



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 3.5.2005
SEK (2005) 622

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**Zusammenarbeit für Wachstum und Beschäftigung
Nächste Schritte in der Umsetzung der neu gestalteten Lissabon-Strategie**

1. EINFÜHRUNG

Auf seiner Tagung im März 2005 forderte der Europäische Rat die Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten auf, **der Lissabon-Strategie durch eine Neuausrichtung auf Wachstum und Beschäftigung in Europa neue Schwungkraft zu verleihen** und sich dabei auf den entsprechenden Vorschlag¹ der Kommission zu stützen. Als Follow-up-Maßnahme hat die Kommission vor kurzem einen Vorschlag für die ersten integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung für den Zeitraum 2005-2008² angenommen. Anhand dieser Leitlinien werden die Mitgliedstaaten bis Herbst dieses Jahres ihre ersten nationalen Reformprogramme ausarbeiten.

Die Veröffentlichung des vorliegenden Arbeitspapiers hatte die Kommission in den von ihr am 12. April angenommenen integrierten Leitlinien angekündigt. Hauptzweck des Papiers ist es, den Mitgliedstaaten für die Erstellung des nationalen Reformprogramms Anleitungen zu Aufbau und Inhalt zu geben.

Als Gegenstück zu den nationalen Reformprogrammen wird die Kommission in Kürze ein Lissabon-Programm der Gemeinschaft vorlegen, in der alle auf europäischer Ebene einzuleitenden Maßnahmen zur Realisierung der Wachstums- und Beschäftigungsziele aufgeführt sind.³

2. EIN NEUER GOVERNANCE-ZYKLUS

Zur effizienten Neuausrichtung der Lissabon-Strategie forderte der Europäische Rat eine verbesserte Governance auf EU-Ebene und nationaler Ebene mit folgenden Vorgaben:

- **Neue Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten:** Sie soll bewirken, dass die Mitgliedstaaten sich die Strategie stärker zu Eigen machen, die Verantwortlichkeiten klären und die unterstützende Funktion der Kommission bei der Politikentwicklung in den Mitgliedstaaten bekräftigen.
- **Weitreichende Vereinfachung:** Durch entsprechende Prioritätensetzung – mittels der integrierten Leitlinien – und durch Straffung der Verfahren und der Berichterstattung im Rahmen eines integrierten nationalen Reformprogramms.

Damit werden drei Ziele verfolgt: Die Prioritätensetzung erleichtern unter Wahrung der Ausgewogenheit der Strategie und der Synergien zwischen den einzelnen Komponenten; die Umsetzung dieser Prioritäten vor Ort durch eine stärkere Einbeziehung der Mitgliedstaaten verbessern; das Monitoring so straffen, dass es ein klares Bild der nationalen Umsetzung der Strategie vermittelt.

Der neue Governance-Zyklus läuft 2005 an und erstreckt sich über drei Jahre; im Jahr 2008 beginnt dann ein neuer Zyklus. Die vom Rat auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags⁴

¹ KOM (2005) 24 vom 2.2.2005

² KOM (2005) 141 vom 12.4.2005.

³ Auf der Grundlage des EU-Lissabon-Programms auszuarbeiten (siehe SEK (2005) 192).

⁴ Gestützt auf die neu ausgerichtete Lissabon-Strategie und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und in Einklang mit den in Artikel 99 und 128 des Vertrags festgelegten Verfahren hat die

anzunehmenden integrierten Leitlinien sind der Ausgangspunkt für den ersten Zyklus. Auf der Basis dieser integrierten Leitlinien, welche die wirtschaftliche, die soziale und die Umweltdimension umfassen, werden die Mitgliedstaaten nationale Reformprogramme ausarbeiten, die als Perspektivpapiere zu betrachten sind, in denen die Mitgliedstaaten ihre Dreijahresstrategie zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung darlegen. Diese Programme werden es der Kommission auch ermöglichen, die politischen Maßnahmen und die Fortschritte der Mitgliedstaaten zu bewerten. Auf der Grundlage dieser Bewertung der nationalen Reformprogramme wird die Kommission im Januar 2006 ihren Jahresfortschrittsbericht verfassen und darin möglicherweise eine Aktualisierung der integrierten Leitlinien und möglicherweise auch der länderspezifischen Empfehlungen als Basis für die nächste Etappe des Zyklus im Jahr 2006 vorschlagen.

Anhang 1 ist ein Fahrplan für die Umsetzung der neu ausgerichteten Lissabon-Strategie für 2005/2006.

3. NATIONALE REFORMPROGRAMME

Auf der Tagung des Europäischen Rates im März 2005 haben die Mitgliedstaaten sich verpflichtet, eigenverantwortlich nationale Reformprogramme auf der Grundlage der integrierten Leitlinien auszuarbeiten. Diese Reformprogramme sollten länderspezifisch gestaltet und auf die eigenen Erfordernisse zugeschnitten sein, d. h. den unterschiedlichen Situationen und politischen Prioritäten auf nationaler Ebene Rechnung tragen.

In Aufbau und Inhalt ist dabei eine gewisse Kohärenz notwendig, um die Anwendung auf EU-Ebene zu erleichtern, auch mit Blick auf die Funktion des gegenseitigen Lernens. Es wird deshalb vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten sich in der Abfassung ihres ersten nationalen Reformprogramms 2005 von folgenden Erwägungen und Orientierungen leiten lassen:

3.1. Praktische Modalitäten

Zur synchronen und kohärenten Abwicklung in allen Mitgliedstaaten sollten bei den ersten nationalen Reformprogrammen folgende praktische Modalitäten eingehalten werden:

- Sie sollten der Kommission spätestens am **15. Oktober 2005** vorliegen, in Einklang mit dem vorgeschlagenen Zeitplan für die neue Lissabon-Strategie.
- Es sollte sich um ein knapp gefasstes politisches Dokument (etwa 30-40 Seiten), gegebenenfalls mit Anhängen, handeln.
- Neben der landessprachlichen Fassung wäre eine Fassung in einer der Arbeitssprachen der Kommission für die Kommission sehr nützlich, um eine reibungslose Umsetzung des Zyklus zu gewährleisten.

Kommission am 12.4.2005 einen Vorschlag für integrierte Leitlinien angenommen, die aus zwei Komponenten bestehen: den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den beschäftigungspolitischen Leitlinien, jeweils mit makroökonomischen, mikroökonomischen und beschäftigungspolitischen Aspekten (KOM (2005) 141).

3.2. Aufbau und Inhalt

Bei den nationalen Reformprogrammen sollte es sich um **politische Perspektivdokumente handeln**, die eine umfassende Dreijahresstrategie zur Umsetzung der integrierten Leitlinien für mehr Wachstum und Beschäftigung vorsehen. Die **Einführung** sollte jeweils den integrierten Ansatz zur wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Koordination widerspiegeln. Diese Einführung hat einen doppelten Zweck:

- Zum Ersten soll sie den umfassenden politischen und sozioökonomischen Kontext beschreiben und den gesamtstrategischen Ansatz präsentieren. Zu diesem Zweck erwartet man von den Mitgliedstaaten, dass sie auf der Grundlage einer Kurzanalyse der einzelnen integrierten Leitlinien ihre jeweiligen Schwerpunktaktionen festlegen. Dabei sollten sie sich an den auf EU-Ebene bereits vereinbarten länderspezifischen Empfehlungen orientieren. Wenn zu bestimmten Leitlinien keine Maßnahmen vorgeschlagen werden, sollten die Mitgliedstaaten dies begründen. Generell gilt es, die Kohärenz und die Synergien zwischen den vorgeschlagenen makroökonomischen, mikroökonomischen und beschäftigungspolitischen Reformen aufzuzeigen.
- Zum Zweiten sollen die Mitgliedstaaten die Funktion der nationalen Reformprogramme im nationalen Kontext erläutern und die Beiträge und Verantwortlichkeiten der wichtigsten Stakeholder, insbesondere der Behörden und der Sozialpartner auf allen Ebenen, beschreiben.

Im Kern sollten die nationalen Reformprogramme so angelegt sein, dass sie eine politische Antwort geben auf die in der Einführung, die sich auf die integrierten Leitlinien stützt, festgelegten Prioritäten. Dabei ist auf alle drei Schwerpunktbereiche einzugehen (der Umfang richtet sich nach der jeweiligen Prioritätensetzung).

- (1) **Makroökonomische Prioritäten:** Reaktion auf die von den einzelnen Mitgliedstaaten genannten makroökonomischen Herausforderungen. In diesem Teil sind die Fragen anzusprechen, die später in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen – im Herbst parallel zum nationalen Lissabon-Programm als gesondertes Dokument vorzulegen – vertieft werden.
- (2) **Mikroökonomische Prioritäten:** Reaktion auf die von den einzelnen Mitgliedstaaten ermittelten mikroökonomischen Herausforderungen. Dieser Abschnitt ersetzt unter anderem auch die Cardiff-Berichte.
- (3) **Beschäftigungspolitische Prioritäten:** Reaktion auf die von den einzelnen Mitgliedstaaten ermittelten beschäftigungspolitischen Herausforderungen. Dieser Teil wird die gegenwärtigen nationalen Aktionspläne für Beschäftigung ersetzen. Die Integration der nationalen Aktionspläne für Beschäftigung in die nationalen Lissabon-Programme dürfte der Fokussierung auf die Beschäftigung in der neu ausgerichteten Lissabon-Strategie zugute kommen.

Am Anfang jedes dieser drei Teile sollte ein kurzer Überblick über die wichtigsten politischen Zielsetzungen stehen, jeweils mit einer Beschreibung der politischen Antworten auf jede der spezifischen Herausforderungen und Prioritäten, wie sie von den Mitgliedstaaten in der Einführung dargelegt sind. Dieser Überblick sollte Folgendes beinhalten:

- Eine Kurzdarstellung der Situation und der größten Herausforderungen (Begründung der Maßnahmen).
- Eine grobe Skizzierung der als Reaktion auf die ermittelten Herausforderungen bereits eingeleiteten oder noch geplanten politischen Initiativen und konkreten Maßnahmen. Dabei ist anzugeben, welchen Status diese Initiativen haben (bereits eingeleitet, beschlossen oder geplant), welche Ziele sie verfolgen und welche Wirkung sie haben sollen (gegebenenfalls einschließlich der in Einklang mit einschlägigen EU-Zielvorgaben stehenden nationalen Ziele und quantifizierten Vorgaben); angegeben werden sollten ferner der Zeitplan und die interne Zuständigkeitsverteilung (auf nationaler und regionaler/lokaler Ebene).
- Gegebenenfalls sind die Haushaltsmittel zu nennen, einschließlich der Mittel aus den Struktur- und Kohäsionsfonds, die zur Durchführung der Maßnahmen zur Verfügung stehen, unter Angabe der Verknüpfung mit dem Stabilitäts- und Konvergenzprogramm.

Zur Ausarbeitung der nationalen Reformprogramme sollte man auch eine Reihe von Verfahren heranziehen, die seit dem Jahr 2000 im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode und der sektoralen Prozesse entwickelt wurden (Näheres hierzu in Punkt 4).

In ihren Programmen von 2005 sollten die Mitgliedstaaten bereits einen Abschnitt über die Verwendung der Strukturfonds- und Kohäsionsfondsmittel zur Realisierung der Lissabon-Ziele einfügen. Nach Verabschiedung der Strukturfondsverordnungen werden die nationalen strategischen Rahmenpläne zur prioritären Verwendung der Mittel aus den Strukturfonds und den Kohäsionsfonds in die nationalen Reformprogramme aufgenommen, in Einklang mit den Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung⁵.

Den nationalen Reformprogrammen können Anhänge beigefügt werden, die zweckmäßigerweise zum Beispiel statistische Daten auf der Grundlage vereinbarter EU-Indikatoren und zugehörige Analysen beinhalten sollten.⁶

4. ZUKUNFT DER OFFENEN KOORDINIERUNGSMETHODE

In einigen Politikbereichen ist die offene Koordinierungsmethode (OKM) ein höchst wirksames Instrument, das den Mitgliedstaaten bei deren Bemühungen helfen kann, einen strategischeren und stärker integrierten Ansatz zu praktizieren, politische Vorhaben effizienter umzusetzen, Stakeholder zu mobilisieren und einzubinden und den Austausch von Good Practice zu fördern. Seit einigen Jahren wird die OKM in einer Reihe von Politikbereichen angewandt. Die OKM ist unstrittig ein nützliches Mittel der Governance, hat jedoch mit sich gebracht, dass die Verpflichtungen zur Berichterstattung auf nationaler und Gemeinschaftsebene ausgeüft sind. Dementsprechend wird im neuen Lissabon-Governance-Zyklus eine Vereinfachung und Straffung der Berichterstattungsmechanismen angestrebt.

⁵ Die nationalen strategischen Rahmen spiegeln die Prioritätensetzung in den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (CSG = Community Strategic Guidelines) wider. Ein erster Entwurf der CSG wird auf der informellen Ministertagung am 20. Mai 2005 mit den Mitgliedstaaten erörtert.

⁶ Dies könnte auch eine Synthese der Ergebnisse, soweit verfügbar, der laufenden Bewertung im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der europäischen Beschäftigungsstrategie beinhalten.

Auf der Basis der spezifischen Merkmale einzelner OKM und in Anbetracht deren Verknüpfung mit der neu ausgerichteten Lissabon-Strategie wurden zur Vereinfachung und Straffung der gegenwärtigen Berichterstattungsmechanismen mehrere Lösungen ins Auge gefasst:

- Die Berichterstattung über sektorale Umsetzungsmechanismen für die OKM in den Bereichen Informationsgesellschaft, Unternehmenspolitik und Forschung und Entwicklung⁷ sowie die künftigen Umsetzungsberichte zum Aktionsplan „Umwelttechnologien“ (ETAP) sollten mit der künftigen Berichterstattung zu den nationalen Reformprogrammen (auf nationaler und Gemeinschaftsebene) verschmolzen werden. Die wichtigsten Elemente dieser OKM (Ermittlung von Good Practice, gegenseitiges Lernen, Benchmarking usw.) bleiben jedoch zunächst erhalten als nützlicher Input für die Ausarbeitung der nationalen Reformprogramme (in Verbindung mit den einschlägigen integrierten Leitlinien⁸) und für die zugehörige Berichterstattung, die im Rahmen der neuen Berichterstattungsmechanismen zu Lissabon zu straffen sein wird.
- Die gesonderte Berichterstattung im Rahmen der OKM zu Sozialschutz und sozialer Eingliederung⁹ und zur Aus- und Weiterbildung 2010¹⁰ sollte zwar fortgesetzt werden, doch sollten für die einschlägigen Ziele der Lissabon-Strategie relevante Informationen auch in die nationalen Reformprogramme eingehen. Dies würde bedeuten, dass diese OKM in vollem Umfang weiterlaufen, auch was die Berichterstattung angeht, bestimmte für die Realisierung der Wachstums- und Beschäftigungsziele entscheidende Elemente jedoch in die nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten integriert werden sollten. Dementsprechend sollte die Berichterstattung auf EU-Ebene zu diesen OKM in die EU-Jahresfortschrittsberichte eingehen. Die Bemühungen zur Straffung dieser Tätigkeiten sollten fortgesetzt werden.
- Die Berichterstattung über die OKM im Bereich Jugend, die keine von der Lissabon-Strategie abgedeckten Komponenten enthält, bleibt ein gesonderter Prozess außerhalb des Lissabon-Governance-Zyklus.

5. GOVERNANCE AUF NATIONALER EBENE

Die nationalen Reformprogramme umspannen einen weiten Politikbereich und eine Vielzahl von Aktionen. Mobilisierung und Partnerschaft werden wesentlich beitragen zur Legitimierung, Transparenz und Effizienz von Reformen und die Ownership der Lissabon-Strategie stärken. In diesem Kontext forderte der Europäische Rat die Mitgliedstaaten auf, alle Stakeholder auf regionaler und nationaler Ebene zu diesen Programmen zu konsultieren –

⁷ Dies schließt unter anderem ein: eEurope und das künftige i2010, die Europäische Charta für kleine Unternehmen und das 3 %-Investitionsziel für die OKM im Bereich Forschung und Entwicklung.

⁸ Für die integrierten Leitlinien 11 und 13 (Informationsgesellschaft), die integrierten Leitlinien 12 und 22 (Forschung und Entwicklung) und die integrierten Leitlinien 7, 8, 9, 10 und 13 (Europäische Charta).

⁹ Informationen aus der laufenden Berichterstattung sollten in die integrierten Leitlinien 2, 13, 16, 17, 18, 22 und 23 eingehen.

¹⁰ Informationen aus der laufenden Berichterstattung sollten in die integrierten Leitlinien¹⁰ 10, 12, 19, 22 und 23. eingehen.

insbesondere parlamentarische Gremien – in Einklang mit den spezifischen Verfahren der einzelnen Mitgliedstaaten.

Zur Ausgestaltung der nationalen Reformprogramme gilt es deshalb, die öffentlichen Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu mobilisieren – entsprechend deren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen – und den Dialog und die Partnerschaft mit allen relevanten Einrichtungen zu fördern. Eng einzubeziehen werden vor allem die Sozialpartner sein in Anbetracht ihres potenziell wichtigen Beitrags zu Wachstum und Beschäftigung. Gegebenenfalls sollte auch die Zivilgesellschaft eingebunden werden.

Geeignete Koordinierungsverfahren und -strukturen werden auch erforderlich sein, um die Kohärenz, Umsetzung und Monitoring miteinander gekoppelter Tätigkeiten im Rahmen der nationalen Reformprogramme zu gewährleisten. Zu diesem Zweck forderte der Europäische Rat die Mitgliedstaaten auf, ihre interne Koordination zu verstärken, gegebenenfalls durch Ernennung eines Lissabon-Koordinators.

Die Ausarbeitung der ersten nationalen Reformprogramme ist auch eine nicht zu versäumende Gelegenheit, die Öffentlichkeit für die Reformen zu sensibilisieren und die Reformakzeptanz zu steigern. Im Prozess der Abfassung der Reformprogramme und der Anhörung aller relevanten Akteure sollten die Mitgliedstaaten Überlegungen dazu anstellen, auf welche Weise sie diesen Prozess am besten dazu nutzen könnten, eine öffentliche Debatte über die Umsetzung der Lissabon-Strategie in Gang zu bringen. Die Sitzung mit der Kommission im Juni/Juli 2005 könnte eine weitere Gelegenheit sein, die Stakeholder für die Strategie zu sensibilisieren.

6. MONITORING UND BERICHTERSTATTUNG AUF EU-EBENE

6.1. Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung

Die neu ausgerichtete Lissabon-Strategie kann nur erfolgreich sein, wenn sie auf der Partnerschaft aufbaut – zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und, auf nationaler Ebene, zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und Stakeholdern. Die neue Strategie ist Ausdruck auch der Aufgabe der Kommission, vor der jährlichen Frühjahrstagung des Europäischen Rates Unterstützung zu leisten, Fortschritte zu überwachen und Bericht zu erstatten. Die Kommission wird sich aktiv bemühen, die Mitgliedstaaten bei Bedarf während des gesamten Lissabon-Zyklus zu unterstützen und zu beraten, von der Gestaltung und Umsetzung der nationalen Reformprogramme bis zur Fortschrittsbewertung und Ermittlung der künftigen Herausforderungen. In diesem ersten Stadium werden die bilateralen Kontakte vor und nach dem Sommer fortgesetzt, um die Mitgliedstaaten bei der Einleitung des neuen Zyklus zu unterstützen und der Kommission Material für die Ausarbeitung der Jahresfortschrittsberichte zu liefern. Derartige Kontakte könnten auch Gelegenheit bieten für einen Meinungsaustausch mit anderen wichtigen Akteuren über die Ausarbeitung der nationalen Reformprogramme und insbesondere über prioritäre Maßnahmenbereiche.

6.2. Der Jahresfortschrittsbericht der Kommission

Die Kommission wird die übermittelten nationalen Reformprogramme analysieren und bis Ende Januar 2006 den ersten Jahresfortschrittsbericht verfassen.

In diesem Bericht wird die Kommission zu allen nationalen Reformprogrammen Stellung nehmen. Bewerten wird sie die Wahl der Prioritäten, die politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und die berichteten Fortschritte in den drei Schwerpunktbereichen der neu ausgerichteten Lissabon-Strategie (Makroökonomie, Mikroökonomie und Beschäftigung) aus europäischer und nationaler Sicht. Dieser integrierte Bericht wird auch den gemäß Vertrag zu erstellenden Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts beinhalten.

Der Jahresfortschrittsbericht liefert ferner die Grundlage für die effiziente multilaterale Überwachung der Fortschritte in der Realisierung der Lissabonner Ziele als Teil der Vorbereitung der Frühjahrstagung des Europäischen Rates.

Im Zuge der Annahme des Jahresfortschrittsberichts kann die Kommission vorschlagen, im Lichte der ersten nationalen Reformprogramme die integrierten Leitlinien und die Empfehlungen zu aktualisieren. Der Europäische Rat wird auf seiner Frühjahrstagung 2006 die Bewertung der Kommission heranziehen, um die Fortschritte zu analysieren und politische Orientierungen vorzugeben für die Justierung der von der Kommission vorgeschlagenen integrierten Leitlinien. Gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags wird das Europäische Parlament hierbei eine wichtige Rolle spielen.

6.3. Verwendung von Indikatoren auf EU-Ebene

Die Kommission hat zusammen mit den Mitgliedstaaten ein System von Strukturindikatoren zum Monitoring der Lissabon-Strategie entwickelt. Eurostat unterhält eine Datenbank, die einige wenige Schlüsselindikatoren und eine Fülle von Hintergrundindikatoren umfasst. Die Kommission wird Änderungen an der Liste der Strukturindikatoren nur dann vornehmen, wenn die Verbesserung der Datenqualität es gebietet. Als Teil des vorgeschlagenen Streamlining hat die Kommission in den integrierten Leitlinien vorgeschlagen, dass alle Mitgliedstaaten zwei Arten von Zielvorgaben festlegen sollten: ein nationales F&E-Ausgabenziel (für 2008 und 2010) sowie ein nationales Beschäftigungsquotenziel (für 2008 und 2010). Wenn Mitgliedstaaten beabsichtigen, in ihren Reformprogrammen über diese Mindestanforderung hinauszugehen, wird von ihnen erwartet, dass sie sich weitestgehend auf die gegenwärtige Shortlist der Strukturindikatoren stützen, wenn sie nationale Zielvorgaben und Fortschrittsindikatoren festlegen.

Parallel hierzu wurden Fortschritte erzielt in der Entwicklung von Fortschrittsindikatoren und Benchmarks auf EU-Ebene für die verschiedenen von der Lissabon-Strategie abgedeckten Politikbereiche. Diese Indikatoren sind nützliche Bezugsgrößen.

Die Kommission wird sich in ihrer Bewertung nach Möglichkeit auf EU-weit harmonisierte Daten stützen, einschließlich der Strukturindikatoren sowie – als Bezugsgrößen – anderer relevanter Indikatoren und Zielvorgaben.

ANHANG 1 – Fahrplan für den neuen Lissabon-Prozess 2005/2006

