

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Die lokale Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie stärken“

(KOM(2001) 629 endg.)

(2002/C 149/08)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 17. Januar 2002 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 10. April 2002 an. Berichtersteller war Herr Vinay.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 390. Plenartagung am 24. und 25. April 2002 (Sitzung vom 24. April) mit 97 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung und Erläuterung des Vorschlags

1.1. Die Mitteilung entspricht dem Ansatz der Kommission, der lokalen Dimension im Zusammenhang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) eine immer größere Bedeutung beizumessen; sie folgt auf eine im April 2000 veröffentlichte Mitteilung, die im Laufe desselben Jahres Gegenstand einer äußerst umfangreichen Konsultation war, deren — auf der Konferenz von Straßburg vorgelegte — Schlussfolgerungen die neue Vorschlagsphase mit weiteren eingehenderen Betrachtungen bereichern.

1.1.1. Der Ausschuss hatte in der Stellungnahme zu der früheren Mitteilung⁽¹⁾ bereits eine Reihe eingehender Überlegungen angestellt: zu den lokalen Akteuren (einschließlich der Sozialpartner) und ihrer Rolle, zu der Bedeutung einer umfassenden, intensiven Information und Bildung der lokalen Akteure, zu der Problematik einer gemeinsamen Definition des Sektors Sozialwirtschaft und zu der Notwendigkeit, auf lokaler Ebene in Übereinstimmung mit allen vier Säulen der Beschäftigungsstrategie zu agieren. Der Ausschuss stellt mit Zufriedenheit fest, dass einige dieser Themen in dem neuen Dokument ihren Niederschlag gefunden haben.

1.2. In der Mitteilung wird zunächst in einem kurzen Rückblick veranschaulicht, wie sich die Thematik seit Anlaufen des Luxemburger Prozesses entwickelt hat, sodann wird betont, dass die Mitgliedstaaten in den beschäftigungspolitischen Leitlinien 2002 aufgefordert wurden, die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Erarbeitung von Beschäftigungsstrategien zu ermuntern, und schließlich wird festgestellt, dass in nahezu allen EU-Ländern eine Tendenz zur Dezentralisierung, Förderung der Sozialwirtschaft und Bildung von Partnerschaften besteht. Auch die nationalen Aktionspläne für Beschäftigung (NAP) 2001 verdeutlichen die Schaffung einer engeren Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Regierungen und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.

1.3. Die Kommission bekräftigt, dass die Information und die systematische Einbeziehung der lokalen Ebene in den NAP-Prozess und in die Durchführung der ESF-Maßnahmen nach wie vor deutlich unzureichend sei, und betont, die Entwicklung einer lokalen Dimension in der EBS würde einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der gemeinschaftlichen Beschäftigungsziele sowie zum Kampf gegen soziale Ausgrenzung leisten.

1.4. Nach Ansicht der Kommission erfordert die Entwicklung einer lokalen Dimension der EBS — unbeschadet des Subsidiaritätsprinzips — einen auf gemeinschaftlicher, nationaler, regionaler und lokaler Ebene kohärenten politischen Willen. Grundlegend seien ein ständiger Austausch bewährter Verfahren, eine gründliche Information der lokalen Ebene über die EBS und die diesbezüglichen nationalen Aktionspläne sowie über die NAP für soziale Eingliederung und die Strukturfondsprogramme.

1.5. Die Kommission zählt die Kriterien für die Erarbeitung lokaler Beschäftigungsstrategien auf, und fordert u. a., die gesammelten Erfahrungen zu nutzen und die vorhandenen Instrumente umfassender einzusetzen. In diesem Zusammenhang nennt sie neben den Strukturfonds insbesondere EURES, URBAN und EQUAL. Ein besonderer Hinweis gilt den innovativen Maßnahmen gemäß Artikel 6 des ESF und den Haushaltslinien für 2000 und 2001, die der Unterstützung vorbereitender Maßnahmen zugunsten lokaler Beschäftigungsinitiativen dienen.

1.6. In dem Dokument wird eine Reihe von Bewertungen der laufenden Maßnahmen und Programme in Hinblick auf die lokale Dimension angekündigt und dargelegt, dass die Kommission die lokale Entwicklung als eine Priorität bei der Bewertung des Programmplanungszeitraums erachten wird.

(1) Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission: „Die Beschäftigung vor Ort fördern — Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie“, ABl. C 14 vom 16.1.2001.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt diese Mitteilung genauso wie die vorhergehende und vermerkt positiv, dass die Kommission der Entwicklung einer echten lokalen Beschäftigungsstrategie, für die der Ausschuss schon seit langem eintritt, mehr Beachtung schenkt.

2.2. Besonders schätzt der Ausschuss die Art und Weise, wie die Konsultationsphase im Jahre 2000 genutzt wurde. Zwar hat diese Phase zahlreiche Probleme ans Licht gebracht, die die Entwicklung von Initiativen auf lokaler Ebene hemmen, doch hat die Kommission in dem Dokument Maßnahmen und Instrumente aufgeführt, die es im Rahmen des Möglichen gestatten, diese Probleme anzugehen, für die lokalen Akteure praktikable Tätigkeitsfelder und -formen zu bestimmen und zugleich die Mitgliedstaaten für die Notwendigkeit eines wechselseitigen Austauschs bei der Erarbeitung der NAP zu sensibilisieren.

2.3. Der Entscheidung, die gesamte laufende Programmplanung im Wesentlichen unter dem Aspekt ihrer Auswirkungen auf die Entwicklung der lokalen Ebene zu bewerten, kommt eine Bedeutung zu, die zum einen fast über das zu erörternde Thema hinausgeht, zum anderen jedoch das Erfordernis verstärkt, die vom Rat in Lissabon festgelegte Beschäftigungsstrategie gerade unter deutlicher Berücksichtigung der lokalen Beschäftigungspläne weiterzuentwickeln, die dazu eine unverzichtbare praktische Ergänzung darstellen.

2.4. In dem Dokument wird betont, dass die Rolle der lokalen Ebene in der EBS bereits in den beschäftigungspolitischen Leitlinien 2002 ausdrücklich anerkannt wurde, und die Leitlinie 11 wird wörtlich zitiert. Diese ist allerdings in dem Kapitel über den zweiten Pfeiler „Entwicklung des Unternehmertums und Schaffung von Arbeitsplätzen“ enthalten. In seiner früheren Stellungnahme hatte der Ausschuss bereits die Überzeugung vertreten, dass die Schaffung von Strategien zur Förderung der Beschäftigung auf lokaler Ebene — gerade auch aufgrund der Vielzahl der Personen und ihrer Ämter, die an ihnen mitwirken können — es ermöglicht, die Ziele aller vier Pfeiler der europäischen Strategie zu erreichen. Er bekräftigt daher diesen Standpunkt und hofft, dass die Kommission ihn sich zu eigen macht, auch weil sie in ihrer Mitteilung ausführlich auf den vierten Pfeiler über die Chancengleichheit Bezug nimmt.

2.4.1. Die Aufmerksamkeit, die in dem Dokument der Politik für die Chancengleichheit von Männern und Frauen gewidmet wird, entspricht der — völlig vom Ausschuss geteilten — Überzeugung, dass die Umstände, die die Gleichstellung von Männern und Frauen einschränken oder fördern, gerade auf lokaler Ebene bestimmt werden nicht nur durch eine spezifische aktive Politik und gezielte Bildungsmaßnahmen, sondern auch durch kulturelle und soziale Bewusstwerdung. So gesehen erscheint die Aufforderung an die lokalen Gebietskörperschaften, die Beschäftigung von Frauen durch „Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ zu fördern, unangemessen, da eine solche Vereinbarkeit im Interesse der Männer wie der Frauen geboten ist. Diese

Erkenntnis findet in den beschäftigungspolitischen Leitlinien 2002 Berücksichtigung, wo in dem Kapitel „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ bekräftigt wird, dass diesbezügliche Politiken „für Frauen wie Männer von besonderer Bedeutung“ sind (1).

2.5. In dem derzeitigen Dokument wird den Sozialpartnern eine wichtigere Rolle als in dem früheren Dokument zugewiesen und betont, dass sie immer stärker an der Verwirklichung lokaler Strategien mitwirken.

2.5.1. Wie der Ausschuss bereits in seiner früheren Stellungnahme unterstrichen hat, ist diese Rolle jedoch nicht nur im Rahmen des Dialogs der Sozialpartner von Belang — zu dessen Entwicklung der unlängst erfolgte Rat von Laeken einen wichtigen Beschluss gefasst hat —, sondern auch als dynamisches Element der Partnerschaften; diese Rolle hat sich u. a. bereits im Rahmen der territorialen Beschäftigungspakte und der auf der Grundlage von EURES betriebenen grenzüberschreitenden Partnerschaften als positiv erwiesen, da sie in konstruktiven Vorschlägen resultierte. Wenn darüber hinaus — wie schon auf dem Rat von Feira bestimmt — die Sozialpartner „bei der Festlegung, Durchführung und Bewertung der beschäftigungspolitischen Leitlinien“ eine herausragende Position einnehmen, so gilt dies umso mehr für die lokale Ebene.

2.6. Die Kommission erkennt die — vom Ausschuss bereits ausführlich dokumentierten — Schwierigkeiten an, die auf unterschiedliche Interpretationen des Begriffs „Sozialwirtschaft“ in den Mitgliedstaaten zurückzuführen sind, betont jedoch, dass dieser — gleichwohl kategorisierte — Sektor in den Initiativen für lokale Entwicklung ein großes Potenzial besitzt und das Konzept der lokalen Partnerschaften sich durch den Impuls der politischen Prioritäten der europäischen Beschäftigungsstrategie weiterentwickelt. Es wäre dennoch ratsam, dass die Kommission im Rahmen des Möglichen und unter Wahrung der Subsidiarität, auch mit Blick auf das für Anfang 2003 angekündigte Forum für lokale Entwicklung, eine gemeinsame Definition dieses Begriffs erarbeitet.

2.7. Selbstverständlich muss das Subsidiaritätsprinzip geachtet werden, doch schätzt der Ausschuss die Bezugnahme der Kommission auf das Weißbuch über Regieren in Europa, in dem generell, aber auch speziell in Zusammenhang mit dem Beschäftigungsproblem und der Kohäsion eine starke Interaktion der verschiedenen Regierungsebenen der Union und der einzelnen Länder sowie der regionalen und lokalen Ebene gefordert wird. Eine derartige Interaktion ist nicht nur geboten, um den einheitlichen Politiken eine maximale Wirkung zu verleihen, sondern auch, um die Beziehungen der europäischen Institutionen zu den Bürgern auszubauen und es den Bürgern zu ermöglichen, einen Beitrag zur Verwirklichung und zur Qualität der politischen und ökonomischen Entscheidungen zu leisten.

(1) Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2002 — KOM(2001) 511 endg.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Von den verschiedenen wirksamen europäischen Initiativen für die Entwicklung der Beschäftigung auf lokaler Ebene nennt die Kommission EURES. Dieses 1993 auf den Weg gebrachte Instrument wurde aufgrund seiner anerkannten Bedeutung immer wieder verlängert, und zur Zeit wird die Überprüfung seiner Rechtsgrundlage erörtert. Angesichts des Potenzials dieses Instruments ist es allerdings ungewöhnlich, dass die Kommission nicht anregt, dieses Instrument umfassend zu reformieren und vollständig in die EBS einzufügen, und dass sie eine Reihe von Kriterien und Finanzierungsquellen vorschlägt, die unterschiedlich aufgeschlüsselt werden sollen, anstatt sie dem Haushalt der Strukturfonds zuzuordnen. Bekanntlich umfasst das Netz EURES für Beschäftigung zuständige öffentliche Dienste und die Sozialpartner: zwei Gruppen, die in der Mitteilung zu den lokalen Akteuren für eine Beschäftigungsstrategie gerechnet werden. Es handelt sich um ein weiteres logisches, kohärentes Element, das die Kommission zu einem Reformmodell wie oben genannt veranlassen dürfte.

3.2. Die Kommission betont, dass eine andere Gemeinschaftsinitiative, URBAN, zugunsten sozioökologischer Maßnahmen in krisenbetroffenen Gebieten großer Städte beschäftigungswirksam ist. In seiner Stellungnahme zur Verlängerung dieser Initiative ⁽¹⁾ hatte der Ausschuss bereits betont, URBAN könne sich positiv auf die Beschäftigung auswirken, auch wenn dies nicht das primäre Ziel des Instruments sei. Eine wichtige Besonderheit dieser Initiative ist ferner, dass sie die gesamte Zivilgesellschaft stark in die Programmplanung der finanzierten Tätigkeiten einbeziehen kann. Der Ausschuss würde sich wünschen, dass die von der Kommission geplante Analyse der Ergebnisse von URBAN und jeder anderen Initiative ebenfalls veranschaulicht, wie sich die dort weiterhin geplante Verbreitung vorbildlicher Verfahren auswirkt.

3.2.1. Der Hinweis der Kommission auf das Potenzial bereits laufender Programme und Initiativen für die Beschäftigung auf lokaler Ebene sollte auch Interreg III umfassen, in dem dieses spezifische Thema unter den Programmplankriterien genannt wird.

3.3. In ihrer Erläuterung der Kriterien für die Durchführung innovativer Maßnahmen, die auf die Grundlage von Artikel 6 der ESF-Verordnung ⁽²⁾ finanziert werden, hatte die Kommission bereits ausdrücklich den — angesichts der früheren Erfahrungen im Übrigen selbstverständlichen — Zusammenhang mit der Entwicklung der Beschäftigung auf lokaler Ebene betont. Die Kommission wies ferner darauf hin, Priorität solle den Vorschlägen eingeräumt werden, die auf dem Grundsatz der Partnerschaft zwischen verschiedenen Akteuren basierten, und nannte in diesem Zusammenhang die öffentlichen Behör-

den, den Privatsektor, die Sozialpartner, das Dritte System usw. In der Mitteilung der Kommission wird auf diesen Kontext verwiesen und betont, eines der prioritären Themen laute „Lokale Beschäftigungsstrategien und Innovation“. Natürlich billigt der Ausschuss sämtliche oben genannten Maßnahmen, stellt jedoch fest, dass der Aufruf zur Unterbreitung von Vorschlägen derzeit noch auf die „zuständigen öffentlichen Behörden oder Gebietskörperschaften“ beschränkt ist.

3.3.1. Diese Situation schafft eine Art implizite Hierarchie zwischen den lokalen Akteuren, die sich auch in der Mitteilung wiederfinden könnte, während sowohl in dem ersten Kommissionsdokument wie auch in dieser Mitteilung unter dem Begriff „lokale Akteure“ eine breite Palette Betroffener zusammengefasst ist. Aus der Mitteilung geht nicht eindeutig hervor, ob eine Initiative für eine lokale Beschäftigungsstrategie von einem jedem beliebigen dieser Akteure, der eine gezielte Partnerschaft aufbaut, erarbeitet, vorgeschlagen und vorgestellt werden kann oder ob im Gegenteil jede Initiative von einer lokalen öffentlichen Behörde oder Verwaltung auf den Weg gebracht werden muss.

3.4. In dem Dokument wird das Erfordernis betont, die lokalen Akteure über die Politik der EU und der Einzelstaaten eingehend zu informieren; selbstverständlich ist dies unverzichtbar für die Anregung von Initiativen und Strategien, die nicht nur durch auf Gemeinschaftsebene eingesetzte Instrumente und Ressourcen, sondern auch in Übereinstimmung mit der auf europäischer und auf einzelstaatlicher Ebene festgelegten Politik umgesetzt werden. Bei der Bestimmung der Elemente für eine lokale Beschäftigungsstrategie wird jedoch die Bildung vernachlässigt, die vom Ausschuss als wesentlich erachtet wird. Ein Punkt, den er bereits in seiner früheren Stellungnahme hervorgehoben hatte.

3.4.1. Die von der Kommission vorgeschlagene Strategie umfasst folgende Etappen: Abgrenzung des geografischen Gebiets; Erstellung einer Diagnose der Situation vor Ort und der jeweiligen Stärken und Schwächen; Identifizierung der potenziellen Akteure; Analyse der Chancen und Risiken hinsichtlich der Beschäftigung in der Zielregion; Einbeziehung der regionalen und nationalen Behörden. Es sei darauf hingewiesen, dass die Stärken und Schwächen sowie die Chancen und Risiken hinsichtlich der Beschäftigungslage neben den sozioökonomischen Bedingungen der Infrastruktur, Produktion und Organisation eines Gebietes in hohem Maße auch davon abhängen, wie viele Bildungsmaßnahmen erforderlich sind, um die Beschäftigungsfähigkeit zu fördern, Unternehmertum zu entwickeln, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und der Unternehmen zu begünstigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen in puncto berufliche Qualifikation wie auch soziokulturelle Bewusstwerdung zu fördern.

3.4.2. Der Ausschuss betont, dass Bildung und lebenslanges Lernen wesentliche Komponenten jedweder Initiative zur Entwicklung der Beschäftigung auf lokaler Ebene darstellen. Selbstverständlich kann und wird es Vorhaben geben, die im Rahmen einer lokalen Strategie auf eine spezifische, wenn auch diffuse Bildung abzielen, doch wird in Anlage 2 des Dokuments der Vorschlag wiederholt, den der Ausschuss in seiner früheren Stellungnahme zur Förderung von „territorialen Ausbildungsinitiativen und -abkommen“ formuliert hatte. Der Ausschuss weist die Kommission auf dieses Erfordernis hin, das Teil eines umfassenderen strategischen Ansatzes und für die Konzipierung jedweder Initiative wesentlich ist.

(1) Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative für die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtviertel zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung (URBAN)“, ABl. C 51 vom 23.2.2000.

(2) Mitteilung der Kommission über die Durchführung von innovativen Maßnahmen nach Artikel 6 der Verordnung des Europäischen Sozialfonds im Programmplanungszeitraum 2000-2006 — KOM(2000) 894 endg.

3.5. Der Ausschuss begrüßt den Beschluss der Kommission, im nächsten Jahr ein Forum über lokale Entwicklung zu veranstalten, und erklärt bereits heute, dass er interessiert und bereit ist, einen Beitrag zu den dortigen umfassenden Überlegungen zu leisten. Der Mitteilung zufolge ist diese Veranstaltung offenbar für Anfang 2003 geplant und soll Mitte desselben Jahres schließlich eine Bewertungsanalyse der 1997 als Pilotprojekte auf den Weg gebrachten 89 Territorialpakete vorliegen. Da zwischen beiden Veranstaltungen nur wenige Monate liegen und sich das Forum als Hort des Erfahrungs- und Informationsaustausches versteht, wäre es vielleicht günstiger, sie zeitgleich stattfinden zu lassen.

3.6. Wie der Ausschuss bereits betont hat, sind die erfolgreiche Umsetzung der EBS auf lokaler Ebene und die aktive Teilnahme der Zivilgesellschaft an der Herausarbeitung von Strategien und Verfahren entscheidend, um bei den europäischen Bürgern ein Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft zu fördern und ihre Beziehungen zu den Institutionen zu verbessern. Gleichwohl muss die Beschäftigungspolitik den Grundsätzen treu bleiben, die in Lissabon festgelegt und unlängst auf dem Rat von Laeken bekräftigt wurden. Es ist daher geboten, zum einen nachhaltige und hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen (besorgniserregend ist in diesem Zusammenhang das Eingeständnis der Kommission in einem kürzlich erschienenen Dokument, dass es dem Konzept des „hochwertigen Arbeitsplatzes“ an sicheren und wirksamen Bezugspunkten fehlt) und zum anderen das europäische Sozialmodell zu definieren, zu unterstützen und zu fördern: Dies sind zwei wesentliche Aspekte für die Wahrung des

sozialen Zusammenhalts der Union und für dessen Stärkung mit Blick auf die Erweiterung.

3.6.1. Gleichwohl gab es deutliche Anzeichen für einen Abschwung der europäischen Wirtschaft, und die Aussichten auf einen Aufschwung sind nur sehr schwach. Die lokale Ebene ist eng mit der einzelstaatlichen und der gemeinschaftlichen Ebene verknüpft. Daher müssen Beschlüsse gefasst werden, um Wirtschaftswachstum und Beschäftigung vorrangig und entscheidend anzukurbeln.

3.6.2. Es gibt Handlungsspielräume, die entschlossen genutzt werden müssen, wobei zugleich ein Entwicklungsmodell zu konsolidieren ist, das in ökologischer und sozialer Hinsicht nachhaltig ist; beide Aspekte erfordern Garantien und Schutz. Diese beiden grundlegenden Punkte, die Ausgewogenheit gewährleisten, müssen auf sämtlichen Ebenen — von der Gemeinschafts- bis hin zur lokalen Ebene — ermittelt und gewahrt werden.

3.6.3. Die lokale Ebene ist ein Mikrokosmos, in dem die unmittelbarsten und realsten Chancen und Risiken unter demselben Aspekt vereinigt sind: die direkte Fähigkeit des einzelnen Bürgers, die tatsächliche Wirksamkeit politischer Entscheidungen zu überprüfen. Folglich hängt auch der Erfolg der Entscheidungen, die Gegenstand dieser Mitteilung sind, auf kurze, aber insbesondere auf lange Sicht von der Wirksamkeit der Vorschläge ab, zu denen wir uns beizutragen bemühen, aber auch und vor allem von den fortschrittlichen Entscheidungen, die künftig auf der Gipfelkonferenz getroffen werden.

Brüssel, den 24. April 2002.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Göke FRERICHS