Gassektor werden insgesamt nur relativ langsam Fortschritte erzielt. Aus dem slowakischen NRP geht hervor, dass die Hemmnisse für die Öffnung des Energieversorgungsmarktes und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung ermittelt werden sollen. Darüber hinaus werden auch eingehende Maßnahmen zur Förderung des Wettbewerbs im Finanzdienstleistungssektor eruiert.

Auf Gemeinschaftsebene bestätigte die erste, im Rahmen des Lissabon-Programms der Gemeinschaft initiierte Marktuntersuchung, dass der Binnenmarkt für Strom und Gas eine ganze Anzahl schwerer Defizite aufweist. Die anfänglichen Feststellungen bestätigen die Bedenken, die schon seit langem hinsichtlich des Wettbewerbs auf dem Strom- und dem Gasmarkt bestehen: Marktkonzentration, vertikale Abschottung des Marktes, mangelnde Marktintegration, mangelnde Transparenz und Preisaspekte. Ferner wird zurzeit eine Untersuchung zum Thema Finanzdienstleistungen durchgeführt.

Ein wettbewerbsfähiger Telekommunikationssektor trägt wesentlich zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Förderung der IKT-Akzeptanz bei. Dennoch sind der Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten und deren Liberalisierung in vielen NRP nicht hinreichend abgedeckt.

Die meisten NRP schweigen sich über Wettbewerbsreform und -förderung bei den freiberuflichen Dienstleistungen aus, obwohl das Regulierungsniveau in vielen Mitgliedstaaten hoch ist, wo unter anderem Preise reguliert werden oder Werbeverbote und Beschränkungen für die Organisationsstruktur und die Zusammenarbeit zwischen Berufsgruppen bestehen. Das UK wird Empfehlungen zur Wettbewerbsförderung nachkommen, die im Rahmen einer Prüfung des Rechtsrahmens für anwaltliche Dienstleistungen abgegeben wurden.

Die Mitgliedstaaten haben ihre Maßnahmen im Bereich staatliche Beihilfen weitgehend auf horizontale Ziele neu ausgerichtet oder beabsichtigen, dies zu tun

(insbesondere die Beihilfen für FuE, Innovation, KMU, Umweltschutz- und Energiesparzwecke), und einige Mitgliedstaaten haben die Sektorbeihilfen gekürzt. Einige Mitgliedstaaten beabsichtigen, staatliche Beihilfen auf die Bereiche zu konzentrieren, in denen Marktdefizite bestehen, und wollen Ex-ante- und Ex-Post-Evaluierungen und eine Überwachung einführen. Dennoch blieb der Trend hinsichtlich der Summe der gewährten Beihilfen in den vergangenen fünf Jahren konstant<sup>7</sup>. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten sieht zwar Maßnahmen zur Förderung horizontaler Zielsetzungen vor, aber die meisten NRP beinhalten keine konkreten Vorschläge zur Reduzierung des Gesamtvolumens staatlicher Beihilfen.

Zypern schlägt eine Zwischenstandsbewertung aller geltenden Regelungen für staatliche Beihilfen durch die durchführenden Behörden und eine Ex-Ante-Evaluierung für alle vorgeschlagenen, staatliche Beihilfen betreffenden Maßnahmen vor, damit festgestellt werden kann, ob in dem zu fördernden Bereich Marktdefizite bestehen. Finnland plant eine Überprüfung und Bewertung der Subventionspolitik der Regierung insgesamt, die darauf abzielt, das Gesamtvolumen der Subventionen zu senken und sicherzustellen, dass die Beihilfen den Wettbewerb nicht verzerren.

Abschließend ist zu sagen, dass verschiedene Mitgliedstaaten das Thema Wettbewerb zwar als in Angriff zu nehmende Herausforderung anerkennen, aber raschere und konkretere Maßnahmen vonnöten sind, um insbesondere Wettbewerbshemmnisse zu beseitigen und die Bereiche Dienstleistungen und netzgebundene Wirtschaftszweige für den Wettbewerb zu öffnen.

### **3.3. Rahmenbedingungen für Unternehmen und bessere Regulierung**

Eine bessere Regulierung ist sowohl für die Erreichung der Ziele von Lissabon als auch für stärker wettbewerbsorientierte Rahmenbedingungen für Unternehmen wichtig, da auf diese Weise adäquatere Rechtsvorschriften erreicht, größere Anreize für Unternehmen geschaffen, unnötige Kosten vermieden sowie Hindernisse für Anpassungsfähigkeit und Innovation beseitigt werden. Allerdings reichen allein auf EU-Ebene ergriffene Maßnahmen nicht aus, da ein großer Teil der Verwaltungskosten nur aufgrund der Art und Weise entstehen, in der EU-Recht von den Mitgliedstaaten angewandt und einzelstaatliche Rechtsvorschriften ausgearbeitet werden. Eine bessere Regulierung beeinträchtigt die Entscheidungsfindung in den Mitgliedstaaten nicht, sondern wirkt sich auf die Kultur und die Voraussetzungen aus, unter denen Entscheidungen getroffen werden.

Alle Länder räumen ein, dass eine bessere Regulierung den Rahmenbedingungen für Unternehmen zum Vorteil gereicht und deren Verwaltungskosten verringert. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten misst den Rahmenbedingungen für Unternehmen vorrangige Bedeutung bei.

Acht Mitgliedstaaten (DK, DE, EL, HU, IE, NL, SE, UK) legten Informationen über einen systematischen Ansatz für eine bessere Regulierung vor, aber nur zwei weitere (FI, LT) gaben entsprechende Pläne für die Zukunft an. In den meisten

---

<sup>7</sup> Anzeiger für staatliche Beihilfen, KOM(2005) 624 vom 9.12.2005.

Mitgliedstaaten mit einer Strategie der besseren Regulierung gibt es eine behördliche Durchführungsstelle.

Sechs Mitgliedstaaten (AT, DK, IE, NL, PL, UK) schreiben bereits Folgenabschätzungen vor und weitere fünf Mitgliedstaaten (BE, CZ, EE, DE, SI) planen die Einführung verbindlicher Folgenabschätzungen. Nur vier Mitgliedstaaten (AT, DK, FI, SK) erkennen die Notwendigkeit einer uneingeschränkt integrierten Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen ausdrücklich an. Zu den institutionellen Vorkehrungen für die Anwendung von Folgenabschätzungssystemen wurden nur wenige Angaben gemacht.

Zwölf Mitgliedstaaten (AT, BE, CY, DK, FR, DE, LT, LU, NL, PT, SI, UK) haben institutionelle Strukturen zur Durchführung oder Unterstützung der Verwaltungskostenanalyse geschaffen oder beabsichtigen, dies zu tun. Zehn Mitgliedstaaten (CZ, EE, DK, FR, IT, DE, HU, PL, NL, UK) beabsichtigen, ihr System auf dem Standardkostenmodell aufzubauen, und einer (LU) zieht das EU-Standardkostenmodell in Betracht. Fünf Länder (CZ, DK, NL, SE, UK) gaben quantitative Ziele für die Verringerung der Verwaltungskosten an (z. B. um 20 % oder 25 % bis 2010). Die in diesem Zusammenhang als vorrangiges Ziel angegebenen Rechtsvorschriften gibt es bereits, allerdings hat sich der Schwerpunkt auf die in Vorbereitung befindlichen Rechtsvorschriften verlagert. Einige der Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang als förderlich identifiziert wurden, betreffen eGovernment, zentrale Ansprechstellen (so genannte „One-Stop-Shops“) und zentrale Unternehmensregister, die alle die Eintragungs- und Verwaltungsverfahren für Unternehmen vereinfachen würden.

Acht Mitgliedstaaten (AT, EE, DE, IT, PL, SI, ES, UK) planen Vereinfachungsprogramme, und vier Mitgliedstaaten (DK, IE, LU, SE) haben solche Programme bereits gestartet. Sie zielen auf Steuerrecht, Berichterstattungspflicht, fiskalische Maßnahmen, Unternehmensgründungen, Insolvenz, Arbeitnehmer- und Verbraucherschutz ab.

Nur das Vereinigte Königreich schreibt derzeit die Anhörung von Interessengruppen verbindlich vor, vier Mitgliedstaaten (DK, DE, IE, IT) planen jedoch neue Maßnahmen in diesem Bereich.

Parallel zu diesen Bemühungen auf einzelstaatlicher Ebene wurden 2005 auch auf Gemeinschaftsebene deutliche Fortschritte im Bereich der besseren Regulierung erzielt: die Leitlinien für Folgenabschätzungen<sup>8</sup> wurden überarbeitet, für die Bewertung von Verwaltungskosten<sup>9</sup> wurde eine einheitliche Methode vereinbart, Rechtsetzungsvorschläge wurden gescreent<sup>10</sup>, und es wurde eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds<sup>11</sup> lanciert.

---

<sup>8</sup> Leitlinien für die Folgenabschätzung, SEK(2005) 791 vom 15.6.2005.

<sup>9</sup> Mitteilung der Kommission über eine einheitliche EU-Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten, KOM(2005) 518 vom 21.10.2005.

<sup>10</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament \_ Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden, KOM(2005) 462 vom 27.9.2005.

<sup>11</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen \_ Umsetzung des Lissabon-Programms der

Angesichts des unterschiedlichen Ausmaßes, in dem eine bessere Regulierung in den Mitgliedstaaten zurzeit verfolgt wird, benennt die Kommission drei Fortschrittstadien. Das erste Stadium umfasst die Sensibilisierung für die bessere Regulierung und die Entwicklung einschlägiger Strategien und Instrumente. In diesem Stadium sind die Sensibilisierung für die bessere Regulierung, die Schaffung von Instrumenten für die Anhörung von Interessengruppen und die Entwicklung einer integrierten Strategie und institutionellen Struktur von entscheidender Bedeutung.

Im zweiten Stadium befinden sich diejenigen Mitgliedstaaten, die hinsichtlich der Anwendung bestimmter Instrumente der besseren Regulierung bereits Fortschritte gemacht haben, deren Ansatz aber noch nicht homogen und hinreichend koordiniert ist. Die Hauptherausforderungen liegen in der Umsetzung der verlaublichen Strategie und der Schwerpunktsetzung auf alle wesentlichen einschlägigen Instrumenten: integrierte Bewertung der wirtschaftlichen (einschließlich Verwaltungskosten), sozialen und ökologischen Auswirkungen, Anhörung und Vereinfachung.

Das fortgeschrittenste Stadium zeichnet sich durch volles Bewusstsein für und ein integriertes System zur besseren Regulierung aus, so dass für diese Länder die Herausforderung darin liegt, in ihren Bemühungen nicht nachzulassen. Hierzu sind Fortschritte bei der Überwachung, gemeinsam mit den Interessengruppen durchgeführte Evaluierungen der Ergebnisse bestehender Programme, der Austausch über die geeignetsten Vorgehensweisen mit anderen Mitgliedstaaten sowie gegebenenfalls die Einleitung neuer Initiativen erforderlich.

#### **3.4. Unternehmertum und KMU**

Kleine und mittlere Unternehmen sind Hauptträger von Wachstum und Beschäftigung, Nährboden für Geschäftsideen und Triebkraft für unternehmerische Initiative und Innovation. Die EU schöpft ihr unternehmerisches Potenzial aber noch nicht voll aus, und die Zahl derjenigen, die Unternehmer werden wollen, reicht nicht aus. Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten haben der KMU- und Unternehmenspolitik in ihren NRP Priorität zuerkannt.

Unternehmergeist kann durch Bildung gefördert werden. Mehrere Mitgliedstaaten haben (AT, ES, FI, IE, PL, UK) unternehmerisches Denken als Lernziel in Sekundarstufenlehrpläne bereits aufgenommen (AT, ES, FI, IE, PL, UK) oder planen, dies zu tun (EE, MT, PT, SK). Andere Mitgliedstaaten planen Fördermaßnahmen in diesem Bereich (LT, SE). Im Vereinigten Königreich z. B. gibt es für alle Schüler im Alter von 14 bis 16 Jahren fünftägige Kurse zur Vermittlung unternehmerischer Kenntnisse. Estland plant die Aufnahme betriebswirtschaftlicher Inhalte in die Lehrpläne in der allgemeinen Bildung und der sekundären beruflichen Bildung sowie die Entwicklung einschlägiger Fortbildungslehrgänge. Litauen wird Kampagnen zur Förderung von Unternehmertum organisieren und Beispiele erfolgreicher unternehmerischer Initiative publik machen, um das unternehmerische Image in der breiten Öffentlichkeit zu verbessern.

Die NRP geben nur geringen Aufschluss über Maßnahmen gegen die Stigmatisierung unternehmerischen Scheiterns. Ein interessantes Beispiel bietet Spanien, wo die neuen nationalen Lehrpläne vorsehen, dass Schülern und Studierenden auf allen Ebenen nicht nur betriebswirtschaftliche Kenntnisse, sondern auch der Wert unternehmerischen Scheiterns vermittelt wird.

Mehrere Mitgliedstaaten richten ihre Bemühungen auf die Bereitstellung von Mitteln für innovative Unternehmen (CZ, IE, LU, MT, NL, SE). Ein gutes Beispiel hierfür ist das neue Programm KAPITAL in der Tschechischen Republik mit sowohl privaten als auch staatlichen Mitteln. Derartige öffentlich-private Partnerschaften können das Interesse des Privatsektors an Investitionen wirksam stimulieren. Die Einführung von Wagniskapitalinstrumenten ist die häufigste finanzielle Maßnahme – ein Drittel der Mitgliedstaaten planen entsprechende Initiativen (DK, EE, GR, IE, LT, LV, LU, SI, SE). Einige Länder führen auch Darlehensgarantien ein (CY, GR, LT, LV, MT).

Verschiedene Mitgliedstaaten vereinfachen ihre Steuersysteme oder senken ihre Körperschaftsteuersätze (ES, FI, FR, GR, HU, SI, UK). Einige gewähren fortan auch Steuervergünstigungen für KMU (DK, MT, UK). Dänemark beispielsweise plant die Einführung von Steuervergünstigungen für Wachstumsunternehmen. Sie werden ab dem Zeitpunkt, ab dem das Unternehmen zum ersten Mal Gewinne erzielt, für eine Dauer von drei Jahren gewährt.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten verbessert die Unterstützungsdienste für Unternehmen (AT, FI, IE, IT, LT, MT, SK). Italien zum Beispiel arbeitete ein eGovernment-Handbuch und Leitlinien für öffentliche Online-Dienste aus. Insbesondere die kleinsten unter den KMU werden von dieser Reform profitieren. Zu den Verbesserungen zählen unter anderem eine drastische Reduzierung der Bescheinigungen auf Papier, die verstärkte Nutzung von E-Mails, da sie nun rechtskräftig sind, die Standardisierung und zunehmende Zahl von Datenbanken und elektronischen Archiven und die Verbesserung der Dienste der zentralen Anlaufstellen (One-Stop-Shops). Was die Unterstützungsdienste für KMU angeht, so sieht die Lage ganz unterschiedlich aus, denn einige Ländern ergreifen aktiv Maßnahmen, während andere diese Frage überhaupt nicht behandeln.

Einige Mitgliedstaaten planen Maßnahmen zur Förderung von Unternehmensgründungen (BE, CZ, ES, GR). Im Gegensatz hierzu sind nur wenige Maßnahmen zur Unterstützung der Übertragung von Unternehmen in Vorbereitung (SE). Ungefähr ein Drittel der NRP beinhalten Pläne zur Reform der nationalen Insolvenzvorschriften (CY, EL, HU, IT, LT, LU, LV, PL, SI, SK). Luxemburg und die Niederlande sind z. B. im Begriff zu analysieren, wie sie ihr Konkursrecht erheblich verbessern können. Verschiedene Mitgliedstaaten haben ihr Konkursrecht unlängst überarbeitet, um u. a. statt der Abwicklung eher den Fortbestand existenzfähiger Unternehmen zu fördern und die Verfahren zu beschleunigen.

Abschließend ist zu sagen, dass das Thema Unternehmertum und KMU in allen NRP behandelt wird, allerdings variieren die Schwerpunkte der Maßnahmen von Land zu Land erheblich. Zu den Themen, denen in den meisten NRP insgesamt wenig Aufmerksamkeit zukam, zählen Unternehmertum von Frauen, Übertragung von Unternehmen und die Stigmatisierung unternehmerischen Scheiterns.

### 3.5. Europäische Infrastruktur

Die Vollendung des transeuropäischen Verkehrsnetzes ist unerlässlich für die Schaffung eines nachhaltigen Verkehrssystems in Europa. Den grenzübergreifenden Projekten sowohl für Verkehrs- als auch für Energienetze kommt besondere Bedeutung zu. Neue physische Infrastrukturen sind häufig eine Voraussetzung für den effektiven Wettbewerb in netzgebundenen Wirtschaftszweigen. So ist z. B. der Verbundgrad im Stromsektor weiterhin niedriger als für eine effiziente Integration der Märkte notwendig wäre.

Das Thema Infrastruktur ist Gegenstand von rund 20 NRP. In der Hälfte davon (CZ, EL, ES, IE, IT, CY, LT, HU, AT) wird der Infrastrukturaufbau als Hauptpriorität eingestuft. Die hierfür angeführten Gründe sind erstens die Verbesserung der wirtschaftlichen Integration \_ im Binnenmarkt, aber auch global \_ und zweitens die Förderung des Produktivitätszuwachses durch Modernisierung der physischen Rahmenbedingungen für Unternehmen. Der Aufbau integrierter Logistikplattformen, die Verbesserung des öffentlichen Verkehrs und der Ausgewogenheit zwischen Regionen und Verkehrsträgern sowie die Reduzierung von Verkehrsüberlastungen sind weitere Ziele, die in den NRP genannt werden.

Die Modernisierung und Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Schiene, Flughäfen, Seehäfen und Kanäle) steht in den NRP, die die Infrastrukturleitlinie behandeln, an erster Stelle. In der Regel geben die Mitgliedstaaten die Projekte an, die sie als prioritär einstufen, und zum Teil werden auch die Finanzrahmen dargelegt (DK, LV, LT, NL, AT, UK). Die *TEN-Korridore* haben ihren festen Platz in der einzelstaatlichen Planung und werden in 15 NRP ausdrücklich behandelt. Von den auf EU-Ebene benannten Prioritäten sind der Brenntunnel, die Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnverbindung Paris – Brüssel – Köln – Amsterdam – London, Rail Baltica, die Eisenbahnachse Fehmarnbelt und Hochgeschwindigkeitsseewege in den NRP erwähnt.

In einigen NRP wird auch der Energieinfrastruktur und insbesondere internationalen Zusammenschaltungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet (EL, ES, IE, LV, LT, PO, SE). Das nordische Stromnetz und seine Anschlüsse nach Süden, das iberische Netz und das Netz Republik Irland/Nordirland werden alle von den jeweiligen Mitgliedstaaten genannt.

Die IKT-Infrastruktur ist Thema aller NRP, was die Breitbandverfügbarkeit angeht (vgl. Abschnitt 2.3).

Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) im Verkehrsinfrastrukturkontext werden von EL, ES, FR, LV, NL, PO und dem UK behandelt. Je nach den einzelstaatlichen Gegebenheiten zählen zu den in diesem Kontext behandelten Themen Privatisierungen, Börsengänge, Neugestaltung von ÖPP-Verträgen und neue Rechtsvorschriften für ÖPP.

Einige Mitgliedstaaten behandeln in ihren NRP auch die Preisgestaltung in diesem Bereich. Die Niederlande eruiieren zurzeit die Möglichkeiten einer Verlagerung der Steuerlast vom Fahrzeugeigentum auf die Straßennutzung durch Mautpflicht und Kraftstoffbesteuerung, Portugal, Belgien, Zypern, Schweden und Frankreich planen, Umweltschutz- und Infrastrukturkosten in die Kfz-Besteuerung zu integrieren, und

Schweden wird probeweise eine City-Maut für Stockholm einführen. Die Infrastruktur-Preisgestaltung wird auch im ungarischen und im irischen NRP als in Angriff zu nehmendes Thema angeführt.

Abschließend ist festzustellen, dass die Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur sowie die Verbesserung und grenzüberschreitende Verknüpfung von Verkehrs- und Energieinfrastrukturen in vielen NRP im Vordergrund stehen. In einer beträchtlichen Anzahl von Mitgliedstaaten werden sie als Schlüsselprioritäten angesehen. In den meisten NRP sind Prioritäten im Zusammenhang mit den TEN-Korridoren fest verankert. Allerdings wird nicht auf alle vereinbarten Prioritätsprojekte eingegangen. Die bevorzugten Verkehrsträger variieren erheblich von Land zu Land, und zwar von einem eindeutigen Schwerpunkt auf dem Straßenverkehr in vielen neuen Mitgliedstaaten bis hin zu einem ausgewogeneren Ansatz unter Verknüpfung verschiedener Verkehrsträger. Öffentlich-private Partnerschaften für die Infrastrukturentwicklung und Infrastrukturpreisgestaltungssysteme, die Investitionen und externe Kosten berücksichtigen, werden in einer begrenzten Anzahl von NRP erörtert.

# **TEIL III**

## **Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2005/2006**

### **Mehr und bessere Arbeitsplätze: Umsetzung der Prioritäten der Europäischen Beschäftigungsstrategie**

#### **1. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Reformen zahlen sich aus. Beweis dafür sind die strukturellen Veränderungen, die von den Mitgliedstaaten ab Mitte der 90er Jahre eingeleitet wurden, und ihre positiven Auswirkungen auf zahlreiche Merkmale der Arbeitsmärkte. Die Reform hat dazu beigetragen, die Beschäftigungsintensität des Wachstums zu steigern, eine beschäftigungsfreundlichere Lohnentwicklung zu ermöglichen und die strukturelle Arbeitslosigkeit zu senken. Für die EU als Ganzes hat sich jedoch gezeigt, dass die Reform nicht ehrgeizig und überzeugt genug angegangen wurde, um einen weit reichenden und tief greifenden Wandel einzuleiten. Die strukturellen Verbesserungen sind immer noch nicht ausreichend, um mehr Wachstum und Beschäftigung zu erzeugen und die EU schneller ihren Beschäftigungszielen näher zu bringen<sup>12</sup>.

In der Gewissheit, dass sich die Wirtschaft und die Gesellschaft der EU künftig immer größeren Herausforderungen zu stellen haben, wurde die neu ausgerichtete Lissabon-Strategie vor allem auf die Beseitigung dieser Unzulänglichkeit ausgerichtet. Die Alterung der Bevölkerung wirkt sich auf die Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung aus, verringert das Arbeitskräfteangebot und in der Folge auch die Beschäftigung. Durch den raschen, durch die Globalisierung verursachten wirtschaftlichen Wandel wird das vorhandene Gleichgewicht weiter gestört werden. Aber die EU und ihre Mitgliedstaaten sind in der Lage, sich an dieses sich verändernde Umfeld anzupassen. Mit der Lissabon-Strategie verfügt die EU über einen Rahmen, mit dem diese Anpassung erfolgreich gemeistert werden kann.

Der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS), der Beschäftigungskomponente der Lissabon-Strategie, liegen drei Zielsetzungen zugrunde: Vollbeschäftigung, Produktivität und Arbeitsqualität sowie sozialer und territorialer Zusammenhalt. Als Teil der Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung bilden die beschäftigungspolitischen Leitlinien den strategischen Rahmen für gezielte Maßnahmen. Drei Prioritäten bilden ihren Schwerpunkt: mehr Menschen in Arbeit zu bringen und zu halten, das Arbeitskräfteangebot zu vergrößern und die sozialen Sicherungssysteme zu modernisieren; die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und Unternehmen zu verbessern und die Investitionen in Humankapital durch Verbesserung von Bildung und Qualifizierung zu steigern. Für einen umfassenden

---

<sup>12</sup> Die Beschäftigungsquotenziele sind in Tabelle 2 aufgeführt. Ein Überblick über die jüngsten Beschäftigungstrends und strukturellen Veränderungen auf den Arbeitsmärkten der EU gibt der Bericht *Employment in Europe 2005* der Europäischen Kommission.

Ansatz zur Verwirklichung dieser Ziele müssen die im Rahmen dieser Prioritäten getroffenen Maßnahmen ineinander greifen. Auch die Verbesserung des Managements der Beschäftigungspolitik ist wesentlicher Bestandteil der Leitlinien.

Zwar sind zweckmäßige Beschäftigungsstrategien für die Anhebung des Beschäftigungsniveaus und die Steigerung der Produktivität unerlässlich, sie allein reichen jedoch nicht aus. Sachgemäße makroökonomische Politik und effiziente Reformen zur Förderung von Unternehmen, Forschung und Entwicklung und zur Schaffung funktionierender Waren- und Dienstleistungsmärkte sind entscheidende Faktoren, damit das schwache Wirtschaftswachstum stimuliert und Beschäftigung und Produktivität gesteigert werden können. Der auf Integration basierende Ansatz der Lissabon-Strategie bildet die Grundlage für einen Politikmix, der auf die besonderen Herausforderungen eines jeden Mitgliedstaates zugeschnitten ist, und für den Beginn einer umfassenden Partnerschaft für Reformen.

Eine Untersuchung der Beschäftigungsaspekte der nationalen Reformprogramme (NRP) führt zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten dem Ziel, mehr Menschen in Arbeit zu bringen und zu halten, den Vorrang geben. Die Entschlossenheit, die Beschäftigungsquoten zu verbessern ist, ebenso wie die Tatsache, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen jetzt mit Zielvorgaben für die nationale Beschäftigungsquote planen, durchaus positiv zu bewerten. Dennoch werden Wirksamkeit und Nachhaltigkeit solcher Strategien aufgrund punktueller Maßnahmen, die lediglich auf eine begrenzte Anzahl bestimmter Gruppen abzielen, gemindert. Es bedarf eines ergänzenden, lebenszyklusorientierten Ansatzes für mehr Beschäftigungsmöglichkeiten und Erleichterungen bei der beruflichen Neuorientierung, der auch geschlechterspezifische Fragen berücksichtigt.

Obwohl der Frage, mehr in Humankapital zu investieren, um die Beschäftigungslage zu verbessern und die Produktivität zu steigern, große Aufmerksamkeit geschenkt wird, werden die Anstrengungen zur Steigerung der Effizienz von Investitionen weniger wahrgenommen. Soll der Durchbruch erreicht werden, der erforderlich ist, um den in der Wirtschaft herrschenden Bedarf an Humankapital zu decken, muss die Politik einen weniger bruchstückhaften Ansatz verfolgen. Die Umsetzung von lebenslangem Lernen, umfassender Bildung, Schulung und Erwachsenenbildung, insbesondere für Geringqualifizierte, erfordert eine kohärente Politik, die auf die wirtschaftliche und soziale Lage der einzelnen Mitgliedstaaten abgestimmt ist. Die Struktur und die Quellen finanzieller Investitionen müssen mit besonderem Blick auf die Anreize für Investitionen in lebenslanges Lernen überprüft werden.

In den NRP wird weiteren Maßnahmen zur Förderung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitskräften und Unternehmen zu wenig Bedeutung beigemessen. Das derzeitige Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit in vielen Mitgliedstaaten hat zu immer stärker segmentierten Arbeitsmärkten geführt, bei denen die Gefahr besteht, dass die Unsicherheit von Beschäftigungsverhältnissen wächst, wodurch eine nachhaltige Integration in das Arbeitsleben gestört und die Erhöhung des Humankapitals gebremst wird. Dabei wird die Wechselwirkung mit anderen politischen Strategien zur Produktivitätssteigerung und zur Sicherung der Integrationsfähigkeit der Arbeitsmärkte zu wenig berücksichtigt. Daher sollte der Schaffung effizienter Voraussetzungen für Flexibilität *und* Sicherheit („Flexicurity“) mehr Beachtung geschenkt werden. Notwendige Elemente dafür sind hinreichend flexible Arbeitsverträge in Verbindung mit einer wirksamen aktiven

Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung von Arbeitsmarktübergängen, ein verlässliches, ansprechendes System für lebenslanges Lernen und moderne soziale Sicherungssysteme, die einerseits Einkommensunterstützung bieten und gleichzeitig zur Förderung der Arbeitsmarktmobilität geeignet sind. Der aktiven Einbeziehung der Sozialpartner – die eine besondere Verantwortung in diesem Bereich tragen – sollte mehr Beachtung geschenkt werden.

Die NRP zeigen, dass die Mitgliedstaaten zu Reformen entschlossen sind, insbesondere da sie bestimmte zentrale Herausforderungen und Prioritäten in den Mittelpunkt stellen. Insgesamt haben sie damit zwar den richtigen Weg eingeschlagen, dennoch gibt es Grund zu befürchten, dass die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit mit den angekündigten Maßnahmen nicht geschlossen werden kann. Zwar bekennen sich die Regierungen z. B. deutlich zu dieser Strategie auf nationaler Ebene, es gibt aber weniger Anhaltspunkte dafür, dass das Programm auch breiten Rückhalt in der Gesellschaft findet und fest auf soziale Reformpartnerschaften gegründet ist. Dies sollte neben der Ungewissheit hinsichtlich lokaler und regionaler Verwaltungskapazitäten und verfügbarer Haushaltsmittel (u. a. Mittel aus den europäischen Strukturfonds) in den Mitgliedstaaten Anlass zu Wachsamkeit geben. Unter den in der Mitteilung der Kommission beschriebenen länderspezifischen Herausforderungen, sind die Bereiche aufgeführt, in denen die einzelnen Mitgliedstaaten verstärkt Anstrengungen unternehmen müssen<sup>13</sup>.

## 2. VERWIRKLICHUNG DER ZIELE

Die Mitgliedstaaten sollten eine Politik verfolgen, die Vollbeschäftigung, Produktivität und Arbeitsqualität sowie soziale und territoriale Kohäsion fördert. Diese Ziele bilden neben Good Governance den Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Bei den NRP liegt der Schwerpunkt auf der Erhöhung der Beschäftigungsquoten. Nur wenige Mitgliedstaaten konzentrieren sich auf eine Verbesserung der Produktivität und der Qualität des Arbeitsplatzes oder auf den sozialen und territorialen Zusammenhalt und noch weniger auf die Wechselwirkungen zwischen diesen Zielsetzungen und der Anhebung der Beschäftigungsquoten.

### *Vollbeschäftigung*

Das langsame Wirtschaftswachstum hat die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte in den letzten Jahren beeinträchtigt und die geringen Fortschritte bei der Umsetzung der Beschäftigungsziele von Lissabon und Stockholm sind weitgehend darauf zurückzuführen. Das Beschäftigungswachstum erreichte 2004 lediglich 0,6 %, und lag etwas über dem des vergangenen Jahres (0,3 %). Demzufolge stieg die Beschäftigungsquote in der EU auf 63,3 %. Die Arbeitslosigkeit im Vergleich zu 2003 lag unverändert bei 9,0 % (vorläufige Angabe für 2005: 8,7 %), obwohl die Langzeitarbeitslosigkeit auf 4,1 % stieg. Der Anstieg der Beschäftigungsquote war wiederum hauptsächlich auf Frauen (0,7 Prozentpunkte) und ältere Menschen (0,8 Prozentpunkte) zurückzuführen.

---

<sup>13</sup> Siehe länderspezifische Kapitel im jährlichen Fortschrittsbericht.

**Tabelle 1: Beschäftigungsquoten insgesamt**

<b>Fortschrittstempo seit 1997 Beschäftigungsquoten 2004 (in %)</b>	<b>langsam</b>	<b>annähernd durchschnittlich</b>	<b>schnell</b>
<b>&gt; 70</b>		DK, SE, UK, NL	
<b>65-70</b>	AT	CY, DE, PT, FI, SI	IE
<b>&lt; 65</b>	CZ, EE, LT, MT, PL, SK	BE, EL, HU, FR, LU, LV	ES, IT

Erklärung: Das Fortschrittstempo wird anhand der Veränderung der Beschäftigungsquote in Prozentpunkten zwischen 1997 und 2004 ermittelt:

- a) Langsamer Fortschritt: Der Anstieg der Beschäftigungsquote lag abzüglich der Hälfte der (ungewichteten) Standardabweichung unter dem Durchschnitt der EU-25.
- b) annähernd durchschnittlicher Fortschritt: Die Beschäftigungsquote stieg innerhalb der Marge einer Standardabweichung gemessen am EU-25-Durchschnitt.
- c) Schneller Fortschritt: Der Anstieg der Beschäftigungsquote lag abzüglich der Hälfte der (ungewichteten) Standardabweichung über dem Durchschnitt der EU-25.

Die Beschäftigungsquote unter Frauen stieg weiter an und erreichte 2004 55,7 %. Das Beschäftigungsgefälle im Verhältnis zwischen Frauen und Männern verringerte sich 2004 auf 15,2 Prozentpunkte (von 17,6 Prozentpunkten im Jahr 2000). Bei den Vollzeitäquivalenten hat es hingegen langsamere Fortschritte gegeben (21,7 Prozentpunkte im Vergleich zu 23,3 Prozentpunkten im Jahr 2001).

Die Beschäftigungsquoten unter älteren Menschen sind seit 2000 um insgesamt 4,4 Prozentpunkte auf 41,0 % deutlich gestiegen und machen den größten Anteil des Beschäftigungswachstums aus. Für jüngere Menschen hat sich die Beschäftigungslage in der Hälfte der Mitgliedstaaten verschlechtert. Mit 18,7 % ist die Jugendarbeitslosigkeit fast doppelt so hoch wie die Gesamtarbeitslosenquote. Hier sind politische Maßnahmen erforderlich, damit gewährleistet werden kann, dass jungen Menschen der Einstieg in den Arbeitsmarkt gelingt und sie auch in ihrem späteren Leben die Chancen auf dem Arbeitsmarkt nutzen können.

Trotz gewisser Fortschritte im Laufe der Jahre liegt die Gesamtarbeitslosenquote nach wie vor 7 Prozentpunkte (d. h. um 20 Millionen Arbeitsplätze) unter dem Ziel für 2010 und obwohl die Beschäftigungsquoten unter Frauen und älteren Menschen schneller gestiegen sind, liegen auch diese Zahlen weiterhin 4 bzw. 9 Prozentpunkte unter den jeweiligen Zielen 2010. Immer mehr Mitgliedstaaten haben ihr Engagement in Form von Beschäftigungsquotenzielen konkretisiert. 18 Mitgliedstaaten haben nationale Zielwerte für die Beschäftigungsquote festgesetzt, 15 für die Beschäftigungsquote unter Frauen und 11 für die Beschäftigungsquote unter älteren Menschen<sup>14</sup>.

#### *Produktivität und Qualität der Arbeit*

Seit Mitte der 90 Jahre ging die Arbeitsproduktivität im Vergleich zu den USA zurück. Die durchschnittliche Arbeitsproduktivität (gemessen am BIP je

<sup>14</sup> In Tabelle 2 und Tabelle 3 sind die von den Mitgliedstaaten festgelegten Beschäftigungsziele im Einzelnen aufgeführt.

Beschäftigten) lag 2004 bei 1,9 %, was zwar eine Verbesserung im Vergleich zu den vorangegangenen drei Jahren, nicht aber gemessen an der mäßigen Arbeitsproduktivität Mitte der 90er Jahre darstellt. Die Zahlen liegen weiterhin hinter denen der USA (3,3 %) und Japan (2,5 %). Gemessen am BIP pro Arbeitsstunde ist die Diskrepanz weniger augenfällig: die Wachstumsrate in der EU – ähnlich wie in Japan – lag 2004 bei 2,5 %, allerdings vertiefte sich die Kluft zwischen der EU und den USA in zunehmendem Maße.

Die Fortschritte bei der Verbesserung der Arbeitsplatzqualität sind weiterhin unterschiedlich<sup>15</sup>. Die Beteiligungsquote der Bevölkerung am lebenslangen Lernen ist ebenso wie das Bildungsniveau unter jungen Menschen gestiegen. Dennoch sind weitere Fortschritte im Hinblick auf andere Aspekte der Arbeitsplatzqualität unerlässlich, insbesondere was den Wechsel von befristeten zu unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen und den Wechsel von gering bezahlten Beschäftigungsverhältnissen einerseits und die Arbeitsmarktsegmentierung andererseits angeht. Nur wenige Mitgliedstaaten nutzen die Synergieeffekte zwischen verbesserter Arbeitsqualität und -produktivität zur Erhöhung der Beschäftigungsquote.

#### *Sozialer und territorialer Zusammenhalt*

Nachdem die Langzeitarbeitslosigkeit über mehrere Jahre rückläufig war, ist sie 2004 wieder leicht gestiegen und die Beschäftigungschancen benachteiligter Bevölkerungsgruppen haben sich verschlechtert. Der Schwerpunkt der NRP liegt auf der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten als beste Lösung für die Entwicklung integrativer Arbeitsmärkte. Obwohl ein solcher Ansatz entscheidend ist, sollte der durch eine Politik zur Förderung des Zugangs zu hochwertigen Arbeitsplätzen, Ausbildung, Gesundheitsversorgung und Wohnraum sowie zu Einkommen ergänzt werden, die eine uneingeschränkte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglichen.

Es gibt nach wie vor regionale Unterschiede bei den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten und viele Regionen sind von hoher Arbeitslosigkeit betroffen. In Regionen mit niedrigen Beschäftigungsquoten ist häufig auch die Produktivität niedriger. Bei einem Anstieg der Arbeitsproduktivität in Regionen mit generell niedriger Produktivität hat dies nicht gleichzeitig zu einer wesentlichen Erhöhung der Beschäftigungsquote geführt.

#### *Angemessene Umsetzung von Beschäftigungsstrategien*

Die Ausarbeitung der NRP bedeutet einen Neubeginn in der Beschäftigungspolitik, der sich auf die Erfahrungen mit der 1997 gestarteten Europäischen Beschäftigungsstrategie stützt. In den NRP gehen frühere nationale Aktionspläne für Beschäftigung auf, die der Orientierung bei der Strukturierung und Entwicklung nationaler Beschäftigungsstrategien dienten. In den meisten Fällen entsprechen die von den Mitgliedstaaten festgelegten Prioritäten den 2004 angenommenen länderspezifischen beschäftigungspolitischen Empfehlungen der EU.

---

<sup>15</sup> Genaueres zu den 10 Komponenten der Arbeitsplatzqualität finden Sie im Dokument KOM (2003) 728 „Die jüngsten Fortschritte in der Verbesserung der Arbeitsplatzqualität“ vom 26.11.2003.

Der Zeitpunkt und die Neuartigkeit der Vorgehensweise erschwerte 2005 die Einbeziehung der nationalen Parlamente, so dass nur wenige in das Zustimmungsverfahren einbezogen wurden. Dies sollte durch weniger zeitliche Engpässe vermieden werden können. Die Sozialpartner wurden von fast allen Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße konsultiert, aber die NRP sind nach wie vor Regierungsdokumente. In Mitgliedstaaten, in denen es Dreiergremien gibt, wurden diese nicht immer direkt einbezogen und die NRP enthielten nicht genügend Verpflichtungen der Sozialpartner. Auch dies dürfte sich in den kommenden Phasen verbessern.

Die Mitgliedstaaten nennen zwar die Durchführungsstrukturen in ihren NRP, aber die konkreten Umsetzungs- und Überwachungsmechanismen, die auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene geschaffen werden müssen, werden weniger ausführlich behandelt.

In den Leitlinien werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, für die Reformen angemessene finanzielle Mittel bereitzustellen und öffentliche Gelder effektiv einzusetzen und dabei für Transparenz hinsichtlich der Ergebnisse und Zeitpläne für die Hauptmaßnahmen zu sorgen. Die Programme enthalten zu wenige Informationen zu dieser Frage, um abschätzen zu können, ob diese Vorgaben erfüllt wurden. Häufig wird der Rolle des Europäischen Sozialfonds (ESF) besondere Bedeutung beigemessen, aber die Berichterstattung erfolgt nur unregelmäßig.

### **3. UMSETZUNG DER VORRANGIGEN MASSNAHMEN**

Zur Erreichung der Beschäftigungsziele der EU sind in den beschäftigungspolitischen Leitlinien drei vorrangige Maßnahmenbereiche genannt. In den NRP wird der Schwerpunkt darauf gelegt, mehr Menschen in Arbeit zu bringen und zu halten und mehr und besser in das Humankapital zu investieren. Die Bedeutung weiterer Maßnahmen zur Förderung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitskräften und Unternehmen ist hingegen meist von untergeordneter Bedeutung. Die Beschäftigungspolitik in diesem Bereich bleibt häufig in Ansätzen stecken und ist nicht ausgewogen. Die erforderlichen Voraussetzungen für „Flexicurity“ sollten mehr in den Vordergrund gerückt werden, indem hinreichend flexible Arbeitsverträge mit wirksamen Strategien zur Förderung von Arbeitsmarktübergängen, lebenslangem Lernen für alle und angemessener Sozialversicherung verbunden werden.

#### **3.1. Mehr Menschen in Beschäftigung bringen und halten, das Angebot an Arbeitskräften erhöhen und die Systeme für den Sozialschutz modernisieren**

*Einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik fördern*

Die meisten Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von LV, NL und UK) entwickeln keinen integrierten Ansatz für das gesamte Erwerbsleben. Viele berücksichtigen die meisten Elemente, tun dies jedoch nicht systematisch. Besondere Aufmerksamkeit wird jungen Arbeitssuchenden und der Vermeidung des frühen Ausstiegs aus dem Arbeitsleben unter älteren Arbeitskräften geschenkt. Strategien zur Förderung der Beschäftigung unter Frauen und der Gleichstellung von Mann und Frau sind noch unausgereift.

Die meisten Mitgliedstaaten konzentrieren sich vor allem auf junge Menschen, aber die Konzepte sind häufig wenig ausgereift. In den meisten Fällen sind u. a. Maßnahmen vorgesehen, die die Beschäftigungschancen erhöhen sollen, indem Arbeit/Lehre mit Ausbildung und Schulung verbunden werden. Viele Mitgliedstaaten wollen die Zahl der Lehrstellen erhöhen, ohne jedoch das Beschäftigungsangebot auszuweiten. Eine größere Abstimmung zwischen Bildungs-, Ausbildungs-, Mobilitäts-, Beschäftigungs- und Integrationspolitik mit klaren Zielsetzungen würde zu erfolgreichen Strategien für junge Menschen führen. Die Mitgliedstaaten setzen sich dafür ein, jedem jungen Arbeitssuchenden innerhalb von 6 Monaten einen Neueinstieg zu ermöglichen, indem sie Maßnahmen für individuelle Aktionspläne vorlegen, die Karriereberatung, Weiterbildung und Umschulung, Unterstützung bei der Arbeitssuche und Lehrstellen umfassen.

### **Europäischer Pakt für die Jugend**

Auf dem Europäischen Rat vom März 2005 nahmen die Staats- und Regierungschefs den Europäischen Pakt für die Jugend als eines der Instrumente zur Verwirklichung der Ziele von Lissabon für Wachstum und Arbeitsplätze an. Der Pakt für die Jugend zielt darauf ab, Bildung, Ausbildung, Mobilität, Beschäftigung und die soziale Eingliederung junger Menschen zu verbessern und die Vereinbarung von Arbeit und Familie zu erleichtern. Die Reaktionen der meisten Mitgliedstaaten auf den Pakt für die Jugend geben Anlass zu Zuversicht, auch wenn er noch nicht in vollem Umfang ausgeschöpft wird. Eine Reihe von Mitgliedstaaten beziehen sich ausdrücklich, wenn auch nicht immer sehr ausführlich, auf den Pakt (AT, BE, DE, ES, FI, FR, IE, NL, PT, SI, SE, UK), andere haben Maßnahmen aufgenommen, die mit dem Pakt in Einklang stehen, ohne dass darauf hingewiesen wird. Wie vom Europäischen Rat vorgesehen, sollten Jugendorganisationen gestärkt werden; nur SE hat junge Menschen bei der Ausarbeitung seines NRP konsultiert.

Die meisten Mitgliedstaaten halten es für erforderlich, die Beschäftigungsquote unter älteren Arbeitskräften anzuheben, häufig handelt es sich bei den diesbezüglichen Maßnahmen jedoch um Ad-hoc-Maßnahmen. Breit angelegte Initiativen zielen darauf ab, vorhandene Anreize zu überprüfen, Arbeitskräfte davon abzuhalten, in den Vorruhestand zu gehen, und flexiblere Regelungen für den Vorruhestand zu schaffen sowie das Rentenalter anzuheben. Das Ziel der EU, das derzeitige durchschnittliche Rentenalter bis 2010 um fünf Jahre anzuheben (derzeit 61 im Vergleich zu 59,9 im Jahr 2001), kann nicht erreicht werden, sofern die politischen Maßnahmen nicht rascher umgesetzt werden. Nur sieben Mitgliedstaaten haben sich konkrete Ziele in diesem Bereich gesetzt. Viele Mitgliedstaaten führen derzeit Rentenreformen durch, mit denen die Verlängerung der Lebensarbeitszeit angestrebt wird. Dies sollte allerdings mit Maßnahmen zur Sicherung von Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer einhergehen. Es gibt nicht viele Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unter älteren Arbeitnehmern und zur Verbesserung ihrer Chancen innerhalb von Unternehmen.

Der potentielle Beitrag, den Frauen zur Erhöhung der Beschäftigungsquote leisten können, wird nicht deutlich hervorgehoben. Die Maßnahmen konzentrieren sich auf Verbesserungen in Bezug auf die Verfügbarkeit und die Erschwinglichkeit von

Kinderbetreuung und der Betreuung anderer Familienangehöriger. Sieben Mitgliedstaaten haben sich das Ziel zusätzlicher Betreuungsplätze gesetzt. Dennoch sind die Ziele von Barcelona im Bereich der Kinderbetreuung längst nicht erreicht. Häufig wird die Auffassung vertreten, die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben sei Sache der Frauen und auf die Notwendigkeit, Männer mehr in Kinderbetreuung und Erziehungsurlaub einzubinden, wird nicht näher eingegangen. Nur in wenigen Fällen verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, die Diskrepanzen bei den Beschäftigungsquoten unter Männern und Frauen zu überwinden. Die Frage der unterschiedlichen Bezahlung bei Männern und Frauen wird eingehender diskutiert, aber nur wenige Mitgliedstaaten schlagen konkrete Maßnahmen vor (DK, FR, NL, und SE). Andere planen derzeit mögliche Schritte bzw. allgemeine Verpflichtungen, um die Vorschriften über gleiche Bezahlung durchzusetzen und die Arbeitsmarktsegmentierung zu verringern.

Die meisten Mitgliedstaaten bemühen sich, die sozialen Sicherungssysteme zu modernisieren, mehr Anreize zur Arbeitsaufnahme und zu einem längeren Verbleib im Arbeitsleben zu bieten und individuelle Unterstützung für diejenigen anzubieten, für die der Zugang zum Arbeitsmarkt besonders erschwert ist. Viele Mitgliedstaaten stehen vor dem Problem, dass Sozialleistungen genutzt werden, um aus dem Arbeitsleben auszusteigen. Besondere Aufmerksamkeit widmen sie hierbei der großen Anzahl von Menschen, die wegen Krankheit oder Behinderung nicht erwerbstätig sind und bei denen die Kriterien für den Bezug von Sozialleistungen weniger streng geprüft werden (FI, NL, PL, SE und UK stehen besonderen Herausforderungen in Bezug auf die Nachhaltigkeit gegenüber). Einige wenige Mitgliedstaaten (DE, NL, PT, UK) überprüfen die verschiedenen Zweige ihrer sozialen Sicherungssysteme, um diese Problematik anzugehen.

**Aus den EU-Zielen der sozialen Eingliederung und der sozialen Sicherung entstehende Synergien nutzen**

Es gibt eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den NRP und jenen Zielen, auf die sich die Mitgliedstaaten auf EU-Ebene im sozialpolitischen Bereich im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung für soziale Eingliederung, Renten und Gesundheit verpflichtet haben. In den NRP stellen die Mitgliedstaaten fest, dass Ressourcen durch den Ausschluss bestimmter Menschen und Bevölkerungsgruppen vom gesellschaftlichen Leben und vom Arbeitsmarkt brachliegen, was aus wirtschaftlichen Gründen und aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit geändert werden muss. Mit den Rentenreformen, die zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit durchgeführt werden, werden die Menschen dazu angehalten, länger im Arbeitsleben zu verbleiben. Die Angemessenheit der Renten hängt nun davon ab, ob die Arbeitsmärkte sich für ältere Arbeitskräfte öffnen und stärker integriert werden. In einigen NRP (besonders denen der neuen Mitgliedstaaten) wird die Bedeutung der Fragen der Gesundheitsversorgung als Voraussetzung für mehr und bessere Arbeit hervorgehoben.

*Integrative Arbeitsmärkte schaffen, Arbeit attraktiver und für Arbeitsuchende – auch für benachteiligte Menschen – und Nichterwerbstätige lohnend machen*

Der Erfolg der Mitgliedstaaten bei der Schaffung von Anreizen zur Arbeitsaufnahme in Sozialsystemen wird von ihrer Fähigkeit abhängen, Menschen dabei zu

unterstützen, durch aktive Arbeitsmarktpolitik Arbeit zu finden. Zu dieser Politik zur Schaffung von Anreizen zur Arbeitsaufnahme in Steuer- und Sozialleistungssystemen gehören auch Steuersenkungen und niedrigere Sozialabgaben für (gering bezahlte) Arbeit, bei Erwerbstätigkeit gezahlte Sozialleistungen („in-work benefits“), gestaffelte Sozialleistungen sowie entsprechende Auswahlkriterien und ihre Durchsetzung. Die meisten Mitgliedstaaten machen sich das Ziel der EU zu Eigen, dass jede nicht erwerbstätige Person die Möglichkeit eines Neueinstiegs in Form von Ausbildung, Praktika oder einer neuen Arbeitsstelle erhält, bevor sie 6 Monate (Jugendliche) bzw. 12 Monate (Erwachsene) arbeitslos gewesen ist. Allerdings haben es nur acht Mitgliedstaaten fast erreicht. Das Ziel, dem zufolge 25 % der Langzeitarbeitslosen an aktiven Maßnahmen teilnehmen sollten, erreichen elf Mitgliedstaaten, obwohl in den NRP keine entsprechenden Ziele gesetzt sind.

Die Pläne der Mitgliedstaaten, die Eingliederung derer zu fördern, die die schlechtesten Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, sind vor allem auf junge Arbeitsuchende und Arbeitsuchende mit Behinderungen ausgerichtet. Andere Gruppen, wie Staatsangehörige aus Drittstaaten oder Minderheiten, werden in unzureichendem Maße berücksichtigt. Nichterwerbstätigkeit zu bekämpfen, zu aktiver Beteiligung zu ermutigen und Strategien für den Verbleib im Erwerbsleben stärker zu fördern, ist angesichts der Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter, die aufgrund von Behinderungen nicht ins Arbeitsleben zurückkehren, unerlässlich.

#### *Den Arbeitsmarkterfordernissen besser gerecht werden*

Mehrere Länder nehmen umfangreiche organisatorische Veränderungen in ihren öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV) vor, um den Anforderungen der Arbeitsmarktintegration zu genügen. In mehreren Ländern (BE, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, NL, UK) arbeiten ÖAV, Sozialversicherungsträger und Träger der Arbeitslosenunterstützung enger zusammen oder werden zusammengelegt, um so den Bedürfnissen der Menschen mit den geringsten Chancen auf dem Arbeitsmarkt besser gerecht werden zu können. Die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlungsdiensten wird vertieft (CZ, ES, FR, NL). Eine frühzeitige Feststellung der Marktchancen von Arbeitsuchenden ist gängige Praxis in einer Reihe von Mitgliedstaaten (DK, FI, MT, NL, SE, SK, UK) und wird in anderen angestrebt (EE, HU). Die meisten Mitgliedstaaten haben sich bereits dem EURES-Portal für Stellenangebote angeschlossen, um sicherzustellen, dass Arbeitsuchende Zugang zu den Angeboten der Arbeitsverwaltungen in der EU haben.

Nur in wenigen Fällen befassen sich die Mitgliedstaaten mit dem Beitrag, den berufliche und geografische Mobilität, besseres Management der Wirtschaftsmigration und eine bessere frühzeitige Abschätzung der benötigten Qualifikationen zum Funktionieren des Arbeitsmarktes leisten können.

### **3.2. Die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und Unternehmen verbessern**

Die politische Seite dieser Priorität wurde bei den Maßnahmen der Mitgliedstaaten weniger berücksichtigt, auch wenn sie für einige durchaus von zentraler Bedeutung ist. Das gibt in Anbetracht der immer stärkeren Segmentierung der Arbeitsmärkte Anlass zu Besorgnis. Maßnahmen, durch die ein besseres Funktionieren des Arbeitsmarktes erreicht, Umstrukturierungen frühzeitig erkannt und Arbeitskosten

beschäftigungsfreundlicher gestaltet werden sollen, sind vielfach nicht ausgereift. Anpassungsfähigkeit kann am besten erreicht werden, wenn die Flexibilität und Sicherheit angemessen miteinander verbunden werden, um der Marktsegmentierung entgegenzuwirken. Viele Mitgliedstaaten gehen diese Priorität an, indem sie die Flexibilität des Arbeitgebers in den Vordergrund stellen.

*Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern*

Viele Mitgliedstaaten, darunter auch einige der großen, unternehmen nicht viel gegen die Marktsegmentierung. Obwohl die Modernisierung des Arbeitsrechts und eine bessere Arbeitsorganisation wesentlich für Beschäftigung, Produktivität und Arbeitsplatzqualität sind, werden diese Aspekte (darunter auch Aspekte der Arbeitszeit und der Arbeitsbedingungen) kaum genannt. Auf die Förderung neuer Formen von Beschäftigung wird trotz der unterschiedlichen Anwendung flexibler Formen des Arbeitsvertrags selten ausführlicher eingegangen. Einige Mitgliedstaaten beschreiben eigene Maßnahmen zur Änderung des Arbeitsrechts (zur Flexibilisierung der Arbeitsverträge in DE, EE, FR, NL). Selbständige Erwerbstätigkeit wird ebenfalls als mögliche Antwort auf Umstrukturierungserfordernisse gesehen. Schweden und die Niederlande haben Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitszeit ergriffen.

Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sind wichtige Aspekte dieser Priorität (DK, EE, ES, FR haben sich das Ziel gesetzt, die Zahl der Arbeitsunfälle zu senken). Dennoch ist in vielen Mitgliedstaaten noch zu wenig geschehen, um diese Priorität umzusetzen. Nur wenige Mitgliedstaaten befassen sich mit der Frage der Schattenwirtschaft (AT, EE, HU, MT, LV, LT SE, SK). Das Ausmaß der daraus entstehenden Probleme wird von den meisten Mitgliedstaaten nicht erkannt.

Obwohl Standortverlagerungen häufig thematisiert werden, wird die Schaffung angemessener Voraussetzungen für die frühzeitige Erkennung solcher Verlagerungen und die Verwaltung der wirtschaftlichen Umstrukturierung nicht in ausreichendem Maße als Priorität angesehen (in BE, LT, PT und SI wird diese Problematik zurzeit diskutiert). Portugal und die Slowakei verfolgen einen Ansatz, der Anreize zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit und die Reform der Arbeitsbeziehungen umfasst. Die Slowakei ergreift ferner Maßnahmen zugunsten von Arbeitskräften, denen durch Entlassungen in großem Umfang der Verlust ihres Arbeitsplatzes droht. In diesem Rahmen wird auch ein besonderer Garantiefonds eingerichtet. Neben dem Management sektoraler Umstrukturierung und/oder der Umstrukturierung auf Unternehmensebene sind günstigere Rahmenbedingungen für Unternehmen eindeutig von entscheidender Bedeutung, um das Wirtschaftswachstum langfristig halten zu können.

**Ein Fonds zur Anpassung an die Globalisierung:** Der Erfolg der Lissabon-Strategie hängt davon ab, inwiefern Europa in der Lage sein wird, Wohlstand und Solidarität zu erreichen. Ein europäischer Fonds zur Anpassung an die Globalisierung, der der Abfederung der Folgen plötzlicher Entlassungen dient, wird ein weiterer Mechanismus auf EU-Ebene sein, der betroffenen Arbeitnehmern Unterstützung bei der Anpassung an die Folgen von Umstrukturierungen durch einmalige, zeitlich begrenzte individuelle Hilfe

bieten wird, die Schulung, Orientierungs- und Outplacement-Dienste umfasst.

Das Konzept der „Flexicurity“ ist auf die Bedürfnisse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf einem sich rasch wandelnden Arbeitsmarkt zugeschnitten und soll als angemessene zwischenzeitliche Unterstützung in Zeiten von Arbeitsmarktübergängen dienen. In einigen Ländern (DK, NL) sind die Voraussetzungen für eine zweckmäßige Verbindung von Flexibilität und Sicherheit vorhanden. Dänemark verfolgt einen Ansatz, bei dem die Beteiligten die größtmögliche Freiheit bei der Ausgestaltung ihres Arbeitsverhältnisses bei gleichzeitigem leichtem Zugang zu Arbeitslosenunterstützung und Maßnahmen zur Förderung der Vermittlungsfähigkeit genießen. Der niederländische Ansatz stützt sich auf die Verfügbarkeit unterschiedlicher Arbeitsverträge, bei denen die in den einzelnen Verträgen festgelegten Rechte und Pflichten ausgewogen sind, und auf aktive Maßnahmen für Arbeitslose.

Die Ausgangslage ist in jedem Mitgliedstaat anders. Um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit zu erreichen, ohne das Risiko der Marktsegmentierung zu erhöhen, sind vier Aspekte wesentlich:

Erstens sollte es vertragliche Regelungen geben, die Flexibilität für Arbeitnehmer und Arbeitgeber bieten, damit diese das Arbeitsverhältnis ihren Bedürfnissen entsprechend gestalten können. Zu viele verschiedene Vertragsformen sollten vermieden und ausreichende Homogenität gewahrt werden, um Wechsel von einer Vertragsform zur anderen zu erleichtern.

Zweitens sollten aktive Arbeitsmarktstrategien den Arbeitsplatzwechsel ebenso wie den Übergang von Arbeitslosigkeit bzw. Nichterwerbstätigkeit zur Erwerbstätigkeit unterstützen (die österreichischen *Arbeitsstiftungen* helfen z. B. bei der Vermittlung noch Beschäftigter im Falle von drohenden Massenentlassungen; in Schweden verhandeln die Sozialpartner aktiv über die Vermittlung von bereits entlassenen Arbeitskräften). Dies zeigt, wie wichtig es ist, die auf die Mobilisierung der Arbeitskräfte ausgerichteten Ziele der beschäftigungspolitischen Leitlinien (siehe 3.1) umzusetzen.

Drittens sollten überzeugende Systeme für das lebenslange Lernen Arbeitskräfte in die Lage versetzen, in ihrer gesamten beruflichen Laufbahn vermittlungsfähig zu bleiben (siehe 3.3).

Viertens sollten die modernen sozialen Sicherungssysteme gewährleisten, dass allen Erwerbstätigen in Zeiten der Abwesenheit vom Arbeitsmarkt eine angemessene Unterstützung zukommt, sowie Arbeitsmarktmobilität und -übergänge erleichtern.

Von einer gegebenen Ausgangssituation zu einem solchen ausgewogenen Rahmen zu gelangen, erfordert Partnerschaften auf breiter Basis und allgemeinen Konsens.

*Die Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungssysteme beschäftigungsfreundlicher gestalten*

In den NRP wird die Bedeutung der Arbeitskosten für die Schaffung von Arbeitsplätzen nicht gebührend berücksichtigt. Die Lohnzuwächse in der EU waren moderat und die realen Lohnstückkosten gehen in den meisten Mitgliedstaaten der

EU-25 ebenso wie in der Eurozone zurück. Lohnzurückhaltung betrachten einige Mitgliedstaaten (z. B. NL) als Priorität. Entsprechend den Vereinbarungen mit den Sozialpartnern (BE, NL) gehen die Verpflichtungen zur Zurückhaltung bei den Lohnforderungen häufig mit Veränderungen in den Regelungen zur sozialen Sicherung einher. Der Einfluss, den Lohnentwicklungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen haben, wird selten separat, sondern vielmehr in den makroökonomischen Kapiteln (BE, EE, DE) oder im Abschnitt „Lohnzurückhaltung“ (AT, ES, NL) behandelt. Auch die Überprüfung der Tarifverhandlungssysteme wird kaum angesprochen.

Die Senkung der (hohen) Steuerlast für Geringverdienende wird mehr in den Vordergrund gestellt und der Schwerpunkt auf die Einkommensteuer bzw. die Sozialbeiträge der Arbeitgeber gelegt, um insgesamt eine Senkung der Steuerlast zu erreichen (BE, CZ, EE, FI, LT, LV, PL und SK). Die Maßnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten würden den jüngsten Trend der Lohnzurückhaltung unterstützen. In einigen Mitgliedstaaten mit einer hohen Steuerlast (AT, BE, DE, DK, FR) ist ein rückläufiger Trend festzustellen, während in anderen Mitgliedstaaten 2004 ein Anstieg festzustellen war. Der Gedanke, die Lohnnebenkosten gezielt für bestimmte Gruppen des Arbeitsmarktes zu senken (wie z. B. in FI durch Zuschüsse für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer) wird inzwischen häufiger verfolgt, aber die Evaluierung vergangener Maßnahmen bleibt in vielen Fällen aus. Ein kohärenter Ansatz zur Senkung der Arbeitskosten sollte auch auf die Notwendigkeit der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eingehen und Erwägungen zur Festlegung eines Mindestlohns und eine Prüfung des Einflusses des Steuersystems auf die Beschäftigung umfassen. Für mehrere Länder sind Reformen zur Senkung der steuerlichen Belastung der Arbeit mit grundlegenden Veränderungen an der Bemessungsgrundlage und der Schaffung alternativer Quellen für öffentliche Einnahmen verbunden.

### **3.3. Steigerung der Investitionen in Humankapital durch bessere Ausbildung und Qualifikation**

Diese Priorität trifft auf breites Interesse. Die Mitgliedstaaten erkennen an, dass die Entwicklung der in wissensbasierten Volkswirtschaften notwendigen Qualifikationen von wesentlicher Bedeutung ist. Dieses Ziel der Mehrinvestition in Aus- und Weiterbildung wird politisch durch qualitative Reformen der Bildungssysteme angegangen. Reformen zur Förderung der Erwachsenenbildung, insbesondere für Geringqualifizierte, und zur Verbesserung der Steuerung (Governance) der Systeme zur Gewährleistung umfassender Strategien für lebenslanges Lernen gibt es jedoch kaum. Auch geht man auf die Forderung, die Investitionen mehr an den sich ständig ändernden Bedürfnissen auszurichten, nicht entschlossen genug ein. Der Schwerpunkt liegt auf der Verbesserung der Qualitätsstandards für Aus- und Weiterbildung, einem besseren Zugang zu Bildung und der Verbesserung der Definition und Transparenz von Qualifikationen. Die meisten NRP stehen mit dem Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ in Einklang. Nur in wenigen NRP finden sich jedoch klare Zielsetzungen in Bezug auf die EU-Ziele und Hinweise darauf, wie die europäischen Instrumente in der einzelstaatlichen Politik angewandt werden.

*Investitionen in Humankapital steigern und optimieren*

Die drei EU-Ziele für Humankapital im Rahmen der Leitlinien für die Beschäftigungspolitik wurden von den meisten Ländern – wenn auch in unterschiedlichem Maße – angegangen. Obwohl der durchschnittliche Anteil vorzeitiger Schulabgänger in den letzten Jahren zurückgegangen ist (2000: 17,7 %, 2005: 14,9 %), sind weitere politische Anstrengungen erforderlich, um den Anteil der Schulabbrecher im Einklang mit dem entsprechenden EU-Ziel auf 10 % zu senken (dies gilt insbesondere für CY, ES, FR, IT, LU, MT, PT und UK).

Der Anteil der Schüler mit Abschluss der Sekundarstufe II stagniert in der EU seit dem Jahr 2000 bei 77 %. Die Hälfte der Mitgliedstaaten erreicht das vorgegebene Ziel, sechs weitere halten immerhin den EU-Durchschnitt, während sieben Länder (DE, ES, IT, LU, MT, NL, PT) größere Anstrengungen unternehmen müssen, um ihren Rückstand aufzuholen.

In Bezug auf lebenslanges Lernen gibt es noch größere Unterschiede. Den Ländern mangelt es oftmals an umfassenden Konzepten. Der EU-Durchschnitt von 10,8 % im Jahr 2005 (2004: 10,3 %) ist im Wesentlichen auf die gute Leistung einiger weniger Mitgliedstaaten (DK, FI, NL, SK, SI, UK) zurückzuführen. In vielen Ländern ist ein leichter Aufwärtstrend zu verzeichnen. In einem Großteil der Mitgliedstaaten ist jedoch eine Verbesserung der Lernkultur und eine Modernisierung der Systeme notwendig, wenn die EU ihr Ziel von 12,5 % erreichen soll.

Einige Mitgliedstaaten haben sich mit den EU-Zielen übereinstimmende Ziele und Benchmarks gesteckt. Es muss jedoch noch mehr getan werden, um zu erreichen, dass größere Teile der Bevölkerung am lebenslangen Lernen teilhaben und Qualifikationen und Kompetenzen erwerben; dies gilt insbesondere für die weniger begünstigten Schichten. In einigen Ländern wurden legislative Maßnahmen ergriffen, andere verfolgen Strategien mit legislativen und nicht legislativen Komponenten. Länder, in denen das Konzept des lebenslangen Lernens bisher unbekannt war, haben Fortschritte beim Aufbau entsprechender Systeme erzielt. Für viele Länder bleibt jedoch die Gewährleistung eines umfassenden Ansatzes für Aus- und Weiterbildung sowie Erwachsenenbildung (insbesondere für Geringqualifizierte) unter Einbeziehung aller Betroffenen eine große Herausforderung.

#### **Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“**

Das Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ ist eine umfassende Agenda für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Aus- und Weiterbildungssysteme in Europa. Es dient den wirtschaftlichen und sozialen Zielen der Lissabon-Strategie insofern, als es einen wichtigen Beitrag zur Durchführung der integrierten Leitlinien für Arbeit und Wachstum leistet, insbesondere in Bezug auf die Entwicklung des Humankapitals. Die Konzepte der Mitgliedstaaten im Rahmen dieses Arbeitsprogramms und in den NRP stimmen weitgehend überein. Die Mitgliedstaaten führen eine Reihe tief greifender Reformen durch, um ein effizienteres lebenslanges Lernen zu ermöglichen. Die Entwicklung kohärenter und umfassender Strategien für das lebenslange Lernen bis zum Jahr 2010 bleibt jedoch für viele Länder eine Herausforderung.

Obwohl die Mitgliedstaaten zugesagt hatten, die Investitionen in die Humanressourcen zu optimieren, sind bei den öffentlichen und privaten Investitionen

bisher nur wenige tatsächliche oder geplante Erhöhungen zu verzeichnen. Nur wenige Länder geben Auskunft über die öffentlichen Ausgaben oder sprechen von einer Erhöhung der privaten Investitionen. Nur selten werden Informationen über das Budget für spezifische Maßnahmen weitergegeben. Seit dem Jahr 2000 ist jedoch ein ermutigender Aufwärtstrend der öffentlichen Ausgaben für Bildung (ausgedrückt in Prozent des BIP) in der EU zu verzeichnen. Für eine Erhöhung des Beitrags des Privatsektors oder der Investitionen der Arbeitgeber in die berufliche Weiterbildung gibt es jedoch kaum Anzeichen. In einigen NRP wird zwar betont, wie wichtig der Strukturfonds für die Förderung der einzelstaatlichen Politik ist, es werden jedoch keine Details genannt. Nur wenige NRP befassen sich mit der Frage, wie das Lernen durch eine transparente Aufteilung der Kosten und Verantwortlichkeiten zwischen den einzelnen Akteuren finanziert werden kann. Einige Länder konzentrieren sich auf die Qualität und Effizienz der Investitionen in Aus- und Weiterbildung; dabei handelt es sich auch um ein wichtiges Reformthema.

### **Der Europäische Sozialfonds (ESF) und die Europäische Beschäftigungsstrategie**

Die Strukturfonds spielen bei der Realisierung der NRP-Prioritäten eine tragende Rolle. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die Durchführung der im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie notwendigen Reformen durch den ESF unterstützt wird. Bei der Ausarbeitung der einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne für den Zeitraum 2007-2013 müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission insbesondere der Tatsache Rechnung tragen, dass sich die EU verstärkt für Investitionen in Humankapital, eine Erhöhung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes und den Ausbau der Verwaltungskapazitäten engagieren will, und dies insbesondere mit Blick auf das Konvergenzziel.

Um die Investitionen in Humankapital erhöhen und eine Kultur für lebenslanges Lernen entwickeln zu können und auf diese Weise die EU in die Lage zu versetzen, den wirtschaftlichen und sozialen Erfordernissen gerecht zu werden, muss geprüft werden, welche Anreize für Haushalte, Unternehmen und öffentliche Behörden bestehen, in Menschen zu investieren. Insbesondere in den Kohäsionsländern muss mehr Wert auf Effizienz der Investitionen in Humankapital in der öffentlichen Verwaltung gelegt werden.

Diese Investitionen können die allgemeine Wirtschaftsleistung erheblich beeinflussen, da sie sich, sofern sie ausreichend hoch und effizient sind, direkt auf die allgemeine Leistung und Produktivität auswirken.

#### *Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen ausrichten*

Viele der in der vorherigen Leitlinie aufgeführten Reformen sind auch für diese Leitlinie relevant. Ein wichtiger Aspekt der Modernisierung von Aus- und Weiterbildungssystemen ist die Flexibilität des Bildungsangebots, das sich an den Anforderungen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes orientieren sollte. Dies schlägt sich in Curriculumreformen und der Erweiterung der beruflichen Bildungsmöglichkeiten nieder. Auch bei der Entwicklung von Systemen zur Validierung der außerschulischen Bildung sind Fortschritte zu verzeichnen. Durch die Entwicklung umfassender Strategien für lebenslanges Lernen, wozu auch die

Verbesserung der Qualität und Attraktivität der beruflichen Bildung und die Modernisierung der Hochschulbildung zählen, könnten diese noch verstärkt werden. Was die Neuqualifizierung der Humanressourcen betrifft, so konzentrieren sich die Politiken hauptsächlich auf spezifische Bevölkerungsgruppen (Jugendliche, Frauen) und insbesondere auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslose und Gruppen, die auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentiert sind.

**Tabelle 2: Beschäftigungsquotenziele der Mitgliedstaaten für 2010<sup>16\*</sup>**

Land	Beschäftigungsquoten: Insgesamt	Frauen	Ältere Menschen
<b>EU-Ziele</b>	<b>70 %</b>	<b>mindestens 60 %</b>	<b>50 %</b>
<b>BE</b>	70 % so bald wie möglich	60 % so bald wie möglich	50 % so bald wie möglich. Erwerbsquote steigt 1,5-mal schneller als in den EU-15
<b>CY</b>	71 %	63 %	53 %
<b>CZ</b>	66,4 % (2008)	57,6 % (2008)	47,5 % (2008)
<b>DK</b>	50 000-60 000 neue Arbeitsplätze	-	-
<b>DE</b>	-	-	-
<b>EE</b>	65,8 % (2008); 67,2 % (2010)**	63,3 % (2008) 65 % (2010)**	54,8 % (2008)**
<b>EL</b>	64,1 % **	51 %**	-
<b>ES</b>	66 %	57 %	-
<b>FI</b>	70 % (2007); 75 % (2011)	-	-
<b>FR</b>	-	-	-
<b>HU</b>	63 %	57 %	37 %
<b>IE</b>	-	-	-
<b>IT</b>	-	-	-
<b>LT</b>	68,8 %	61 %	50 %
<b>LU</b>	-	-	-
<b>LV</b>	65 % (2008); 67 % (2010)	62 %	50 %
<b>MT</b>	57 %	41 %	35 %
<b>NL</b>	-	65 % arbeiten $\geq$ 12 Stunden/Woche	40 % arbeiten $\geq$ 12 Stunden/Woche 2007
<b>AT</b>	-	Anpassung an allgemeine Beschäftigungsquote	-
<b>PL</b>	-	-	-
<b>PT</b>	69 % (2008); 70 % (2010)	63 % (2008)	50 %
<b>SE</b>	80 % (Alter: 20-64)	-	-
<b>SI</b>	67 % (2008)	2008 - mindestens 2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU-15	35 % (2008)
<b>SK</b>	Jährlicher Anstieg von 1-2 Prozentpunkten	-	-
<b>UK</b>	80 % (nationale Definition, kein Datum)	-	-

\*Sofern nichts anderes bestimmt ist, beziehen sich die Ziele auf 2010. \*\*Prognosen

<sup>16</sup> Eine vollständige Aufstellung der Ziele im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie finden Sie in der Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2005/600/EG).