Regional- und Sozialpolitik

FRITZ FRANZMEYER/BERNHARD SEIDEL

Regionalpolitik

Regionalfonds: Kritik und Reformvorschläge

Die europäische Regionalpolitik stand 1983 im Zeichen der Auseinandersetzung im Rat sowie zwischen dem Rat einerseits, Kommission und Europäischem Parlament andererseits um die Änderung der Verordnung über den Regionalfonds (EFRE), die die Kommission bereits 1981 im Entwurf[1] vorgelegt hatte. Der Fonds ist das zentrale Instrument der gemeinschaftlichen Regionalpolitik. Die wichtigsten Kritikpunkte an seiner bisherigen Form lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die regionalpolitische Planungshoheit verblieb weitestgehend bei den Mitgliedstaaten, der Fonds erstattete lediglich einen Teil der nationalen Ausgaben für bestimmte Projekte. Damit gab es keine Garantie, daß die Mittel auch tatsächlich zusätzlich bereitgestellt wurden und nationale Ausgaben nicht lediglich ersetzten.
- Es wurden feste Länderquoten für die Auszahlungen des Fonds festgelegt. Erst seit 1980 gibt es eine quotenfreie Abteilung in Höhe von 5 vH der Gesamtmittel. Zugleich waren die Mitgliedstaaten quasi autonom in der Abgrenzung ihrer Fördergebiete. Damit war es nicht möglich, die Gemeinschaftsmittel auf die wirklich bedürftigen Länder und Regionen zu konzentrieren.
- Die Abstimmung mit anderen strukturwirksamen Aktivitäten der Gemeinschaft ließ insgesamt zu wünschen übrig. Zwar können die Zinszuschüsse im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) mit spezifisch regionalpolitischer Zielsetzung gewährt werden – freilich beschränkt auf die voll am Wechselkursmechanismus teilnehmenden Länder Italien und Irland[2]. Seit 1971 ist auch ein bestimmter Teil der Sozialfondsmittel mit regionalpolitischem Bezug zu verwenden. Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Umstellungshilfen der EGKS, Europäische Investitionsbank, die besondere, projektgebundene Haushaltsentlastung für Großbritannien dienen aber primär anderen als regionalpolitischen Zwecken. Dennoch gilt, daß die Kriterien, nach denen die verschiedenen Ressourcen eingesetzt werden sollen, in den Problemregionen meist besonders ausgeprägt sind, so daß eine verstärkte Koordinierung der einzelnen Aktivitäten dem

Anliegen des regionalen Finanzausgleichs besser gerecht würde, ohne daß die spezifischen Ziele verletzt wären.
- Diskretionäre Ausstattung des Fonds im Rahmen des Haushaltsverfahrens – im Unterschied zu den Mittelanforderungen mit Rechtsanspruch – machen den Regionalfonds zu einer budgetpolitischen Manövriermasse. Die Dominanz der landwirtschaftlichen Garantiezahlungen im Gemeinschaftshaushalt und die zunehmende Ausschöpfung der Eigenmittel können drastische Kürzungen der Haushaltsansätze für Regionalpolitik und andere ‚neue Politiken' zur Folge haben.

Aus diesen Gründen drängt die Kommission seit 1981 auf stärkere Schwerpunktbildung, Ausdehnung des quotenfreien Teils des EFRE auf bis zu 20 vH, Abkehr von der Projektförderung zugunsten von Programmen, Beteiligung der Regionalbehörden und Begründung einer regionalpolitischen Koordinierungspflicht für Mitgliedstaaten und Gemeinschaft im Rahmen einer Rechtsverordnung. Daneben geht es der Kommission um eine deutliche Mittelaufstockung bei gleichzeitiger Festlegung einer mittelfristigen Perspektive, die auf der Basis höherer Eigeneinnahmen (Anhebung des an die EG abzuführenden Anteils an der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage von derzeit maximal 1 auf 1,4 vH) eine Politik unabhängig von den aktuellen Budgetzwängen und der jeweiligen politischen Konstellation der Haushaltsbehörde erlaubt.

Entscheidungsblockade im Rat und neue Anläufe

Einzelnen Vertretern im Rat gingen diese Forderungen entschieden zu weit. Insbesondere die Vorstellungen über die erhöhte Mehrwertsteuerabführung, die Festlegung von Schwerpunkten in der quotengebundenen EFRE-Abteilung und die Ausweitung der nicht-quotengebundenen Mittel – sie relativieren die nationale Planungsautonomie sowie die ‚Rückflußgarantie' – führten zu einer Entscheidungsblockade. Auf seiner Stuttgarter Tagung beauftragte der Europäische Rat die Kommission vorerst, bis zum 1.8.1983 Vorschläge zur besseren Nutzung der Strukturfonds vorzulegen. Sie sollten auf mehr Koordinierung und Haushaltsdisziplin gerichtet sein. Ende Juli 1983 legte die Kommission ihren Bericht vor[3]. U.a. wird darin empfohlen
- die Unterordnung nationaler Ziele unter die gemeinschaftlichen im Falle einer Finanzierungsbeteiligung der EG (Konditionalität),
- das Abrücken von der bloßen Konformitätskontrolle (kein Automatismus der Mittelvergabe),
- mehr Konzentration der regionalpolitischen Aktivitäten: auf klare Ziele, weniger Regionen, bestimmte Vorhaben (höhere Beteiligungssätze).

Über den letztgenannten Punkt hatte der Rat sich schon geeinigt. So wurde er aus dem 1981 geschnürten Paket herausgelöst und separat behandelt. Im November 1983 ermächtigte der Rat den EFRE, in einer Übergangszeit den bisherigen maximalen Beteiligungssatz von 70 vH bei Infrastrukturvorhaben zu überschreiten[4].

Im Hinblick auf die weiterhin umstrittenen Punkte sah sich die Kommission dagegen genötigt, im Herbst neue Kompromißformeln für die Regionalfondsverordnung[5] vorzulegen. Freilich werden dabei einige wesentliche Elemente in kaum abgewandelter Form wieder aufgegriffen. Im einzelnen empfiehlt die Kommission nun

- die Vorrangigkeit zweier Ziele: Anpassung der rückständigen Regionen wie bisher und Umstellung der im Niedergang befindlichen Industrieregionen; dies unter dem Eindruck regional konzentrierter Sektorkrisen in den Bereichen Stahl, Textilien, Werften, Kohle;
- den Ersatz der bisherigen Unterscheidung zwischen quotengebundener und quotenfreier Abteilung des EFRE durch ‚Richtspannen'; die Quoten sollen allmählich ihren Sinn verlieren, indem sie nicht mehr als ‚gewissermaßen bedingungsloses Ziehungsrecht' angesehen werden;
- die Bedingung, daß die für Kofinanzierungen beantragten Maßnahmen entweder Bestandteil nationaler Programme von Gemeinschaftsinteresse oder Bestandteil eines Gemeinschaftsprogramms sind, sowie die Einbettung in ein mehrjähriges Richtprogramm, das beide Seiten der EG-Haushaltsbehörde gemeinsam definieren. Vier Jahre nach Verabschiedung dieser neuen Vorschläge sollen 40 vH der Mittel der Programmfinanzierung dienen, wobei auch Regionen profitieren sollen, die nicht unter die nationalen Förderkriterien fallen. Der Fonds soll sich bis zu 65 vH an den öffentlichen Aufwendungen beteiligen können;
- den progressiven Anstieg des Budgetanteils der Strukturfonds im Rahmen des Ziels einer realen Verdoppelung dieser Ausgaben binnen fünf Jahren. Konkret schlägt die Kommission für 1984 EFRE-Mittel in Höhe von 2,5 Mrd. ECU vor (gegenüber 2,01 Mrd. 1983);
- eine nicht nur verfahrensmäßige Kontrolle der geförderten Maßnahmen, sondern auch ihres wirtschaftlichen Ergebnisses;
- eine stärkere Komplementarität der Strukturfonds analog der Umstellungsfinanzierung bei Stahl und den ‚integrierten Mittelmeerprogrammen'.

Integrierte Programme

Besonders in den integrierten Programmen wird ein geeignetes Mittel gesehen, der europäischen Regionalpolitik endlich eine Konzeption zu geben. In ihren „Leitlinien"[6] dazu vom Februar 1983 sieht die Kommission vor, daß mit Hilfe von 6,6 Mrd. ECU binnen sechs Jahren die Landwirtschaft von Grund auf modernisiert wird und Arbeitsplätze in anderen produktiven Tätigkeiten geschaffen werden. In einem Verordnungsentwurf vom 24. März 1983[7] konkretisiert die Kommission diese Leitlinien für die ländlichen Mittelmeergebiete in Griechenland, Italien und Frankreich; im August und Oktober folgten Vorschläge für die rechtliche Verankerung[8]. Dabei werden ökonomische, sozio-kulturelle und technische Aspekte, Aspekte der Infrastruktur, der geographischen Lage (Küsten- oder Binnenlandgebiete), der traditionellen Erwerbsquellen und der

Strukturwirksame Haushalts- und Finanztransaktionen der EG 1982–83 nach Mitgliedstaaten

	EFRE[1]			EIB[2]		EAGFL, Ausrichtg.[3]		Darlehen nach Art. 56 EGKSV		Sozialfonds[3]		Anpassungsmaßnahmen nach Art. 56 EGKSV		Soziale Maßnahmen für die Eisen- und Stahlindustrie
	Quote vH[4]	Betrag 1983 Mill. ECU[5]	1983/82 vH	Betrag 1983 Mill. ECU	1983/82 vH	Betrag 1982 Mill. ECU	1982/81 vH	Betrag 1983 Mill. ECU	1983/82 vH	Betrag 1983 Mill. ECU	1983/82 vH	Betrag 1983 Mill. ECU	1983/82 vH	1981–1983 Mill. ECU
Belgien	1,11	8,88	−54,0	–	−100,0	13,9	−13,7	44,30	+16,15	·	·	7,50	+292,0	22,78
Dänemark	1,06	22,40	+25,8	365,1	+19,6	19,6	±0,0	10,00	+481,40	·	·	–	–	1,64
BR Deutschland	4,56	43,75	−20,9	152,2	+631,7	96,6	−9,8	43,83	−61,30	·	·	25,99	+58,9	30,00
Griechenland	13,00	361,46	+60,9	449,6	−1,9	30,6	+75,9	–	–	127,44	+111,0	–	–	–
Frankreich	13,64	285,42	−20,1	894,1	+93,6	200,7	+44,8	12,04	·	287,41	+9,3	0,44	−77,9	68,52
Irland	5,94	102,16	−10,6	304,0[6]	−25,6	90,5	+26,6	–	–	189,01	+30,1	0,07	·	–
Italien	35,49	818,96	+32,0	2611,1[7]	+28,1	234,8	+11,4	99,49	+88,00	570,74	+23,6	–	–	17,91
Luxemburg	0,07	–	·	·	·	1,6	−30,4	–	–	·	·	–	–	1,36
Niederlande	1,24	20,14	+15,1	·	·	27,8	+5,7	–	–	·	·	–	–	2,42
Verein. Königr.	23,80	458,44[8]	−1,4	691,4	+40,9	71,7	−38,1	75,85	−24,16	562,94	+20,4	91,00	−3,9	67,37
EG insgesamt	100,00	2121,61	+12,2	5467,5[9]	+28,8	787,8	+8,6	285,51	−6,71	1948,57[10]	+25,2	125,00	+8,7	212,00

[1] Zuschußgewährungen. – [2] Einschl. „Neues Gemeinschaftsinstrument" (NGI). – [3] Verpflichtungen. – [4] Stand: 1983. – [5] Länderaufteilung weicht von den Quoten ab a) aufgrund der Auszahlungen aus der quotenfreien Abteilung, b) weil die Länderquoten durch die bezuschussungsfähigen Anträge nicht immer voll ausgeschöpft werden. – [6] Darin enthalten 290 Mill. zinsverbilligte Darlehen im Rahmen des EWS. – [7] Darin enthalten 772,9 Mill. zinsverbilligte Darlehen im Rahmen des EWS. – [8] Hinzu kommen 750 Mill. ECU noch nicht freigegebene Mittel für beschäftigungs- bzw. energiepolitische Zwecke im Rahmen der Bereitstellung besonderer Haushaltsmittel zugunsten des Vereinigten Königreichs. – [9] Darunter 3350,7 Mill. ECU (= +8,3 vH gegenüber 1982) für Regionalentwicklung. – [10] Einschließlich 211,03 Mill. ECU an die EG-Länder, für die die Beträge hier nicht einzeln ausgewiesen werden konnten.

Quelle: EFRE-Verordnung; Sechzehnter und Siebzehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1982 bzw. 1983; EIB-Informationen Nr. 37; Bulletin der EG, Beilage 3/1983.

Unternehmensgrößenstruktur, der Energiesituation und Finanzierungsquellen in einer übergreifenden Sicht zu in sich und untereinander abgestimmten regionalen Entwicklungsprogrammen ‚integriert'.

Bei diesem Konzept der ‚Programmhilfe' handelt es sich um eine Adaption aus der jüngeren Vergabepraxis der Entwicklungshilfe[9], mit der auch die EG im Rahmen ihres Lomé-Vertrages Erfahrungen sammelt. Ein wesentliches Merkmal ist die stärkere Einbindung der direkt betroffenen Stellen in Form eines Dialogs, der auch zu einem höheren Maß an Mitverantwortung und Erfolgsmotivation der Regionalkörperschaften führt. Es kommt daher nicht von ungefähr, wenn das im Lomé-Dialog stark engagierte Europäische Parlament auch die integrierten Programme für die Mittelmeerregionen sehr propagiert und im März 1983 die Anwendung dieses Konzepts auch auf die stark benachteiligten Gebiete anregte, sobald Erfahrungen mit diesem Instrument gesammelt sein werden[10]. In diesem Zusammenhang steht auch die Empfehlung des Parlaments, die Auszahlungen für die anstehende zweite Serie quotenfreier Aktionen unmittelbar an die durchführende Stelle zu leisten[11]. In der Nähe von Programmhilfe und direkter Regionalbeteiligung angesiedelt ist auch die begrüßenswerte außergewöhnliche Aktion der Stadtsanierung Belfast, die das sozioökonomische Problem Nordirlands lösen helfen soll: Im Juni stellte der Rat 100 Mill. ECU für drei Jahre bei maximal 70prozentiger Gemeinschaftsbeteiligung bereit[12]. Es muß hier allerdings offen bleiben, inwieweit die Regionen tatsächlich an der Erarbeitung der Programme beteiligt werden konnten: Zwischen der Vorlage der Leitlinie und dem ersten Verordnungsentwurf liegt eine verblüffend kurze Zeitspanne. Allerdings ist eine ‚Konzertierungsstelle' und eine kontinuierliche Evaluierung vorgesehen, die auch einen dauerhaften Dialog – zumindest mit den beteiligten Staaten – impliziert. Die Staaten sollen sich verpflichten, die Durchführung der Verordnung binnen Jahresfrist vorzubereiten.

Zusammenfassende Bewertung der Regionalpolitik

Insgesamt blieb auch die Regionalpolitik 1983 nicht von integrationspolitischen Stagnationserscheinungen verschont. Das recht zähe Anlaufen der Agrarreform läßt weder über eine Aufstockung des EG-Haushalts insgesamt noch über eine Reduzierung seines Agraranteils mehr Regionalmittel verfügbar werden. Eine verbindliche mittelfristige Ausgabenplanung ist damit nicht möglich. Sowohl eine Aufstockung des EFRE als auch die Abschaffung der nationalen Quoten und/oder eine stärkere Konzentration der Mittel würde die finanziellen Nettopositionen der Mitgliedstaaten beträchtlich verändern. Die Bundesrepublik nähme erklärtermaßen zusätzliche Belastungen in Kauf, sofern Fortschritte an anderer Stelle (Agrarreform) erzielt würden. Erhebliche Einbußen hätte Frankreich zu gewärtigen. U.a. dies erklärt die Uneinigkeit in bezug auf die Reform des Fonds. Auch die weicher gefaßten neuen Kommissionsvorschläge ändern das im Grundsatz nicht. Hier muß die Kommission auf mehr Dialog und politisches Zugeständnis hinwirken. Wie die Auseinandersetzungen mit der Bundesrepublik

über die Neuabgrenzung der deutschen Fördergebiete – die Kommission will mit nicht überzeugenden Argumenten 15 Arbeitsmarktregionen aus der Liste streichen[13] – gezeigt haben, muß sie jedoch achtgeben, daß die für die Abstimmung nationaler und gemeinschaftlicher Regionalpolitik erforderliche Dialog-Bereitschaft nicht überstrapaziert wird. Außerdem müßte sie mehr auf eine Reform auch der internen Entscheidungsstruktur beim EFRE hinwirken, die dem Fonds-Ausschuß ein echtes Mitspracherecht einräumt[14]. Grundsätzlich zeichnet die Kommission aber mit ihren Reformvorschlägen den richtigen Weg vor. Das Europäische Parlament ist ihr dabei eine politische Stütze.

Sozialpolitik

Arbeitsmarktpolitik als zentrales sozialpolitisches Anliegen der Gemeinschaft

Die sozialpolitischen Tätigkeitsfelder der Europäischen Gemeinschaft sind weit gefächert. Dazu zählen nicht nur Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung und beruflichen Bildung – sie werden durch finanzielle Hilfen des Europäischen Sozialfonds unterstützt –, sondern auch Aktivitäten für die allgemeine Bildung, für die soziale Sicherheit, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen – einen besonderen Schwerpunkt bildet hier das Eintreten für den Gleichbehandlungsgrundsatz – sowie für den Gesundheitsschutz insbesondere im Bereich der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom). In der Regel handelt es sich bei diesen Tätigkeiten freilich nicht um spektakuläre Einzelmaßnahmen. Vielmehr bilden sie Elemente längerfristig angelegter Aktionsprogramme[15], haben Verwaltungs- bzw. Kontrollcharakter im Zusammenhang mit gemeinschaftlichen Einrichtungen und Rechtsnormen[16] oder sind die Fortsetzung von Bemühungen um Vereinheitlichung sozialer Regelungen[17].

Allerdings hatte innerhalb dieses Spektrums im Jahre 1983 die Arbeitsmarktpolitik einen hohen Stellenwert. Damit versuchte die Gemeinschaft, der weiteren Verschärfung der Arbeitslosigkeit Rechnung zu tragen. Im Jahresdurchschnitt waren 12 Millionen Personen arbeitslos, rd. 11 vH mehr als im Vorjahr. Besonders betroffen sind nach wie vor die Jugendlichen und Frauen, sie stellten 1983 mit beinahe 50 vH bzw. mehr als 40 vH einen wesentlich höheren Anteil an den Arbeitslosen, als es ihrem Gewicht im Erwerbspersonenpotential entspricht. Infolgedessen lag ein besonderer Schwerpunkt der gemeinschaftlichen Sozialpolitik darauf, hier die strukturellen Unausgewogenheiten zu mildern. Dies zeigte sich in

- der Neufassung der Aufgaben des Europäischen Sozialfonds[18],
- der Entschließung zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen[19],
- einer Initiative zur Bekämpfung der Frauenarbeitslosigkeit[20] und
- dem Vorschlag für die Neuauflage sozialer Flankierung der Sanierungsmaßnahmen für die Eisen- und Stahlindustrie[21].

Ohne den Bezug auf spezielle Problemgruppen des Arbeitsmarktes hat die

Kommission darüber hinaus Vorschläge zur Arbeitszeitverkürzung sowie für örtliche Beschäftigungsinitiativen ausgearbeitet[22].

Europäischer Sozialfonds als beschäftigungspolitisches Instrument

Die neuen Bestimmungen für den Europäischen Sozialfonds sind Ende Oktober 1983 in Kraft getreten. Sie gehen zurück auf einen Vorschlag der EG-Kommission, die die alten Regelungen bis Ende 1982 zu überprüfen hatte und gegebenenfalls dem Rat Vorstellungen für deren Anpassung an den akuten Bedarf unterbreiten sollte. Die wesentlichen Änderungen sind einmal darin zu sehen, daß den Maßnahmen zugunsten von Jugendlichen (unter 25 Jahren) höchste Priorität eingeräumt wird. Mindestens drei Viertel der gesamten Förderungsmittel sind dafür bereitzustellen. Sie sollen vor allem Jugendlichen zugute kommen, die noch keine oder eine nicht bedarfsgerechte Ausbildung haben oder bereits zu den Langzeitarbeitslosen gerechnet werden. Die Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für Erwachsene – hier sind vorzugsweise Arbeitslose, Frauen, Behinderte, Wanderarbeitnehmer und Beschäftigte kleiner und mittlerer Betriebe zu fördern – werden jetzt innerhalb eines zweiten Tätigkeitsfeldes koordiniert und finanziert, im Gegensatz zu den früheren Bestimmungen, die hier viele einzelne Beteiligungsbereiche vorsahen. Neu ist weiterhin, daß auch die Ausbildung von Ausbildern und ähnlichen Berufsgruppen gefördert werden kann. Erhalten bleibt die regionalpolitische Zweckbindung, nach der zwei Fünftel der verfügbaren Mittel in den rückständigen Gebieten der Gemeinschaft – Grönland, Griechenland, den französischen überseeischen Departements, Irland, dem Mezzogiorno und Nordirland – eingesetzt und darüber hinaus Gebiete mit hoher und langanhaltender Arbeitslosigkeit bzw. mit hohem Umstrukturierungsbedarf begünstigt werden sollen.

Die gruppenspezifische und regionale Konzentration der Sozialfondsmittel ist zweifellos als Fortschritt in der gemeinschaftlichen Sozialpolitik anzusehen, da sie einerseits der Problemstruktur in der EG besser entspricht, andererseits dem abgestimmten und damit effizienteren Einsatz der EG-Strukturhilfen dient[23]. Es darf aber nicht verkannt werden, daß der beschäftigungspolitische Erfolg davon abhängt, inwieweit sich die EG-Mitgliedstaaten von der Neuorientierung des Fonds dazu anregen lassen, ihre arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen insbesondere für die Jugendlichen auch tatsächlich zu verstärken. Solange das Antragsvolumen selbst bei den vorrangigen Vorhaben die verfügbaren Mittel erheblich überschreitet, wie es beispielsweise 1982 der Fall war[24], ist der Anstoßeffekt weniger wahrscheinlich. Nach wie vor kann sich der Fonds nur an nationalen Maßnahmen beteiligen, mit Ausnahme der Zuschüsse für spezifische Maßnahmen der Gemeinschaft im Rahmen von innovatorischen Vorhaben oder von Effizienzkontrollen[25]. Für diese Maßnahmen ist aber im EG-Haushalt 1984 mit knapp 5 vH nur ein geringer Teil der Sozialfondsmittel reserviert[26]. Überhaupt ist der Umfang des Fonds als eng begrenzt anzusehen, doch Wünsche des Europäischen Parlaments in bezug auf eine kräftige Auf-

stockung der Mittel[27] erwiesen sich angesichts der EG-Haushaltsprobleme auch 1983 als undurchsetzbar.

Arbeitsmarktpolitische Initiativen ohne Verbindlichkeit für die Mitgliedsländer

Die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik liegt also weitgehend in nationalen Händen, und der Werdegang der verschiedenen gemeinschaftlichen beschäftigungspolitischen Initiativen zeigt auch, daß die Mitgliedstaaten diese Autonomie wahren wollen. So enthält die Entschließung des Rates zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen im Gegensatz zu dem Votum der Kommission keine Verpflichtung für die einzelnen Mitgliedstaaten, in bestimmtem Umfang Arbeitsplätze zu schaffen, sondern es werden – unverbindliche – Leitlinien aufgezeigt, an denen sich die künftigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zugunsten der Jugendlichen orientieren sollen. Hierfür sieht die Entschließung mehrere Schwerpunkte vor, u.a. die Förderung der Eigeninitiative von Jugendlichen, die Begünstigung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im privaten Bereich und die Beschäftigung Jugendlicher im Zusammenhang mit arbeitszeitverkürzenden Maßnahmen.

Es ist zu erwarten, daß die Entschließung des Rates zu den Maßnahmen, welche die Kommission in ihren Mitteilungen über die Frauenarbeitslosigkeit und über die örtlichen Beschäftigungsinitiativen vorgeschlagen hat, den Mitgliedstaaten in ähnlicher Weise einen breiten Gestaltungsspielraum beläßt. So ist der Vorteil der gemeinschaftlichen Initiativen vor allem darin zu sehen, daß diese die Aufmerksamkeit für bestimmte Problembereiche oder Lösungsansätze wecken oder stärken, indem in ihnen die Erfahrungen vieler Länder zusammengetragen und vermittelt werden. Sie sind deshalb zu begrüßen, auch wenn ihnen ein unmittelbarer Beschäftigungseffekt kaum zugerechnet werden kann.

Chance für eine europäische Aktion zur Arbeitszeitverkürzung?

Die geringe Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sich durch gemeinschaftliche Maßnahmen beschäftigungspolitisch binden zu lassen, ist nicht zuletzt auf Unterschiede zwischen den nationalen Regierungen im Hinblick darauf zurückzuführen, wie die wirtschaftspolitischen Strategien zur Überwindung der Arbeitslosigkeit beurteilt werden. Vielfach wird der Stärkung der betrieblichen Ertragskraft und Investitionsneigung gegenüber einer aktiven Beschäftigungspolitik der Vorrang gegeben. Auf europäischer Ebene wurde dieser Konflikt auf einer Sondertagung des Europäischen Parlaments über die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zwischen den verschiedenen Fraktionen ausgetragen[28]. Die Abstimmungen des Parlaments zu den einzelnen Anträgen sind infolgedessen stark von Kompromissen geprägt. Beispielsweise empfahl das Parlament zwar einen europäischen Beschäftigungspakt zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen unter Beteiligung der nationalen Regierungen, konnte sich aber nicht darauf verständigen, daß in diesem Zusammenhang besondere beschäftigungspolitische Maßnahmen erforderlich seien.

Differenzierte Positionen gibt es vor allem auch in bezug auf die Verkürzung bzw. Neugestaltung der Arbeitszeit. Es ist absehbar, daß eine hohe Arbeitslosigkeit mittelfristig bestehen bleibt, auch wenn sich die Wirtschaft wieder nachhaltig belebt, der Arbeitsplatzabbau nicht mehr weitergeht und wieder neue zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Will man die Beschäftigung über den Umfang der per Saldo neugeschaffenen Arbeitsplätze hinaus verbessern, so wird man über Arbeitszeitregelungen, die auf eine Verteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Arbeitnehmer oder auf eine Verringerung des Erwerbspotentials (vorzeitiger Ruhestand) hinauslaufen, nicht herumkommen. Eine europäische Regelung hätte hier den Vorteil, daß zumindest im Verhältnis der Mitgliedsländer untereinander zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden könnten. Die EG-Kommission hatte bereits im Dezember 1982 ein Memorandum dazu verfaßt[29]. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen insbesondere des Europäischen Rats, des Europäischen Parlaments und des Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen im Laufe des Jahres 1983[30] legte sie im September ihren Entwurf für eine Empfehlung zur Verkürzung und Neugestaltung der Arbeitszeit vor, den inzwischen das Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß befürwortet haben[31]. Eine endgültige Behandlung im Ministerrat steht noch aus. Es wäre zu begrüßen, wenn die Vorlage nicht an den gegensätzlichen Haltungen der nationalen Regierungen scheiterte, sondern dazu beitragen könnte, die verhärteten Fronten in dieser Frage etwas aufzulokkern.

Anmerkungen

1 Vgl. ABl. der EG, L 321 v. 10. November 1981.

2 Vgl. Entschließung des Europäischen Rates auf seiner Tagung in Brüssel am 5. Dezember 1978 über die Errichtung des Europäischen Währungssystems (EWS) und damit zusammenhängende Fragen, in: Hans-Eckart Scharrer u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Das Europäische Währungssystem – Bilanz und Perspektiven eines Experiments, Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Band 60, Bonn 1983, S. 526–532, hier S. 531.

3 Stärkung der Effizienz der Strukturfonds der Gemeinschaft, Bulletin der EG, Beilage 3/1983.

4 ABl. der EG, L 340 v. 6. Dezember 1983; vgl. auch Bulletin der EG, 11/1983, S. 41.

5 Dok. KOM (83)649 endg.; vgl. auch Bulletin der EG, 11/1983, S. 7f.

6 Vgl. Bulletin der EG, 2/1983, S. 30f.

7 Dok. KOM (83)24 endg.; vgl. auch: Allgemeine Merkmale der einzelnen integrierten Mittelmeerprogramme, in: Bulletin der EG, 3/1983, S. 112–115.

8 Vgl. ABl. der EG, C 251 v. 19. September 1983 sowie Bulletin der EG, 10/1983, S. 39.

9 Vgl. Paul J. Bendix u. Hans H. Lembke, Nicht-projektgebundene Finanzierung – Internationaler Diskussionsstand und Erfahrungen anderer Geber, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin, März 1983.

10 Vgl. Bulletin der EG, 3/1983, S. 44f.

11 Vgl. ABl. der EG, C 184 v. 11. Juli 1983.

12 Vgl. ABl. der EG, L 171 v. 29. Juni 1983; auch: Bulletin der EG, 6/1983, S. 58.

13 Rudolf Morawitz, Regional- und Sozialpolitik, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1981, Bonn 1982, S. 220–229, hier S. 225.

14 Ders., Regional- und Sozialpolitik, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1980, Bonn 1981, S. 169–178, hier S. 174.

15 Z.B. Förderung der Chancengleichheit der Frauen 1982–1985 (ABl. der EG, C 186 v. 21. Juli 1982); Aktionsprogramm zur Erleichterung des Übergangs von der Schule zum Berufsleben (ABl. der EG, C 308 v. 30. Dezember 1976); 9. Programm „EGKS-Sozialwohnungen" (1979/83) (ABl. der EG, C 299 v. 30. November 1979); Aktionsprogramm zugunsten der Behinderten (ABl. der EG, C 347 v. 31. Dezember 1981); Zweites Aktionsprogramm (Entwurf) für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 1983–1988 (ABl. der EG, C 308 v. 25. November 1982).

16 U.a. Verbesserung des SEDOC, des europäischen Systems zur gegenseitigen grenzüberschreitenden Stellenvermittlung (vgl. Bulletin der EG, 1/1983, S. 26); Vereinfachung der Rechtsnormen hinsichtlich der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (ABl. der EG, L 230 v. 22. August 1983); Einleitung von Verstoßverfahren gegen Mitgliedsländer im Hinblick auf Richtlinien über den Gleichbehandlungsgrundsatz sowie die Gleichheit des Arbeitsentgelts (vgl. Siebzehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1983, S. 144f.).

17 Z.B. bei der Ausarbeitung eines Vorschlags für eine Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auch in den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit (vgl. Bulletin der EG, 4/1983, S. 36), die Diskussionen um die Vredeling-Richtlinie zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (geänderter Vorschlag in ABl. der EG, C 217 v. 12. August 1983) und die Ausarbeitung diverser gesundheitsrechtlicher Vorschläge (vgl. Siebzehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1983, S. 146ff.).

18 ABl. der EG, L 289 v. 22. Oktober 1983.

19 ABl. der EG, C 29 v. 4. Februar 1984.

20 Vgl. Bulletin der EG, 11/1983, S. 13f.

21 ABl. der EG, C 119 v. 4. Mai 1983.

22 ABl. der EG, C 290 v. 26. Oktober 1983; Bulletin der EG, 11/1983, S. 9ff.

23 Vgl. Bulletin der EG, Beilage 3/1983.

24 Vgl. Elfter Tätigkeitsbericht des Europäischen Sozialfonds, Dok. KOM (83)434 endg., Brüssel 1983, S. 16ff.

25 Art. 3,2 des Beschlusses des Rates über die Aufgaben des Europäischen Sozialfonds, ABl. der EG, L 289 v. 22. Oktober 1983.

26 Vgl. Gesamthaushaltsplan der EG für 1984, in: ABl. der EG, L 12 v. 16. Januar 1984.

27 Das Europäische Parlament hatte für 1984 eine Verdoppelung gefordert; vgl. Bulletin der EG, 4/1983, S. 9.

28 Vgl. ebenda, S. 7ff.

29 Vgl. Bulletin der EG, 12/1982, S. 41f.

30 Vgl. Bulletin der EG, 9/1983, S. 47.

31 ABl. der EG, C 342 v. 19. Dezember 1983 und C 23 v. 30. Januar 1984.

Weiterführende Literatur

Harrison, Jeremy, Planung von berufsvorbereitenden Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche, Berlin: Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung 1983.

Kommission der EG (Hrsg.), Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Dritte Ausgabe, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Dokumentation 5/1983.

Laffan, Brigid, Policy Implementation in the European Community: The European Social Fund as a Case Study, in: Journal of Common Market Studies, Oxford 1983, H. 4, S. 389–408.

Pinder, David, Regional economic development and policy. Theory and practice in the European Community, London: Allen & Unwin 1983, 130 S.

Pöttering, Hans-Gert u. Frank Wiehler, Die vergessenen Regionen. Plädoyer für eine solidarische Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Mit einem Vorwort von Emilio Colombo, Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 106, Baden-Baden: Nomos 1983.

Raumordnungs- und Regionalpolitik im Rahmen des westeuropäischen Integrationsprozesses. Schwerpunktmäßige Diskussion der neueren Tendenzen der Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft (EG), von Wilma Albrecht u.a. T. 1.2., Karlsruhe: Institut für Regionalwissenschaft 1982.

Steinle, Wolfgang J., Europäische Regionalpolitik zwischen Mittelkonzentration, Koordination und Flexibilität, in: Raumforschung und Raumordnung, Köln 1983, Nr. 1/2, S. 3–8.

Schwerpunktheft über Arbeitszeitverkürzung, WSI-Mitteilungen, Köln 1983, H. 4.