

Martin Kunkel

Arbeits- und sozialpolitische Initiativen der Europäischen Kommission

Abstract

Die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes setzt einen verstärkten Integrationsprozeß auf dem Gebiet der Arbeits- und Sozialrechtspolitik der EU-Mitgliedstaaten voraus. Zu den wichtigen sozialpolitischen Initiativen der Europäischen Union gehören in diesem Zusammenhang die Richtlinien zur Arbeitszeitgestaltung, über die Entsendung von Arbeitnehmern und zur Einrichtung Europäischer Betriebsräte. Als Instrument einer präventiven Arbeitsmarktpolitik spielt auch der Europäische Sozialfonds eine wichtige Rolle durch seine Beteiligung an den Kosten von Maßnahmen zur beruflichen Bildung, an Beihilfen zur Einstellung in neugeschaffene stabile Arbeitsplätze sowie an Maßnahmen zur Existenzgründung. Die Europäische Kommission hat ihre Vorstellungen in Bezug auf die wirtschaftspolitische Grundrichtung für eine gemeinschaftliche Anstrengung der Mitgliedstaaten und der Union in ihrem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ niedergelegt. Es werden darin Fragen zur Anpassung der Bildungssysteme, zur Umsetzung von Wachstum in Beschäftigung und zur Abgabenbelastung der Arbeit diskutiert.

1 Arbeitsmarktlage in der Europäischen Union

Anfang 1994 suchten in der Europäischen Union (EU) ca. 17 Millionen Menschen ohne Erfolg eine Beschäftigung - allein in Deutschland über 4 Millionen. Die Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik Deutschland, bezogen auf die alten Bundesländer, lag im Monat Juli 1994 bei 8,3 %, im entsprechenden Vorjahresmonat waren es noch 7,5 %. In den neuen Bundesländern betrug die Arbeitslosenquote zu diesem Zeitpunkt 15,1 % (Vorjahr: 15,3%).¹

Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaft in Luxemburg schätzt,² daß die saisonbereinigte Arbeitslosenquote der EU im Dezember 1993 10,9 % betrug. Sie liegt damit um 1 % höher als im gleichen Monat des Vorjahres und um 2 % über dem Wert (8,9 %) im Dezember 1991. Zum Vergleich: Die Arbeitslosenquote wird für

1 Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 8/1994, 1141, 1145

2 vergleiche Agence Europe vom 03.02.1994

Japan auf 2,4 % geschätzt. Die zur Zeit bestehenden Unterschiede in der wirtschaftlichen Absicherung im Fall der Arbeitslosigkeit werden aus dem Ländervergleich (S. 370) deutlich.

2 Rechtsgrundlagen der europäischen Sozialpolitik

Die EU-Kommission ist in Übereinstimmung mit den nationalen Regierungen anfangs davon ausgegangen, daß bereits die Verwirklichung des Binnenmarktes eine soziale Tat darstelle, da sie zu einer Vielzahl neuer Arbeitsplätze und Beschäftigungsverhältnisse führe (Clever 1989,18). In der Tat hat die Sozialpolitik der EG durch die Einheitliche Europäische Akte und durch die von ihr erfolgte Proklamation der Realisierung des Binnenmarktes bis zum 31.12.1992 einen neuen Schub erhalten, indem durch Fortschreibung des sogenannten Marin-Berichts von 1988³ über die soziale Dimension des Binnenmarktes das „Aktionsprogramm der Kommission zur Umsetzung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ vom 29.11.1989⁴ eine große Zahl neuer arbeits- sowie sozialrechtlich relevanter Vorhaben der Kommission ankündigt. Der auf diese Weise durch die Kommission vorangetriebene europäische Integrationsprozeß auf dem Gebiet der Arbeits- und Sozialrechtspolitik stützt sich auf folgende gemeinschaftsrechtliche Kompetenzen:

Ausdrücklich zu den Aufgaben der Gemeinschaft zählen gemäß Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union:

- ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz,
- die Hebung des Lebensstandards und der Lebensqualität sowie
- der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten.

Jene Artikel des EWG-Vertrages, die der Sozialpolitik gewidmet sind, benennen als Ziele

- die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen (Artikel 117),
- die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer (Artikel 118 a),
- die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz (Artikel 119),
- die Entwicklung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern (Arbeitgeber und Gewerkschaften) auf europäischer Ebene (Artikel 118b),
- die Errichtung eines Europäischen Sozialfonds (Artikel 123).

Im Abkommen über die Sozialpolitik, das dem Vertrag der Europäischen Union beigefügt ist, werden diese Ziele bekräftigt, wobei aber der Akzent stärker auf den

3 Dieses Aktionsprogramm der Europäischen Kommission beruht auf einem vom Vizepräsidenten des EG-Rates Marin ausgearbeiteten Dokument, welches 78 Aktionen umfaßt. Vergleiche zu diesen Vorschlägen: Vogt (1988)

4 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Aktionsprogramm zur Umsetzung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, Brüssel 1989

**Schema 1: Ländervergleich: Die wirtschaftliche Absicherung
im Fall der Arbeitslosigkeit**

Dialog zwischen den Sozialpartnern und dessen mögliche Ergebnisse gelegt wird. Zugleich wird der Umfang der sozialpolitischen Ziele (Humanressourcen, Beschäftigung, sozialer Schutz und soziale Ausgrenzung) erweitert und festgelegt, in welchen Bereichen Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können.

Der Soziale Dialog (Artikel 118 b EWGV) hat allerdings bisher keine verbindlichen Abkommen der Sozialparteien hervorgebracht. Angesichts des begrenzten Verhandlungsmandates der Sozialparteien war dies bisher auch gar nicht möglich. Denn weder der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) noch die Vereinigung der industriellen Arbeitgeber (UNICE) können auf europäischer Ebene verbindliche Zusagen für ihre nationalen Spitzenverbände abgeben; hinter ihnen stehen wiederum viele Einzelverbände mit jeweils gesonderten Interessen. Im folgenden soll auf einige - für die Wirtschaft besonders relevante - sozialpolitische Initiativen der EU etwas näher eingegangen werden:

2.1 Europäische Arbeitszeitrichtlinie

Der Rat der Arbeits- und Sozialminister der EU hat auf seiner Sitzung am 23.11.1993 die lang diskutierte „Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung“⁵ endgültig angenommen. Die Richtlinie, die innerhalb von drei Jahren durch die Mitgliedsstaaten in innerstaatliches Recht umzusetzen ist, enthält Obergrenzen für die Nacht- und Schichtarbeit und legt einen Mindestjahresurlaub von vier Wochen fest. Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit darf 48 Stunden - bezogen auf einen Vier-Monats-Zeitraum - nicht überschreiten. Die Sozialpartner können jedoch diesen Bezugszeitraum für die Berechnung der 48-Stunden-Woche auf maximal ein Jahr ausdehnen.

Neu für das deutsche Recht ist, daß Nachtarbeitern ein Anspruch auf ärztliche Untersuchung in regelmäßigen Abständen und bei Aufnahme der Nachtarbeit eingeräumt wird. Diese Untersuchung ist für den Arbeitnehmer unentgeltlich, die Ergebnisse unterliegen der ärztlichen Schweigepflicht. Nachtarbeiter, die Gesundheitsprobleme haben, die nachweislich auf der Tatsache beruhen, daß sie Nachtarbeit leisten, sind - soweit möglich - auf einen Tagesarbeitsplatz zu versetzen.

5 Richtlinie 93/104EG des Rates vom 23.11.1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, Amtsblatt Nr. 307 vom 13.12.1993,18

2.2 Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern

Nach europäischem Recht haben die nationalen Gesetzgeber und Tarifvertragsparteien das Recht, die Bedingungen zu bestimmen, unter denen Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedsländern in ihrer Region arbeiten. Hier drängt sich die Parallele zum Grundsatz des Augsburger Religionsfriedens auf, wonach der Herrscher eines Landes das Recht hatte, die Konfession seiner Untertanen zu bestimmen (*cuius regio, eius religio*).

Durch die Richtlinie des Rates über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen,⁶ die vom Europäischen Parlament und vom Wirtschafts- und Sozialausschuß geändert und jetzt in veränderter Fassung wieder neu eingebracht worden ist, soll im Gemeinsamen Binnenmarkt das „Sozialdumping“, d. h. die Unterbindung der nationalen Löhne und Arbeitszeiten, verhindert werden.

Der wesentliche Inhalt der Richtlinie besteht darin, daß Arbeitnehmer eines Mitgliedslandes, die in einem anderen Mitgliedsland eingesetzt werden, dort nur unter den Arbeitsbedingungen dieses anderen Mitgliedslandes beschäftigt werden dürfen. Ein spanischer Arbeitnehmer, der in Deutschland als Leiharbeiter eingesetzt wird, muß also Anspruch auf das typische deutsche Entgelt haben. Er darf nicht zu den billigeren Konditionen seines Heimatlandes beschäftigt werden.

Diese Richtlinie gilt nicht nur für Unternehmen, die in der EU beheimatet sind, sondern auch für in Nichtmitgliedsstaaten ansässige Unternehmen. Verpflichtet werden in diesem Entwurf einer EU-Richtlinie Unternehmen, die im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses einen Arbeitnehmer in Ausführung eines Arbeits- oder Dienstleistungsvertrages in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates entsenden oder als Leiharbeitsunternehmen einem entleihenden Unternehmen in einem anderen EU-Staat überlassen oder einem ihrer Niederlassungen oder eigenem Unternehmen in einem anderen Mitgliedsstaat zuweisen.

Die in einem fremden Land eingesetzten Arbeitnehmer haben nach dem Richtlinien-Entwurf Anspruch auf die Arbeitsbedingungen, „die an dem Ort, an dem die Arbeitsleistung vorübergehend erbracht wird, für Tätigkeiten der gleichen Art gelten“, vorausgesetzt, diese Bedingungen sind kodifiziert in den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften, in den Tarifverträgen oder Schiedssprüchen des fremden EU-Landes, und sie beziehen sich auf:

- die maximale Tages- und Wochenarbeitszeit, Ruhezeiten, Arbeiten an Samstagen und Sonntagen, Nacharbeit und Schichtarbeit,
- die gesetzlichen Feiertage und den bezahlten, also auch den tarifvertraglichen Mindesturlaub,

6 Amtsblatt C 225 vom 30.08.1991,6

- die - auch tariflichen - Mindestlohnsätze, einschließlich der Überstundensätze und Vergütungen,
- die Bedingungen für die Entleihung von Arbeitskräften, insbesondere die Bereitstellung von Arbeitskräften durch Leiharbeitsunternehmen,
- den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz,
- Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen von Schwangeren oder Wöchnerinnen, Kindern, Jugendlichen und sonstigen Gruppen, die einen besonderen Schutz genießen,
- die Gleichbehandlung von Mann und Frau sowie das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe, Rasse, Religion, Überzeugung, staatlicher Herkunft oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe.

Sind jedoch die Arbeitsbedingungen des eigenen Heimatlandes günstiger als die des Landes, in dem der Arbeitnehmer eingesetzt wird, so gelten selbstverständlich nach dem Günstigkeitsprinzip die Bedingungen des Entsendungsstaates. Wenn zum Beispiel ein deutscher Monteur im Rahmen eines Dienstleistungsvertrages in Spanien beschäftigt wird, dann hat er Anspruch auf die deutschen Arbeitsbedingungen. Ein spanischer Monteur aber, der in Deutschland arbeitet, wird nach den deutschen Bedingungen behandelt. Für den Spanier in Deutschland gilt also der deutsche Tarifvertrag. Er fällt also unter die deutsche Tarifautonomie, obwohl er keiner deutschen Gewerkschaft angehört.

3 Die neuen Vertragsregelungen im Sozialbereich am Beispiel des Richtlinienvorhabens zur Einsetzung Europäischer Betriebsräte

Die derzeitigen Vertragsbestimmungen zur Sozialpolitik (Artikel 117 ff. EWG-Vertrag) sind gemeinschaftlicher Besitzstand. Sie bleiben für die Gemeinschaft - d.h. für alle zwölf Mitgliedsstaaten - unverändert gültig. Das bedeutet, daß die Gemeinschaft z. B. im Bereich des Arbeitsschutzes weiterhin nach Artikel 118 a EWGV mit qualifizierter Mehrheit und in den sonstigen Bereichen der Sozialpolitik mit Einstimmigkeit nach Artikel 100 EWGV (Richtlinien zur Angleichung von Rechtsvorschriften) und/oder nach Artikel 235 EWGV (Erlaß von Vorschriften für unvorhergesehene Fälle) tätig werden kann. Dies wird ausdrücklich in der Präambel zum „Protokoll zur Sozialpolitik“ hervorgehoben, in der die zwölf „Hohen Vertragsparteien“, die Mitgliedsstaaten der Union, folgendes feststellen:

- Elf Mitgliedsstaaten (ohne Großbritannien und Nordirland) wollen auf dem Weg, der durch die Sozialcharta von 1989 vorgezeichnet ist, weitergehen; zu diesem Zweck haben sie untereinander ein Abkommen abgeschlossen.
- Dieses Abkommen wird dem Protokoll beigefügt.
- Der Vertrag, insbesondere die Bestimmungen, die die Sozialpolitik betreffen, und der gemeinschaftliche Besitzstand werden hiervon nicht berührt.

In Ziffer 1 sind zwölf Mitgliedsstaaten übereingekommen, daß die elf Mitgliedsstaaten „die Organe, Verfahren und Mechanismen der Vertrages in Anspruch nehmen, um die erforderlichen Rechtsakte und Beschlüsse zur Umsetzung des genannten Abkommens untereinander anzunehmen und anzuwenden, soweit sie betroffen sind“. Nach Artikel 4 Absatz 1 EWGV stehen die Organe (Europäisches Parlament, Kommission, Rat, Gerichtshof) der Zwölfer-Gemeinschaft im Dienst der EG und üben ausschließlich die ihnen von den zwölf Mitgliedsstaaten übertragenen Befugnisse aus. In der Ziffer 2 des Protokolls werden folgende drei Ausnahmeregelungen getroffen:

- Das Vereinigte Königreich Großbritannien mit Nordirland ist im Rat weder an den Beratungen noch an den Abstimmungen über Kommissionsvorschläge beteiligt,
- wenn im Rat mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird, kommt eine Entscheidung mit einer Mindeststimmzahl von 44 Stimmen (statt 54) zustande (das ergibt sich daraus, daß Großbritannien mit seinen 10 Stimmen nicht mitstimmt, siehe Artikel 148 Absatz 2 EWGV),
- die entsprechenden Rechtsakte des Rates gelten nicht im Vereinigten Königreich und Nordirland.

In Ziffer 3 ist festgestellt, daß dieses Protokoll dem Vertrag zur Gründung der EG beigelegt wird. Das Protokoll führt damit eine formale Verknüpfung zum EWGV her. Das Protokoll ist gleichzeitig vollwirksamer Bestandteil des Vertrages über die Europäische Union und mußte nach Artikel 239 EWG Vertrages von den Mitgliedsstaaten ratifiziert werden.

Durch diese Regelung kann die Gemeinschaft unter Ausschluß Großbritanniens ihre Bemühungen um eine Angleichung der Sozialpolitik fortsetzen. Den ersten Versuch zur konkreten Anwendung des Sozialprotokolls stellt der am 8.2.1994 von der EU-Kommission verabschiedete neue, flexiblere Vorschlag zur Information und Konsultation von Arbeitnehmern in Unternehmen oder Unternehmensgruppen von europäischem Ausmaß dar. Damit hat der für Sozialpolitik zuständige EU-Kommissar eine Initiative im Rücken, um das seit über drei Jahren von Großbritannien blockierte Richtlinienvorhaben zur Einsetzung europäischer Betriebsräte voranzutreiben.

Mit dem Vorschlag wird angestrebt, Mechanismen für eine grenzüberschreitende Information und Konsultation der Arbeitnehmer zu verwirklichen. Dazu kann ggf. auch die Schaffung einer grenzüberschreitenden Struktur gehören. Dementsprechend wurde der Titel des Vorschlags geändert und der Begriff „Europäische Betriebsräte“ durch die Formel „Mechanismen zur Information und Konsultation der Beschäftigten“ ersetzt. Die wesentlichen Elemente des neuen Vorschlags sind:

- Betroffen sollen - wie bisher - Firmen mit mindestens 1.000 Beschäftigten in den EU-Staaten und jeweils mindestens 100 Arbeitnehmern in mindestens zwei Mitgliedsstaaten sein. Der Antrag zur Errichtung des Konsultationsmechanismus

muß künftig von Arbeitnehmervertretern gestellt werden, die mindestens 500 Beschäftigte in mehr als einem Staat repräsentieren. Bislang gab es keine derartige quantitative Begrenzung.

- Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollen künftig zwei Jahre Zeit haben, um einen Beschluß über den Aufbau eines Konsultationsmechanismus herbeizuführen; bislang bestand Einigungszwang binnen eines Jahres. Für heute schon bestehende Konsultationsmechanismen auf freiwilliger Basis (z. B. bei VW, Usinor-Sacilor⁷ und Europipe) soll nach dem neuen Vorschlag dauerhafter Bestandschutz gelten; die frühere Regelung sah einen Bestandschutz nur für sieben Jahre vor.
- Eingeschränkt gegenüber dem früheren Richtlinienentwurf ist außerdem der Geltungsbereich für die Information und Konsultation. So sollen Unternehmensführungen künftig das Recht haben, den Arbeitnehmervertretungen solche Informationen vorenthalten zu können, deren Verbreitung „nachteilige Folgen“ für das Management haben könnte. Mußten die Beschäftigten bisher von allen Unternehmensentscheidungen unterrichtet werden, die von grenzüberschreitender Bedeutung waren und „schwerwiegende Folgen für die Belange der Arbeitnehmer“ haben konnten, besteht jetzt nur noch die konkrete Konsultationspflicht bei Produktionsverlagerungen, Betriebsstillegungen oder -reduzierungen sowie bei „Massenentlassungen“.
- Nach Kommissionsschätzungen sind derzeit 1.500 Unternehmen in der EU von der Richtlinie betroffen; in 30 Firmen bestehen bereits freiwillige Konsultationsvereinbarungen.

4 Europäischer Sozialfonds

Bei dem Versuch, Aufgaben und Arbeitsweise der Europäischen Sozialfonds (ESF) zu beschreiben, ließe sich manches Mißverständnis schon dadurch vermeiden, daß man ihn in „Arbeitsmarktstrukturfonds“ umbenennen würde (Kairat 1992,12). In der Tat fördert der ESF nicht sozial Bedürftige mittels Beteiligungen an Sozialleistungen der Mitgliedsstaaten, sondern er beteiligt sich an Kosten von Maßnahmen zur beruflichen Bildung, an Beihilfen zur Einstellung in neu geschaffene stabile Arbeitsplätze sowie an Maßnahmen zur Existenzgründung.

Artikel 123 EWG-Vertrag weist zwar auf das Ziel der Hebung der Lebenshaltung hin, formuliert jedoch den Zweck des ESF nicht eindeutig sozialpolitisch. Artikel 123 in der Fassung des Artikels G.34 des Vertrages über die Europäische Union hat folgenden Wortlaut:

⁷ In Paris ist eine „Vereinbarung für den deutsch-französischen Verbindungsausschluß der Arbeitnehmervertretungen im Konzern Usinor-Sacilor“ abgeschlossen worden. Damit besteht erstmals in der Stahlindustrie die Grundlage für eine gemeinsame grenzüberschreitende Arbeitnehmervertretung.

„Um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Markt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen, wird nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen ein Europäischer Sozialfonds errichtet, dessen Ziel es ist, innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern, sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme, insbesondere der beruflichen Bildung und Umschulung zu erleichtern“.

Im folgenden sollen die wichtigsten Reformbeschlüsse des Europäischen Rates⁸ einschließlich der Aufteilung der Strukturfondsmittel kurz erläutert werden:

Nach langwierigen und äußerst schwierigen Verhandlungen hat der Ministerrat am 20.7.1993 die Reform der drei EG-Strukturfonds - des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds und des Europäischen Ausrüstungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), der Abteilung Ausrichtung - beschlossen. Die revidierten Fondsvorschriften gelten für den Zeitraum 1994 - 1999. Die nächste Überprüfung wird vor dem 31.12.1999 erfolgen.

Die jüngste Reform stützt sich unverändert auf die 1988 für die Tätigkeit der Strukturfonds aufgestellten Grundprinzipien der Konzentration, Partnerschaft, Programmplanung und Zusätzlichkeit der Mittel. Sie versucht gleichzeitig, dem Fonds mehr Flexibilität einzuräumen. Insgesamt zielt die Reform darauf ab, die Effizienz der Strukturpolitik der Gemeinschaft zu erhöhen, sie zu vereinfachen und transparenter zu gestalten. Ob diese begrüßenswerten Zielsetzungen in der Praxis tatsächlich erreicht werden, bleibt allerdings abzuwarten. Die revidierten Verordnungsvorschriften sind nach wie vor sehr kompliziert. Es ist zu befürchten, daß ihre Durchführung weiterhin mit erheblichem bürokratischen Aufwand für die Mitgliedsstaaten verbunden sein wird.

Im Rahmen der Revision der drei EG-Strukturfonds wird die Reform des Europäischen Sozialfonds zu Recht als die weitreichendste bezeichnet. Der Schwerpunkt des ESF liegt zwar weiterhin auf der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zwar vorrangig durch Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen. Daneben dient er in Zukunft aber auch als Instrument einer präventiven Arbeitsmarktpolitik. In diesem Zusammenhang wird er die „Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme“ fördern. Von dieser Neuformulierung des Ziels 4 wird u. a. auch die europäische Stahlindustrie profitieren, die sich in einer Phase des tiefgreifenden Strukturwandels befindet. Erstmals wird der ESF hiermit in Zukunft also gemeinschaftsweit auch zugunsten beschäftigter Arbeitnehmer und nicht nur Arbeitsloser tätig.

⁸ Aus gewerkschaftlicher Sicht werden die vorgeschlagenen Maßnahmen grundsätzlich begrüßt (Albers/Eller/Schuster 1992, 24)

4.1 Die Ziele des ESF

Auch nach der Reform gibt es weiterhin fünf vorrangige Strukturfondsziele, die in der revidierten Rahmenverordnung⁹ festgelegt sind. In der Neudefinition der Ziele 3 und 4 spiegelt sich die Erweiterung des ESF-Geltungsbereich deutlich wider.

Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand.

Ziel 2: Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, die von der rückläufigen Entwicklung schwer betroffen sind.

Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt betroffenen Personen in das Erwerbsleben.

Ziel 4: Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme.

Ziel 5: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes.

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beteiligt sich der ESF, laut Artikel 3 der Rahmenverordnung insbesondere an:

- der Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt,
- der Förderung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt,
- der Entwicklung beruflicher Kenntnisse, Fähigkeiten und Qualifikationen,
- der Förderung der Schaffung neuer Arbeitsplätze.

4.2 Maßnahmen im Rahmen von Ziel 4

Neuland betritt die ESF vor allem mit Ziel 4. Dieses Ziel soll laut ESF-Verordnung¹⁰ insbesondere durch:

- Vorausschätzung der Entwicklung des Arbeitsmarktes und des Bedarfs an beruflichen Qualifikationen,
- Berufliche Bildung und Umschulung, Orientierung und Beratung,
- Hilfe bei der Verbesserung und der Entwicklung geeigneter Ausbildungssysteme realisiert werden, wobei insbesondere die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen zu berücksichtigen sind. Ziel 4 bezieht sich auf Anpassungsprobleme der Industrie und des Dienstleistungsbereiches.

9 Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20.7.1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 über die Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzierungsinstrumente, Amtsblatt Nr. SL193 vom 31.7.1993, 5

10 Verordnung (EWG) Nr. 2084/93 des Rates vom 20.07.1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4255/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds, Amtsblatt Nr. L 193 vom 31.7.1993, 39

Im Rahmen von Ziel 4 sollten sich die beruflichen Bildungsmaßnahmen auf bestimmte Bereiche konzentrieren: Auf die Einführung, Anwendung und Entwicklung neuer oder verbesserter Produktionsmethoden, insbesondere neuer Organisationsverfahren und neuer Technologien, auf die Veränderungen der Märkte und in der Gesellschaft, insbesondere hinsichtlich des Umweltschutzes. Die berufliche Bildung sollte an die Anforderungen anknüpfen, denen die Arbeitskräfte in kleinen und mittleren Unternehmen genügen müssen.

4.3 Aufteilung der Mittel

Die Finanzausstattung der EG-Strukturfonds, einschließlich des Kohäsionsfonds, wurde auf dem Edinburgher Gipfel am 11./12. Dezember 1992 im Rahmen des sog. Delors II-Pakets verabschiedet. Danach stehen der EU für den Zeitraum 1994 - 1999 insgesamt 155,121 Milliarden ECU (zu Preisen von 1992) für strukturpolitische Maßnahmen zur Verfügung. Aus diesem Budget werden die drei Strukturfonds mit einem Gesamtvolumen von 141,471 Milliarden ECU ausgestattet.

Zu den Ziel-1-Regionen gehören in Deutschland die fünf neuen Bundesländer und Ostberlin. Sie erhalten im Zeitraum 1994 - 1999 insgesamt rund 14 Milliarden ECU (27,5 Milliarden DM) aus den drei Strukturfonds.

Die finanziellen Zuwendungen für Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung (Ziel 2) belaufen sich für die Jahre 1994 bis 1996 auf EU-weit insgesamt ca. 14 Milliarden DM.

Hauptgrundlage für die Aufteilung der Mittel ist nach den Bestimmungen von Artikel 12 Absatz 4 der neuen Rahmenverordnung für die Strukturfonds die Anzahl von Langzeitarbeitslosen und arbeitslosen Jugendlichen in der Union. Dieses Kriterium wurde mit dem Pro-Kopf-Brutto-Inlandsprodukt der betroffenen Regionen (ohne Ziel-1-Regionen) - ausgedrückt in der Kaufkraftparität - gewichtet, um dem regionalen Wohlstand Rechnung zu tragen.

5 Grünbuch über die Europäische Sozialpolitik

Die Kommission der Europäischen Union ist der Ansicht, daß die europäische Sozialpolitik¹¹ in eine kritische Phase eingetreten sei. Das hat vor allem drei Gründe:

- Das laufende Soziale Aktionsprogramm nähert sich seinem natürlichen Ende. Die Kommission hat alle 47 Vorschläge vorgelegt. Zwar hat der Rat über einige

11 Der Begriff „Sozialpolitik“ steht im Rahmen des Grünbuches für das gesamte Spektrum der Maßnahmen im sozialen Bereich, einschließlich der Arbeitsmarktpolitiken

der wichtigen Vorschläge noch nicht entschieden, die meisten wurden jedoch bereits genehmigt.

- Mit dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union werden neue Möglichkeiten für Aktionen der Gemeinschaft im sozialen Bereich eröffnet, insbesondere dadurch, daß den Sozialpartnern eine wichtigere Rolle zugedacht wird.
- Die Veränderung der sozioökonomischen Lage, die sich vor allem in besorgniserregenden Arbeitslosenquoten niederschlägt, erfordert eine neue Betrachtung der Beziehungen zwischen Wirtschaft und Sozialpolitik, und zwar sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf Gemeinschaftsebene.

Die Kommission ist daher der Auffassung, daß angesichts dieser Situation eine breit angelegte Debatte über die künftige Ausrichtung der Sozialpolitik einzuleiten ist.

Das Gesamtziel einer aktiven, offenen und gerechten europäischen Gesellschaft als Ausgangspunkt von Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung, sozialer Schutz und Chancengleichheit ist nach Ansicht der Kommission zu unscharf, um wirklich das politische Handeln zu beeinflussen. Wenn die Rolle der Union im Hinblick auf die gemeinsame Zielsetzung darin besteht, die Potenzen der Mitgliedsstaaten und der bürgerlichen Gesellschaft zu mobilisieren, dann seien präzise Vorstellungen und quantifizierte Zielvorgaben der geeignete Ausgangspunkt für die notwendigen Schritte. Bei einer Reihe von Fragen soll durch die Diskussion über gemeinsame Ziele auf der Ebene der Union eine Konvergenz der verschiedenen sozialpolitischen Systeme gefördert und Leitlinien für eine Definition der einzelstaatlichen Politik vorgegeben werden. Es sind jedoch die einzelnen Mitgliedsstaaten, die für die Festlegung der Modalitäten und Prioritäten zur Erreichung dieser Ziele verantwortlich sind. Das Grünbuch versteht sich als Grundlage für eine Diskussion über die künftige Ausrichtung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in der EU. Die Ergebnisse sollen in ein „Weißbuch“ eingehen, das unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft im Herbst verabschiedet werden soll.

Im Mittelpunkt des Grünbuches über die europäische Sozialpolitik¹² steht die Frage, wie Ziele und Vorgaben aussehen können, die für die Mitgliedsstaaten und alle beteiligten Seiten annehmbar sind.

Im Bereich der Beschäftigung:

- Zur Verfügung stellen eines Arbeitsplatzes, einer sinnvollen Beschäftigung bzw. einer Ausbildung für alle Arbeitssuchenden oder Aufteilung der verfügbaren Arbeit?
- Ein neues Verhältnis zwischen den Ausgaben für aktive Maßnahmen und den Ausgaben für Einkommenssicherung?

¹² Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch über die europäische Sozialpolitik - Weichenstellung für die Europäische Union, Brüssel, Luxemburg 1994

Im Bereich des sozialen Schutzes:

- Sicherung eines Mindesteinkommens?
- Ein Plan zur Eingliederung aller ausgegrenzten Personen?

Im Bereich der Chancengleichheit:

- Zielvorgaben (Erwerbs-, Einkommens- und Entscheidungsteilhabe) für einzelne Bevölkerungsgruppen wie beispielsweise Frauen?
- Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf?
- „Garantie“ eines Arbeitsplatzes, einer sinnvollen Beschäftigung oder Ausbildung für die Jugend?
- Maßnahmen zur Förderung der horizontalen und vertikalen Öffnung des Arbeitsmarktes?

Im Bereich der Ausbildung:

- Zielvorgaben für die unterschiedlichen Qualifikationsprofile, um die verschiedenen beteiligten Seiten zu mobilisieren?

6 Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“

In der EU-Kommission hat sich inzwischen die Erkenntnis durchgesetzt, daß eine hohe Erwerbslosigkeit in der EU erheblichen sozialen Sprengstoff birgt. In ihrem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“¹³ hat die Europäische Kommission daher das ehrgeizige Ziel formuliert, bis zum Jahre 2000 diese Arbeitslosigkeit zu halbieren. Unter Berücksichtigung der zu erwartenden Zunahmen der Erwerbspersonen müssen hierzu 15 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

Das Weißbuch ist weder ein europäisches Konjunkturprogramm noch ein Gesetzgebungsprogramm. Es soll vielmehr die wirtschaftspolitische Grundrichtung für eine gemeinschaftliche Anstrengung der Mitgliedsstaaten und der Union liefern. An den Kompetenzen der Mitgliedsstaaten wird nicht gerüttelt.

In Kapitel III des Weißbuches werden unter den Voraussetzungen für mehr Beschäftigung die folgenden drei zentralen Punkte diskutiert:

1. Anpassung der Bildungssysteme
2. Umsetzung von Wachstum in Beschäftigung
3. Abgabenbelastung der Arbeit

Die Vorstellungen der Kommission zu den drei vorstehenden Punkten sollen im folgenden kurz dargestellt werden:

13 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Luxemburg 1994

6.1 Anpassung der Bildungssysteme

Bei der Wiederbelebung des Wachstums sowie der Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit und eines sozial annehmbaren Beschäftigungsniveaus in der Gemeinschaft kämen Bildung und Ausbildung eine entscheidende Rolle zu. Allgemeine und berufliche Bildung dürften allerdings nicht als einzige Lösung für die dringenden Fragen betrachtet werden. Sie könnten nur innerhalb gewisser Grenzen und in Verbindung mit Maßnahmen auf anderen Ebenen (Industrie- und Handelspolitik, Forschungspolitik) zur Lösung der unmittelbaren Probleme beitragen. Beim Entstehen eines neuen Entwicklungsmodells der Gemeinschaft im Verlauf der nächsten Jahre komme ihnen zweifellos eine wichtige Rolle zu. Diese Rolle könnten die europäischen Bildungs- und Ausbildungssysteme nur übernehmen, wenn sie entsprechend angepaßt würden. Dabei sei die Rolle der allgemeinen und beruflichen Bildung in der Gesellschaft, seien ihre Verbindungen zu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Tätigkeiten insgesamt zu überprüfen. In einer wesentlich stärker auf der Produktion, der Vermittlung und der gemeinsamen Nutzung von Kenntnissen als auf dem Warenaustausch beruhenden Gesellschaft nehme der Zugang zu theoretischen Wissen und praktischen Kenntnissen tatsächlich einen zentralen Platz ein.

Die Mitgliedsstaaten hätten auf eine doppelte Aufgabe des Bildungs- und Berufsbildungssystems hingewiesen:

- Die Ausbildung sei Instrument einer aktiven Arbeitsmarktpolitik; es diene der Anpassung der beruflichen Qualifikationen an die Erfordernisse des Marktes und trage folglich entscheidend zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bei; das Ausbildungssystem spiele bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eine wichtige Rolle, indem es die Eingliederung der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt und die Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen erleichtere;
- die Investitionen in die Humanressourcen seien für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit notwendig, vor allem für die umfassende Berücksichtigung und Verbreitung der neuen Technologien.

Die Mitgliedsstaaten haben folgende Vorschläge zur spezifischen Verbesserung der Ausbildungssysteme vorgelegt:

- Der Übergang vom Bildungssystem zur Erwerbstätigkeit müßte durch eine stärker praxisbezogene Ausbildung und Berufslehre erleichtert werden, wobei die Bildungssysteme ein höheres Mindestbildungsniveau sicherzustellen hätten;
- der Unterricht könnte rationalisiert werden, indem eine kürzere und stärker an den Erfordernissen des Marktes orientierte allgemeine Ausbildung vorgesehen und dabei Berufsbildung als Alternative zur Hochschule gefördert würde;
- es solle eine bessere Koordinierung zwischen den Aktionen der verschiedenen Behörden und Einrichtungen, die im Bereich von Ausbildung und Arbeitsmarkt Verantwortung tragen, sichergestellt werden.

Um die Vorstellungen der Mitgliedsstaaten gerecht zu werden, müßte die Gemeinschaft eine Reihe spezifischer Initiativen auf den Weg bringen. Das primäre Ziel müßte darin bestehen, die europäische Dimension im Bildungswesen noch weiter zu verstärken:

- Erhöhung der Ausbildungsqualität und Förderung der Innovation im Bildungswesen durch Intensivierung des Erfahrungs- und Informationsaustausches über empfehlenswerte Verfahren und Entwicklung gemeinsamer Projekte;
- Schaffung eines wirklichen europäischen Raums und Marktes der Qualifikationen und Ausbildungen durch Verbesserung der Transparenz und Weiterentwicklung der gegenseitigen Anerkennung der Qualifikationen und Befähigungen;
- Förderung der Mobilität von Lehrkräften, Studenten und Auszubildenden in Europa; Entwicklung von gemeinsamen Datenbanken und Wissensbanken über den Qualifizierungsbedarf.

6.2 Umsetzung von Wachstum in Beschäftigung

Sämtliche Mitgliedsstaaten seien sich in ihren Diagnosen über die Gründe der hohen Arbeitslosenzahlen in der Gemeinschaft dahingehend einig, daß Arbeitslosigkeit und der Mangel an neu geschaffenen Arbeitsplätzen in erster Linie strukturelle Ursachen hätten. Hinzu kämen die Folgen der Rezession. Auch über die anzuwendende Therapie bestünde zwischen den Mitgliedsstaaten weitgehend Einigkeit. Es bedürfe einer tiefgreifenden Reform des Arbeitsmarktes durch Erhöhung des Flexibilität der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeitgestaltung, einer Senkung der Arbeitskosten, einer besseren Qualifizierung der Arbeitskräfte, einer aktiven Beschäftigungspolitik. Die Systeme der sozialen Sicherheit müßten erhalten werden; der Bekämpfung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung sei Priorität einzuräumen.

Die Kommission geht in ihrem Weißbuch auch auf die enormen wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit ein. Sie umfaßten nicht nur die direkten Ausgaben für die soziale Sicherung der Arbeitslosen, sondern auch den Ausfall von Steuereinnahmen, die Mehrbelastung der Sozialdienste, wachsende Armut, Straffälligkeit und Krankheit und zunehmende Ausbildungsmängel.

Für Deutschland unterstellt die Kommission, daß die Arbeitslosigkeit 1993 den Staat 40 Milliarden ECU kostet - 19 Milliarden ECU Leistungszahlungen und 21

Milliarden ECU Einnahmenverlust.¹⁴ Die unionsweite Arbeitslosigkeit wird die Staaten 1993 schätzungsweise über 200 Milliarden ECU kosten, d. h. nahezu 4% des Brutto-Inlandsproduktes (BIP) der EU.

Folgende spezifische Maßnahmen zur Umsetzung von Wachstum in Beschäftigung schlägt die Kommission vor:

1. Arbeitskosten und Schaffung neuer Arbeitsplätze

Die bestehenden Tarifvereinbarungen hätten zur Folge, daß die mit dem Wirtschaftswachstum verbundenen Vorteile vor allem denen zugute kommen, die eine Beschäftigung haben, anstatt zur Schaffung weiterer Arbeitsplätze beizutragen. Um dies zu ändern, müßten sich die Politiker und Sozialpartner darauf verständigen,

- die Stundenlohnerhöhungen unter dem Produktivitätswachstum zu halten;
- Begleitmaßnahmen durchzuführen, um durch eine Reihe verschiedener Instrumente sicherzustellen, daß das Wirtschaftswachstum erfolgreich in die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Verringerung der Arbeitslosigkeit umgesetzt wird.

2. Flexibilität und neue Arbeitsplätze

Es gebe klare Hinweise darauf, daß Produktivität und Arbeitskosten in den Arbeitsmarktsegmenten mit niedriger Qualifikation unter Umständen einander nicht entsprechen. Als Lösungsmöglichkeit schlägt die Kommission Fördermaßnahmen und Anreize vor, um auf dem Verhandlungswege eine umfassende Arbeits- und Einkommensverteilung zu erreichen; dies könnte über verschiedene Maßnahmen erzielt werden, wie:

- Änderung des gesetzlichen Rahmens, so daß Personen, denen daran gelegen ist weniger zu arbeiten, beim sozialen Schutz und bei den Beschäftigungsbedingungen nicht schlechter gestellt werden;
- Förderung der nationalen konjunkturpolitischen Trendentwicklung hin zu einer kürzeren Arbeitswoche pro Beschäftigtem, wo dies zweckdienlich ist, und im Gegenzug stärkere Nutzung der Investitionsgüter und Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit;
- Verkürzung der Jahresarbeitszeit und wohlwollende Prüfung von Laufbahntermbrechungen und Bildungsurlaub;
- Aushandlung eines ausgewogenen sozialen Schutzes zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten, um nennenswerte Diskontinuitäten zu vermeiden und

¹⁴ Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit betragen die Kosten der Arbeitslosigkeit in den alten Bundesländern im Jahr 1991 54,3 Milliarden DM. Von diesem Wert entfielen 44 % auf Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe bzw. Eingliederungsgeld), 26 % auf Mindereinnahmen bei den Sozialbeiträgen und 24 % auf steuerliche Mindereinnahmen. Sozialhilfe und Wohngeld machten die restlichen 6 % der gesamten fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit aus. Für die neuen Bundesländer ergibt die Kostenrechnung für das Jahr 1991 14,2 Milliarden DM (57 % Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, 24 % Mindereinnahmen bei den Sozialbeiträgen und 15 % Steuermindereinnahmen).

sicherzustellen, daß die Entscheidung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber über die bevorzugten Arbeitszeitstrukturen durch dieses Kriterium nicht beeinflußt werden.

Teilzeitarbeit gilt auch in Deutschland als Instrument zur Eindämmung konjunktureller Arbeitslosigkeit. Der Sachverständigenrat¹⁵ äußert sich dazu wie folgt:

„Worauf es unter dem Blickwinkel der Beschäftigungsförderung arbeitszeitpolitisch ankommt, ist, Kostensenkungen zu erleichtern. Dies kann am ehesten dann gelingen, wenn Möglichkeiten der Arbeitszeitverkürzung ausgelotet werden, die auf die Situation der einzelnen Unternehmen passen. Welche Form der Arbeitszeitverkürzung auch immer dabei angestrebt würde - es müssen bestimmte Bedingungen erfüllt sein, damit negative Wirkungen auf Beschäftigung und Wachstum vermieden werden.“

Nach einer noch unveröffentlichten Studie der Unternehmensberatung McKinsey & Company¹⁶ könnten allein 2 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, wenn die Unternehmen die Möglichkeit flexibler Teilzeitarbeit voll ausschöpfen würden. Gleichzeitig ließe sich die Produktivität in den Unternehmen um bis zu 20 % steigern.

Im internationalen Vergleich liegt Deutschland voll im Teilzeit-Trend der westlichen Industrieländer. Die Teilzeitbeschäftigung hat sich in den letzten 20 Jahren in der Bundesrepublik von 8,7 % der Arbeitnehmer (1973) auf 16,0 % (1992) fast verdoppelt. International nimmt Westdeutschland einen mittleren Rang ein. Spitzenreiter sind in diesem Vergleich die Niederlande (32,0 %), Schlußlicht ist Italien (5,1 %). Nach Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft¹⁷ könnte die Beschäftigtenzahl in Deutschland bei unverändertem Arbeitsvolumen sogar um 2,66 Millionen Personen zunehmen, falls die deutsche Teilzeitquote auf das niederländische Niveau steigen würde. Zu berücksichtigen ist dabei, daß Teilzeitbeschäftigung in Westdeutschland in erster Linie Frauenbeschäftigung bedeutet: Die Teilzeitquote der deutschen Frauen ist im internationalen Vergleich mit 34 % überdurchschnittlich hoch, die der Männer mit 2,2 % unter dem internationalen Durchschnitt.

3. *Entwicklung der Humanressourcen*

Das Problem, daß die derzeitigen Bildungs- und Ausbildungssysteme den Herausforderungen einer langfristigen Wettbewerbsfähigkeit nicht hinreichend genügen, sollte im Rahmen einzelstaatlicher Strukturen durch verschiedene Maßnahmen angegangen werden, wie:

- Einführung einer gemeinschaftsweiten Garantie, daß kein Jugendlicher unter 18 Jahren arbeitslos sein darf. Alle sollten Anspruch auf einen Platz im allgemeinen

15 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1993/94, 352

16 vgl. Groothuis (1994) mit detaillierten Angaben über die Erfolge der Teilzeitarbeit; dazu kritisch Thelen (1994)

17 vgl. Argumente zu Unternehmensfragen Nr. 2/1994

oder beruflichen Ausbildungssystem oder einer alternierenden Ausbildungsmaßnahmen haben;

- Zielvorgaben für das Jahr 2000, um sicherzustellen, daß alle Schulabgänger über die nötigen Grundkenntnisse und sonstigen Grundfertigkeiten verfügen;
- Anhebung des Status der beruflichen Erstausbildung und Förderung unternehmerischer Fähigkeiten bei Jugendlichen, insbesondere Mädchen, sowie ihrer Fähigkeit, die neuen Technologien durch geeignete Arbeitserfahrungen zu nutzen;
- die Sozialpartner sollten veranlaßt werden, auch auf europäischer Ebene Tarifverträge abzuschließen, die den erweiterten Zugang zu und die Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen als wesentliches Instrument vorsehen, um die Motivation und Qualität der Arbeitnehmerschaft als Ganzes zu fördern.

6.3 Abgabenbelastung der Arbeit

Zwischen 1970 und 1991 sind die öffentlichen Abgaben in der Gemeinschaft von 34% auf 40 % des BIP gestiegen. In den Vereinigten Staaten blieb die Abgabenlast im gleichen Zeitraum hingegen relativ konstant, d. h. knapp unter 30 %. In Japan sind die öffentlichen Abgaben seit 1980 zwar merklich gestiegen, liegen aber heute mit 31 % des BIP auf dem gleichen Niveau wie in den USA und damit 25 % unter dem Durchschnittsniveau in der Europäischen Union.

Nach Ansicht der Kommission sei zu prüfen, ob die Struktur der von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat sehr unterschiedlichen Abgabensysteme nicht schrittweise soweit angepaßt werden kann, daß sie sich weniger nachteilig auf die Beschäftigung auswirkt. Gesenkt werden müßten die Nichtlohnkosten, d. h. die auf dem Faktor Arbeit lastenden Steuern und Sozialbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Eine noch größere Wirkung könnte erzielt werden, wenn die Senkung der die Arbeitskosten erhöhenden Abgaben mit einer aktiven Beschäftigungspolitik kombiniert würde.

Um ein hohes Niveau zu erhalten und gleichzeitig der Notwendigkeit, die Haushaltsdefizite zurückzuführen, gerecht zu werden, müßte die Reduzierung der Steuerlast um 1 - 2 Prozentpunkte des BIP zum größten Teil durch die Anhebung anderer Abgaben kompensiert werden. In Frage kämen u. a. eine Besteuerung von knappen Ressourcen und Energie, womit gleichzeitig ein Beitrag zum Umweltschutz geleistet würde sowie ggf. Steuern auf den Verbrauch und auf Kapitalerträge.

Der Bundesrat hat in einer Stellungnahme zu dem Weißbuch die Bundesregierung aufgefordert, die weitreichenden Vorschläge der Kommission positiv aufzunehmen, einer Verwässerung der konzeptionellen Ansätze entgegenzuwirken und dazu beizutragen, daß sie Grundlage der gemeinsamen Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten werden können. Insbesondere die ehrgeizige Zielvorgabe einer

Halbierung der Zahl von Arbeitslosen in der Gemeinschaft bis zum Jahr 2000 sei zu begrüßen. Die gegenwärtige Rezession und die hohe Arbeitslosigkeit in Europa seien nicht nur ein wirtschaftspolitisches, sondern auch ein umfassendes gesellschaftspolitisches Problem.

Der Vorschlag, mit aktiven Maßnahmen zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit und zur Förderung von Beschäftigung hiergegen vorzugehen, wird daher positiv bewertet. Die hohe Arbeitslosigkeit könnte nämlich den sozialen Frieden gefährden. Zentrale Bedeutung komme der präventiven Qualifizierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu. Als ein Mittel zur dringend notwendigen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen sieht der Bundesrat die Verringerung der Arbeitszeit an. Die entsprechenden Vorschläge der Europäischen Kommission müßten allerdings auch weiter konkretisiert werden.

Dieses Petikum des Bundesrates für eine weitergehende Konkretisierung der Vorstellungen der EU-Kommission stellt den zentralen Punkt in der Diskussion über die Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Union dar: Es sind ehrgeizige Zielvorstellungen formuliert worden - konkrete Maßnahmen zu ihrer Realisierung stehen noch aus.

Literatur

- Albers, Detlev, Bernhard Eller, Joachim Schuster (1992): Die Gewinner- und die Verliererregionen; in: Die Mitbestimmung 12/1992, 22 ff
- Clever, Peter (1989): Herausforderung für eine europäische Sozialpolitik; in: Bundesarbeitsblatt 6/1989, 18 ff
- Groothuis, Ulrich (1994): Arbeitsmarkt - Zwei Fliegen; in: Wirtschaftswoche Nr. 9/1993 vom 25.02.1994, 72 ff
- Institut der Deutschen Wirtschaft (1994): Argumente zu Unternehmensfragen Nr. 2/1994
- Kairat, Hans (1992): Aufgabe und Arbeitsweise des Europäischen Sozialfonds im Rahmen der Reform der Strukturfond der Europäischen Gemeinschaft; in: Bernd von Maydell, Friedrich E. Schnapp (Hg.): Die Auswirkungen des EG-Rechts auf das Arbeits- und Sozialrecht der Bundesrepublik. Berlin 12-24
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989): Aktionsprogramm zur Umsetzung der Gemeinschaftsscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer. Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994): Grünbuch über die europäische Sozialpolitik - Weichenstellung für die Europäische Union. Brüssel/Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Herausforderungen der Gegenwart und Wege in 21. Jahrhundert - Weißbuch. Luxemburg
- Thelen, Peter (1994): Durch Jahresarbeitszeit die Arbeit reformieren; in: Handelsblatt vom 06.08.1994

Vogt, Wolfgang (1988): Europäischen Sozialraum schaffen; in: Bundesarbeitsblatt 3/1988, 5 ff

Anschrift des Verfassers:

RA Martin Kunkel
Wirtschaftsvereinigung Stahl
Breite Str. 69
40213 Düsseldorf