

Regional- und Sozialpolitik

FRITZ FRANZMEYER/BERNHARD SEIDEL

Regionalpolitik

Wachsender Problemdruck erzwingt neue Anläufe

Zwei herausragende legislative Entwicklungen sind es, die die europäische Regionalpolitik im Jahre 1984 geprägt haben. Einmal verabschiedete der Rat nach Jahren der kontroversen Diskussion die Reform des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)¹. Zum anderen trieb die EG-Kommission ihre Initiative zur Einführung integrierter Mittelmeerprogramme (IMP)² für Griechenland, Italien und Frankreich nach Befassung des Europäischen Parlaments³ und Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses⁴ soweit voran, daß nunmehr der Rat über den geänderten Verordnungsentwurf⁵ zu befinden hat. Die Reform des EFRE war überfällig, weil sich die Instrumente der Gemeinschaft insbesondere im Hinblick auf die Bündelung ihres Einsatzes und ihre Orientierung auf prioritäre Ziele als unzulänglich erwiesen haben. Die Mittelmeerprogramme sollen u.a. den „Erweiterungsschock“ für die mediterranen Regionen der Zehnergemeinschaft abfedern. Beide Entwicklungen sind folglich Ausdruck des Bemühens, Politikbereiche miteinander zu verzahnen, nationale Zielkonvergenz herbeizuführen und dadurch Synergien freizusetzen.

In der Tat hat der „zweite periodische Bericht der EG-Kommission über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Gemeinschaft“ gezeigt, daß sich das Wohlstands-, Produktivitäts- und Arbeitslosigkeitsgefälle zwischen den reichen und den armen Regionen der Gemeinschaft seit dem ersten Ölpreisschock von 1973 nicht vermindert hat⁶. Daneben macht der Bericht noch einmal deutlich, daß mit dem Beitritt Spaniens und Portugals das gemeinschaftlich zu bewältigende Problem einer Angleichung der Lebensverhältnisse einen erneuten Dimensionssprung erfährt⁷.

Das Fortbestehen des Regionalgefälles hängt vor allem damit zusammen, daß infolge der weltwirtschaftlichen Strukturbrüche ein bestimmter Typus von Problemregion in den Vordergrund rückte. In erster Linie handelt es sich dabei um die alten Montanreviere, um Agglomerationen der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie um diejenigen Küstengebiete, in denen sich die vom Rückgang der Tankertonnage ebenso wie von der Konkurrenz aus Fernost betroffene Schiffbauindustrie konzentriert. Die Unternehmen durch interne Um-

strukturierung wieder wettbewerbsfähig zu machen, ist dabei nur der kleinere Teil der zu erbringenden Anstrengungen; er fällt zudem in den Bereich spezifischer Sektorpolitiken. Regionalpolitisch wichtiger ist, die betroffenen Gebiete aus ihrer industriellen Monostrukturierung herauszuführen, d.h. für junge, technologieorientierte, zugleich dienstleistungsintensive Unternehmen von überregionaler Bedeutung attraktiv zu machen und so auch den vielen Arbeitskräften, deren Entlassung im Zuge der Sanierung alter Industrien unvermeidbar ist, neue, qualitativ hochwertige Arbeitsplätze anzubieten, die ihnen eine Umschulung und berufliche Neuausrichtung lohnend erscheinen lassen. Gelingt die Ansiedlung nicht, so wandern diese Unternehmen zu den moderner besetzten Standorten, und das Regionalgefälle verstärkt sich auf diese Weise selbst dann, wenn die Sanierung der Altindustrien erfolgreich verläuft.

Im Unterschied zu diesem Typus Problemregion hat sich mit dem Beitritt Griechenlands vor allem der Anteil jener Gebiete erhöht – und wird sich mit dem Beitritt Spaniens und Portugals weiter erhöhen –, die durch erheblichen Entwicklungsrückstand und ein ‚Randlagensyndrom‘ gekennzeichnet sind. Die Wirtschaft der Mittelmeerregionen ist „weitgehend vom Primärsektor abhängig. . . , . . . während der anomal aufgeblähte Tertiärsektor schwere Mängel in den Bereichen Verwaltung und Information aufweist“⁸.

Reform des EFRE

In Anbetracht des immer enger gewordenen Finanzrahmens bei stark gestiegenem Bedarf und erwiesenen Effizienzdefiziten wurde es mehr und mehr erforderlich, Prioritäten zu setzen und die Instrumente besser zu koordinieren. Dem dient die Reform des EFRE. Die neue Verordnung regelt in 49 Artikeln die zielorientierte Koordinierung einmal der Gemeinschaftspolitiken mit regionaler Auswirkung, zum anderen der nationalen und gemeinschaftlichen Leitlinien und Prioritäten der Regionalpolitik (Art. 1). Wichtige Instrumente (Art. 2) dafür sind

- der ‚periodische Bericht‘, zu dessen Abfassung auch der – bereits existierende – ‚Ausschuß für Regionalpolitik‘ gehört werden muß und der bisher in den Jahren 1980 und 1984 erschienen ist, demnächst aber alle zweieinhalb Jahre vorgelegt werden soll;
- die nationalen Regionalentwicklungsprogramme, die inzwischen in die ‚dritte Generation‘ – 1985 bis 1988 – gekommen sind und künftig in ihrer Abwicklung, ihren Wirkungen und ihrer Gemeinschaftskonformität stärker überwacht werden sollen;
- der EFRE mit seiner Finanzausstattung, seinem ‚Ausschuß‘ und seiner veränderten Mittelaufteilung;
- die Koordinierung der einzelstaatlichen Beihilfesysteme mit regionaler Zweckbestimmung – auch sie seit langem geläufige, wenngleich oft unzulängliche Praxis.

Zentrales regionalpolitisches Gemeinschaftsinstrument ist der EFRE. Seine

Aktivitäten zielen auf die „rückständigen Gebiete“ sowie die „Gebiete mit rückläufiger Industrieentwicklung“ (Art. 3). Wurden die Mittel in den letzten Jahren zu 95 vH nach einem festen Länderschlüssel (sog. quotengebundene Abteilung)⁹ und nur zu 5 vH nach gemeinschaftlichen Prioritäten und Kriterien¹⁰ vergeben – wobei die Kommission nur geringen Einfluß auf die einzelstaatlichen Maßnahmen hatte, für die EFRE-Mittel beansprucht werden konnten –, so soll ab Januar 1985, wenn die Reform in Kraft tritt (Art. 49), praktisch der gesamte Fonds eindeutig an gemeinschaftlichen Kriterien ausgerichtet werden. Dies geschieht dadurch, daß vorrangig „Gemeinschaftsprogramme“ und „nationale Programme von gemeinschaftlichem Interesse“ gefördert werden (Art. 5). Dabei liegt der Akzent sowohl auf „Gemeinschaft“ als auch auf „Programm“ – im Unterschied zu isolierten Einzelvorhaben. Diese sind zwar nach wie vor nicht von der Förderung ausgeschlossen (Art. 17 bis 23), man verspricht sich von ihnen aber bei weitem nicht das Maß an Erschließung des der betreffenden Region innewohnenden Entwicklungspotentials wie im Falle von Programmen, besonders von „integrierten Programmen“, die deshalb mit Vorrang gefördert werden können (Art. 34). Solche Programme bestehen „aus einem geschlossenen Bündel von Maßnahmen und Investitionen des öffentlichen und privaten Sektors“, betreffen einen „begrenzten geographischen Raum mit schweren Problemen“ und zeichnen sich durch „gleichzeitigen Einsatz verschiedener Finanzinstrumente“ ebenso wie durch enge Koordinierung aller beteiligten gebietskörperschaftlichen Ebenen aus.

Ein derartiges Konzept läßt sich nur umsetzen, wenn die Quotenbindung der Mittelvergabe aufgehoben, zumindest aber erheblich gelockert wird. Zu einer generellen erheblichen Aufstockung der quotenfreien Mittel konnte sich der Rat nicht durchringen. Er akzeptierte jedoch den Kommissionsvorschlag, jeweils für drei Jahre „Spannen“ zwischen einem „garantierten Minimum der Mittel“ und einer Obergrenze für jeden Mitgliedstaat festzulegen (Art. 4; vgl. die Zahlenspalten 1 und 2 in der Tabelle auf Seite 168) die Obergrenze liegt jeweils etwa um ein Drittel über dem Minimum. Die Anteilsspannen wurden so bemessen, daß in den ärmeren Ländern eher die Untergrenze, in den reicheren Ländern eher die Obergrenze den früheren festen Quoten entsprechen. Freilich lassen sich nicht einmal in den vier Ländern Griechenland, Frankreich, Italien und Großbritannien gleichzeitig die Obergrenzen erreichen, weil dies bereits den Fonds überfordern würde.

Art. 7 bis 14 legen fest, was unter den – vorrangig zu fördernden – Programmen zu verstehen ist und regeln prozedurale Fragen, von der Ausarbeitung über die Antragstellung und die Fondsbeteiligung – sie wird auf maximal 50 vH, in bestimmten Fällen auf 55 vH angehoben – bis zur Kontrolle und Wirkungsanalyse. Dabei wird der Mitteleinsatz für sektorinterne Umstrukturierungen (Art. 9, (2)) ebenso ausgeschlossen wie für Vorhaben außerhalb ausgewiesener Fördergebiete (Art. 10 (3)). In den „Vorschriften über Maßnahmen zur Erschließung des endogenen Entwicklungspotentials der Gebiete“ (Art. 15-16)

– solche Maßnahmen sollen innerhalb von „Programmen“ einen wichtigen Stellenwert haben – geht es vor allem darum, daß Klein- und Mittelbetrieben aus Handwerk, Industrie und Fremdenverkehr der Zugang zu Technologie, Kapitalmarkt und sachkundiger Beratung erleichtert und diese Unternehmensgruppe zu gemeinsamen Diensten animiert werden soll. Die für diesen Zweck eingesetzten Mittel sollen jedoch 10 vH des jeweiligen nationalen Minimums nicht überschreiten. Art. 24 regelt die Bezuschussungsfähigkeit von Untersuchungen, die in engem Zusammenhang mit der Tätigkeit des EFRE stehen. Sie kommen nach Art. 5 ebenfalls – wie bisher – für eine Finanzierungsbeteiligung des Fonds in Frage, ja der Fonds kann bei außergewöhnlicher Bedeutung besonders hohe Zuschüsse beisteuern, bei Untersuchungen, die die Effizienz des Mitteleinsatzes unmittelbar berühren, die Kosten sogar ganz übernehmen. Besonders bei integrierten Programmen erscheinen umfangreiche Voruntersuchungen unerlässlich. In der Tat hat der Fonds 1984 neben den „normalen“ Studien nicht unbeträchtliche Mittel für „Vorstudien im Hinblick auf integrierte Maßnahmen“ in Frankreich, Griechenland, der Bundesrepublik, Italien und Belgien bereitgestellt¹¹. Zur Zeit laufen integrierte Maßnahmen nur in Belfast und Neapel.

In den Art. 25 bis 33 folgen spezielle Vorschriften über die Mitteilungen, die als Voraussetzung für eine Förderung durch den EFRE erbracht werden müssen, über Modalitäten der Zahlungsanträge und Zahlungen sowie über die Kontrollen und eventuellen Rückzahlungsansprüche. Unter den Schlußbestimmungen (Art. 34–49) ist noch hervorzuheben, daß Kommission und Mitgliedstaaten sich bemühen, etwa 30 vH der EFRE-Mittel für gewerbliche Investitionen anzufordern (Art. 35) und daß Infrastrukturinvestitionen in Bergbaugebieten Vorrang haben sollen (Art. 37). Art. 40 regelt schließlich, wie der nach Art. 39 einzusetzende EFRE-Ausschuß in das Entscheidungsverfahren eingebunden wird.

Integrierte Mittelmeerprogramme (IMP)

Der geänderte IMP-Vorschlag der Kommission vom September 1984 ist der zweite wichtige Versuch, mit einem in sich geschlossenen Regelwerk (39 Artikel) auf den gebündelten und koordinierten Einsatz regionalpolitischer Instrumente zur komplementären Entwicklung aller sozio-ökonomisch wichtigen Bereiche, jedoch unter Rücksichtnahme auf regionale Besonderheiten, in einem bestimmten Typus von Problemgebieten, „den ländlichen Gebieten bestimmter Mittelmeerregionen in Frankreich, Griechenland und Italien“, hinzuwirken. Dem dienen jeweilige „Lenkungsausschüsse“, „fachliche Arbeitsgruppen“ und „Operationspläne“. Die IMP sollen die Gemeinschaftsaktionen ergänzen, die im Rahmen der Strukturfonds der Gemeinschaft durchgeführt werden (Art. 1). Im Falle der Infrastrukturförderung soll die Sockelfinanzierung allerdings aus dem EFRE und nach Maßgabe der ihn betreffenden Vorschriften durchgeführt werden; das IMP ermöglicht hier ‚lediglich‘ die Aufstockung der Gemein-

Strukturwirksame Haushalts- und Finanztransaktionen der EG nach Mitgliedstaaten

	EFRE ¹				EIB ²		EAGFL, Ausrichtung ₃		Darlehen nach Art. 56 EGKS ⁴		Sozialfonds ⁴	Anpassungsmaß- nahmen nach Art. 56 EGKS ⁵
	Quote, vH Ober- grenze	Unter- grenze	Betrag 1984 Mio. ECU	Betrag 1975/84 Mio. ECU	Betrag 1984 Mio. ECU	Betrag 1958/84 Mio. ECU	Betrag 1983 Mio. ECU	Betrag 1964/83 Mio. ECU	Betrag 1984 Mio. ECU	Betrag 1961/84 Mio. ECU	Betrag 1984 Mio. ECU	Betrag 1984 Mio. ECU
Belgien	0,90	1,20	33,2	114,4	32,5	661,2	16,0	224,7	—	195,9	91,7	7,8
Dänemark	0,51	0,67	24,5	131,8	324,6	1437,0	21,1	162,4	—	11,7	97,4	2,1
BR Deutschland	3,76	4,81	109,2	544,8	134,3	1841,8	113,0	1178,0	211,8	688,2	84,3	75,3
Griechenland	12,35	15,74	263,2	1093,5	344,8	1396,6	85,1	132,8	5,0	5,0	95,7	—
Frankreich	11,05	14,74	267,7	1683,6	1200,3	5121,1	186,7	1314,7	—	371,7	219,6	49,7
Irland	5,64	6,83	158,5	712,9	174,0	2301,4	101,4	449,5	—	6,5	224,3	—
Italien	31,94	42,59	805,9	4352,8	3035,6	15523,7	232,4	1856,0	18,0	274,8	426,2	16,0
Luxemburg	0,06	0,08	4,7	12,0	16,4	25,4	1,4	24,3	10,9	25,8	0,6	10,9
Niederlande	1,00	1,34	35,6	156,1	—	105,2	29,3	287,4	9,9	64,0	53,1	2,8
Verei. Königr.	21,42	28,56	619,7	2735,6	932,4	5777,9	157,3	764,4	37,4	828,9	609,8	97,9
EG insgesamt	100,00	100,0	2322,2	11537,5	6194,9	34191,3	943,7	6394,2	293,0	2472,5	1902,7	262,5

¹ Zuschußgewährungen. Nur quotengebundene Abteilung. Für spezifische Maßnahmen wurden aus der quotenfreien Abteilung von 1981 bis 1984 insgesamt Zuschüsse in Höhe von 116,79 Mio. ECU gewährt. — ² Finanzierungen, einschl. Neues Gemeinschaftsinstrument. Vom Betrag für 1984 3280,5 Mio. ECU für Regionalentwicklung. — ³ Zuschußgewährungen. — ⁴ Verpflichtungen. Davon 726,3 Mio. ECU für benachteiligte Gebiete. Die Länderwerte wurden mit Hilfe der Verteilungsstruktur (Europäische Nachrichten, Nr. 6) aus dem Wert für die Verpflichtungen insgesamt (18. Gesamtbericht) errechnet. — ⁵ Verpflichtungsermächtigungen. Davon 122,5 Mio. ECU Übertragungen außerordentlicher Mittel aus dem EG-Gesamthaushalt.

Quellen: Achtzehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1984; EIB-Informationen Nr. 42/1985; EIB, Europäische Investitionsbank, Ausgabe Januar 1984; Zwölfter und Dreizehnter Finanzbericht des EAGFL, Abteilung Ausrichtung; Neunter Bericht der Kommission an den Rat, EFRE; Europäische Nachrichten, Berichte und Informationen Nr. 6 v. 12. Februar 1985

schaftsbeteiligung auf 75 vH (Griechenland), 65 vH (Italien) bzw. 50 vH (Frankreich) (Art. 31). Dem Charakter der IMP-Gebiete entsprechend haben die Maßnahmen in den Bereichen Land-, Forst- und Fischwirtschaft entscheidende Bedeutung, im Rahmen der einzelstaatlichen IMP ebenso wie in der hier zu behandelnden Rahmenverordnung.

Über die IMP wurde 1984 bei weitem nicht das letzte Wort gesprochen. Dies gilt nicht nur für die Mittelausstattung insgesamt – die ‚Kommission Thorn‘ hatte einen Beitrag von 6,6 Mrd. ECU für einen Zeitraum von sechs Jahren vorgesehen¹² –, sondern auch für die Aufteilung auf die drei Länder und ihre Mittelmeerregionen. Auch der vom Europäischen Parlament verlangten „Klarheit, Einfachheit und Koordinierung der verschiedenen Maßnahmen“ sowie „Vereinheitlichung der Finanzierungsverfahren“¹³ ist die Kommission in ihrem geänderten Entwurf nicht hinreichend gerecht geworden. Dem Ersuchen des EP, „größere Handlungsfreiheit und umfassendere Befugnisse für die lokalen Körperschaften bei der Verwirklichung der IMP“ zu schaffen¹⁴, wurde ebenfalls nur bedingt entsprochen, indem Vertreter der betroffenen Regionalbehörden in den jeweiligen Lenkungsausschüssen zugelassen sein sollen (Art. 2 (2)). Freilich ist es in Anbetracht seines hohen Anspruchs unverständlich, warum das Parlament auch in seinem eigenen Vorschlag lediglich die fakultative Form der Regionalpartizipation vorsieht.

Wertung vor dem Hintergrund einer ‚Europäischen Union‘

Für das Gebiet der Regionalpolitik hat das Europäische Parlament durchaus plausible Perspektiven aufgezeigt, Regelungen und Prozeduren vorgeschlagen. Die Stichworte sind: Subsidiarität bei konkurrierender Zuständigkeit, Schaffung eines europäischen Rahmens für die nationalen Raumordnungspolitiken, integrierte Programme mit direkter Partizipation und maximaler Nutzung endogener Regionalkräfte, grenzüberschreitende Kooperation, regionale Konzentration des gebündelten Mitteleinsatzes, besonderes Augenmerk auf den mediterranen Strukturen¹⁵.

Mit den zwei in diesem Beitrag primär behandelten Dokumenten ist die Gemeinschaft in der Regionalpolitik zumindest konzeptionell ein gutes Stück vorangekommen. In einigen Punkten – z.B. der Politikverzahnung und Mittelkonzentration – wurde die Gemeinschaft schon im Vorgriff auf die rechtliche Neuregelung tätig. Dies darf indes nicht von den nach wie vor bestehenden enormen Schwierigkeiten und Mängeln ablenken. So kann mit einer verbesserten Abstimmung der nationalen Regionalentwicklungspläne und dem flexibleren Mitteleinsatz der Kommission bei weitem noch nicht der vom EP angestrebte Durchbruch zu einer europäischen Raumordnungspolitik erreicht werden. Für eine wirkliche Beteiligung der regional und lokal Betroffenen mangelt es vielfach an Bewußtsein, Bildung und Information, und die ins Auge gefaßten Prozeduren sind zu kompliziert und bürokratisch. Hier wird es äußerst schwer sein, Motivationserfordernisse und gebotene Effizienzkontrolle in Einklang zu

bringen. Auch die Widersprüche zwischen verschiedenen Politikbereichen (z.B. Wettbewerb und Regionalausgleich; Technologieorientierung und maximale Arbeitsplatzschaffung) werden nicht voll ausgeräumt. Es entsteht sogar ein neuer Widerspruch, wenn einerseits auf den Beitritt Spaniens und Portugals hingearbeitet, zugleich aber die wettbewerbliche Ausgangslage der neu hinzukommenden Mittelmeerregionen durch massive Subventionierung der alten verschlechtert wird. Dieser Widerspruch ließe sich nur im Rahmen eines gigantischen Ressourcentransfers aus den nördlichen florierenden Regionen in die Mittelmeerregionen insgesamt aufheben. Weder das Tempo der Haushaltsumstrukturierung zu Lasten der Landwirtschaft noch die Bereitschaft zu einer hinreichenden Mobilisierung zusätzlicher Mittel sind aber heute erkennbar.

Sozialpolitik

Arbeitsmarktprobleme 1984 noch gewachsen

Trotz der Fortsetzung der wirtschaftlichen Belebung sind die sozialen Probleme in vielen Ländern der Gemeinschaft im Jahre 1984 eher noch größer geworden. Dies gilt einmal für die Arbeitslosigkeit. Die Zahl der Arbeitslosen hat weiter zugenommen. Im Jahresdurchschnitt waren in der Gemeinschaft rund 12,7 Mio. Menschen bei den Arbeitsämtern als arbeitslos registriert, d.h. 700 000 mehr als im Jahr davor. Zum größten Teil ist die Zunahme der Arbeitslosigkeit demographisch bedingt: Das schwache Wirtschaftswachstum reichte nicht aus, um den auf den Arbeitsmarkt drängenden geburtenstarken Jahrgängen genügend zusätzliche Arbeitsmöglichkeiten zu bieten. Vielfach überstieg der Produktivitätsfortschritt aber das Wachstum des Sozialprodukts, so daß noch Arbeitskräfte freigesetzt worden sind. Nach wie vor sind Frauen und Jugendliche, Behinderte und Ausländer besonders stark von der Arbeitslosigkeit betroffen. Auch unzureichende berufliche Qualifikation bildet einen Hinderungsgrund für erfolgreiche Arbeitsplatzvermittlung. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Personen zu, die bereits lange Zeit arbeitslos sind oder immer nur kurzfristig wieder beschäftigt werden konnten. Zum anderen gibt es in der Europäischen Gemeinschaft vermehrt Anzeichen dafür, daß auch der Teil der Bevölkerung, der in Armut lebt, größer geworden ist. Zum Teil hängt dies wiederum mit Arbeitslosigkeit und schwacher Wirtschaftsentwicklung zusammen. Zum Teil ist es Folge einer restriktiven nationalen Finanzpolitik, die den Abbau hoher Budgetdefizite ohne Einschnitte in die soziale Sicherung nicht glaubte bewerkstelligen zu können.

Die Europäische Gemeinschaft hat im Laufe des Jahres 1984 versucht, die Weichen dafür zu stellen, daß die Probleme auf dem sozialen Gebiet gezielter mit Hilfe gemeinschaftlicher und abgestimmter nationaler Maßnahmen bekämpft werden. Das Schwergewicht lag auch diesmal wieder auf der Arbeitsmarktpolitik. In diesem Zusammenhang faßte der Rat Entschließungen zur Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen¹⁶, zur Förderung der Beschäfti-

gung Jugendlicher¹⁷, zur Bekämpfung von Frauenarbeitslosigkeit¹⁸ und von Langzeitarbeitslosigkeit¹⁹, und er empfahl den einzelstaatlichen Verwaltungen die Förderung positiver Maßnahmen für Frauen²⁰. Darüber hinaus wurden mit den Schlußfolgerungen zum mittelfristigen Aktionsprogramm im Sozialbereich²¹ sowie zum Problemkreis des technologischen Wandels und der damit verbundenen sozialen Veränderungen²² Grundsteine gelegt für die Berücksichtigung mittelfristiger Aspekte der sozialen Probleme, insbesondere der Beschäftigungsfragen. Das Europäische Parlament geht in seinem Verfassungsentwurf zur Europäischen Union hier noch einen Schritt weiter, indem es Ziele und Zuständigkeiten in bezug auf eine gemeinschaftliche Sozial- und Beschäftigungspolitik umfassender festlegt, als dies bisher der Fall ist. Dies gilt insbesondere für das Beschäftigungsziel.

Gemeinschaftlicher Beitrag zum Abbau von Arbeitslosigkeit nach wie vor bescheiden

Die Ziele der gemeinschaftlichen Sozialpolitik, die sich aus den bestehenden Verträgen für die Europäischen Gemeinschaften ableiten lassen, hat Kommissar Ivor Richard Mitte 1984 in den Überlegungen zur Sozialpolitik der Gemeinschaft noch einmal umrissen: Förderung des Beschäftigungsangebots, Stärkung der sozialen Solidarität, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und Erleichterung des strukturellen und sozialen Wandels²³. Nur ein Teil der gemeinschaftlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zielt freilich auf die Verbesserung des Angebots an Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Sozialfonds kann Beschäftigungsbeihilfen gewähren, wenn für Jugendliche zusätzliche Arbeitsplätze in Unternehmen oder im Rahmen gemeinnütziger Projekte geschaffen werden. Im Jahre 1983 wurden beispielsweise rd. 259 000 entsprechende Beihilfen gezahlt²⁴. Auch die regionalpolitischen Maßnahmen, die von der Gemeinschaft finanziert werden, sollen im wesentlichen neue Arbeitsplätze fördern. Im übrigen steht aber bei der durch Mittel der Gemeinschaft finanzierten beschäftigungsorientierten Sozialpolitik die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung im Vordergrund. Sie dient dazu, Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Personengruppen die Eingliederung in den Arbeitsprozeß zu erleichtern. Seit 1983 werden solche Maßnahmen von der Gemeinschaft mit hoher Priorität unterstützt, wenn sie Jugendliche betreffen und in rückständigen Regionen durchgeführt werden.

Die im Jahre 1984 verabschiedeten Entschlüsse erweitern das Spektrum der aus Gemeinschaftsmitteln geförderten Aktionen nicht, sondern füllen den bereits vorgegebenen Rahmen der gemeinschaftlichen Sozialpolitik nur konkreter aus.

Mit den örtlichen Beschäftigungsinitiativen sollen vor allem kleine Unternehmen gefördert werden, die von einzelnen Personen oder Gruppen – vielfach in Form von Genossenschaften – gegründet worden sind, um einen örtlich begrenzten Bedarf an verschiedensten privaten oder öffentlichen Gütern und

Dienstleistungen bereitzustellen. Die Gemeinschaft soll mit Hilfe des Sozialfonds im wesentlichen Ausbildungsmaßnahmen für Beschäftigte und Ausbilder unterstützen, vor allem dann, wenn die Initiativen neue Technologien entwickeln oder anwenden, am Ort vorhandene, nicht genügend genutzte Ressourcen einsetzen oder benachteiligte Gruppen beschäftigen.

Bei Gemeinschaftsmaßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen ist vor allem an die Anregung und Koordinierung von Demonstrationsvorhaben gedacht. Die Gründung von Unternehmen durch Jugendliche und die Einstellung von Jugendlichen auf Arbeitsplätze, die durch Arbeitszeitverkürzung oder -flexibilisierung frei wurden, sollen dabei finanziell unterstützt werden.

An eine Aufstockung des Sozialfonds gleichzeitig mit dem Beschluß neuer beschäftigungspolitischer Initiativen ist jedoch nicht gedacht. In bezug auf die vorgesehenen Gemeinschaftsmaßnahmen wird in den Entschlüssen sogar meist ausdrücklich auf die gegebenen Finanzierungsmöglichkeiten und -regeln verwiesen. Soweit die Gemeinschaft sich an arbeitsmarktpolitischen Projekten finanziell beteiligt, dienen die Entschlüsse infolgedessen vor allem der Verstärkung oder Verschiebung der Schwerpunkte, für die die vorhandenen Mittel eingesetzt werden sollen.

Zugleich sollen aber auch die EG-Mitgliedsländer veranlaßt werden, in den angesprochenen Problembereichen im Rahmen der nationalstaatlichen Sozial- und Beschäftigungspolitik verstärkt tätig zu werden. Diese Aufforderung bleibt gleichwohl unverbindlich. Es muß daher offen bleiben, inwieweit sich die einzelnen Länder aufgrund der gemeinschaftlichen Beschlüsse, die im Laufe des Jahres 1984 verabschiedet wurden, veranlaßt sehen (werden), verstärkt die Frauen- und Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen oder für die Beschäftigung von Jugendlichen zu sorgen. Es ist eher zu befürchten, daß den Anregungen der Gemeinschaft nur insoweit entsprochen wird, wie Maßnahmen aus nationalstaatlicher Sicht ohnehin vorgesehen waren. Regelungen zur Arbeitszeit, für die Vorschläge der Kommission, einmal Zeitarbeit und befristete Arbeitsverträge, zum anderen Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeit betreffend²⁵, seit längerem vorliegen, konnten im Rat auch 1984 nicht verabschiedet werden – die letztgenannte Empfehlung trotz großer Übereinstimmung zwischen den meisten EG-Ländern aufgrund der Vorbehalte eines einzigen Mitgliedstaates.

Technologischer Wandel als Herausforderung für die Sozialpolitik

Die Kommission hat 1984 versucht, im Ministerrat und in den Mitgliedsländern die Aufmerksamkeit verstärkt auf die Probleme zu lenken, die mit dem technologischen Wandel verbunden sind, und hat eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die helfen sollen, diese Probleme besser zu bewältigen²⁶.

Es dürfte unstrittig sein, daß der technologische Wandel, der gegenwärtig etwa mit der Verbreitung von Mikroelektronik und modernen Kommunikations-

techniken sowie mit der Entwicklung der Biotechnologien verbunden ist, für die europäischen Länder notwendig ist, um sich im Wettbewerb mit den weitentwickelten Industriestaaten USA und Japan sowie mit den Schwellenländern behaupten zu können. Soweit damit die Entwicklung neuer Verfahrenstechniken und neuer Produkte verbunden ist, steigt der Bedarf an entsprechend qualifizierten Arbeitskräften, bzw. bestehende Arbeitsplätze werden sicherer. Soweit neue Verfahren in der Produktion bisher 'traditionell' hergestellter Güter oder in der Bereitstellung von Dienstleistungen eingeführt werden, sind in der Regel Rationalisierungseffekte zu erwarten. Der Beschäftigtenstand kann dann nur gehalten werden, wenn es eine zunehmende inländische oder ausländische Nachfrage nach diesen Gütern und Dienstleistungen erlaubt, entsprechend mehr zu produzieren, oder wenn die Rationalisierungseffekte mit Arbeitszeitverkürzungen einhergehen.

Es gibt Anzeichen dafür, daß die Widerstände gegen die Einführung neuer Technologien auf Seiten der Gewerkschaften aus Furcht vor einer verstärkten Freisetzung von Arbeitskräften wachsen. In der Mitteilung zum technologischen Wandel und zu den damit einhergehenden sozialen Veränderungen hat die EG-Kommission Vorschläge entwickelt, um einmal das Verständnis für die Notwendigkeit des technologischen Wandels in der breiten Öffentlichkeit zu wecken, zum anderen Wege aufzuzeigen, wie der Wandel sozial erträglich gestaltet werden könnte.

Die Mitteilung – selbst Grundlage für die im Juni 1984 gefaßte Entscheidung des EG-Ministerrats – enthält dafür vier Ansatzpunkte:

- Maßnahmen im Bereich der Bildung und Information sollen einmal in der Öffentlichkeit über die wichtige Bedeutung der neuen Technologien aufklären, zum anderen im Wege der Zusammenarbeit von Industrie, Hochschulbereich und anderen Forschungseinrichtungen für eine bedarfsorientierte Ausbildung hochqualifizierter wissenschaftlicher Arbeitskräfte sorgen.
- Mittels gemeinschaftlicher Lösungen für die Neugestaltung der Arbeitszeiten – in Abstimmung mit den Tarifparteien –, der Verstärkung einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik und der genaueren Erforschung vor allem der Beschäftigungswirkungen von neuen Technologien sollen die sozialen Folgen des technologischen Wandels überschaubarer und erträglicher gemacht werden.
- Einem ähnlichen Ziel soll die stärkere Beteiligung der Gewerkschaften bei der Einführung der neuen Technologien dienen. Hier ist wohl in erster Linie an Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern über die Bedingungen gedacht, unter denen organisatorische Änderungen Zustimmung finden (Rationalisierungsschutzabkommen u.ä.).
- Schließlich sollen Initiativen insbesondere von kleinen und Kleinstunternehmen gefördert werden, wenn sie innovatorisches Potential aufweisen oder der breiteren Anwendung von Erfahrungen mit neuen Technologien dienen.

Die gemeinschaftliche Initiative in diesem Bereich ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Denn einmal gibt es wenig gesicherte Erkenntnisse über die Beschäftigungswirkungen der Einführung neuer Technologien bei Berücksichtigung von Preis-, Einkommens- und Wettbewerbsveränderungen. Zum anderen ist auch der Bedeutung des sozialen Konsenses für die rasche Anpassung der Volkswirtschaften an den technologischen Wandel bislang verhältnismäßig wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden. Welche arbeitsmarktpolitische Bedeutung die Initiative schließlich haben wird, hängt freilich infolge der beschränkten, ohnehin überbeanspruchten finanziellen Kapazität der Europäischen Gemeinschaft im wesentlichen davon ab, wie die einzelnen Mitgliedsländer die – wiederum unverbindliche – EntschlieÙung tatsächlich ausfüllen. Einerseits ist das industriepolitische Interesse an der Technologieförderung überall groß. Andererseits klingen in den Vorschlägen für sozialpartnerschaftliche Verhandlungslösungen Gedanken an, die zumindest in einigen EG-Ländern im Zusammenhang mit der Diskussion über die Leistungsfähigkeit marktwirtschaftlicher Prozesse als Hemmnisse für die unternehmerische Entfaltung und damit für die wirtschaftliche Erholung abgelehnt werden dürften.

Insgesamt stand die Gemeinschaft auch im Jahr 1984 vor dem Problem, daß mit dem sozialpolitischen Instrumentarium die hohe Arbeitslosigkeit nicht wesentlich abgebaut oder gar beseitigt werden kann, selbst wenn auf nationaler Ebene verstärkte Anstrengungen im Sinne der verschiedenen, im Laufe des Jahres verabschiedeten EntschlieÙungen gemacht würden. Wesentliche Beschäftigungswirkungen sind erst im Zuge eines kräftigen wirtschaftlichen Aufschwungs zu erwarten; ihn mittels europäischer Ausgabenprogramme anzuregen oder zu stützen, fehlen indes die politischen Kräfte ebenso wie Kompetenzen und finanzielle Mittel.

Der Vertragsentwurf zur Europäischen Union: mehr gemeinschaftliche Verantwortung für das Beschäftigungsziel

Dies müÙte sich nach den Vorstellungen der europäischen Parlamentarier in der Europäischen Union ändern. Der Vertragsentwurf sieht die Verankerung des Rechts auf Arbeit als eines der Grundrechte vor²⁷. Dies impliziert eine erheblich größere politische Verantwortung der Union für das Beschäftigungsziel. Infolgedessen soll die Union hier im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik konkurrierend zuständig werden. Der Juristenentwurf läÙt diese Intention allerdings kaum noch erkennen. Die dort aufgeführten Zuständigkeiten unterscheiden sich nicht wesentlich von den Bereichen, für die sich auch aus den gegebenen Verträgen ein europäisches Handeln ableiten läÙt²⁸. Über die genaueren Vorstellungen des Parlaments geben die Arbeitsdokumente des Institutionellen Ausschusses zum Bericht über den Inhalt des Gründungsvertragsentwurfs Auskunft. Danach soll mit Hilfe einer aktiven Beschäftigungspolitik das Ziel der Vollbeschäftigung wieder erreicht werden, wobei „alle erdenklichen Maßnahmen miteinander kombiniert“ werden müÙten²⁹. An die Förde-

rung der Schaffung neuer zusätzlicher Arbeitsplätze und an die Umverteilung des beschäftigten Arbeitsvolumens über viele Formen der Arbeitszeitverkürzung ist dabei ebenso gedacht wie an die bisher im Mittelpunkt stehenden Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen insbesondere für benachteiligte Bevölkerungsgruppen.

Es bleibt allerdings offen, welche wirtschaftspolitische Konzeption sich mit diesen Zielen verbindet. Insofern ist auch schwer zu beurteilen, inwieweit sich der hohe beschäftigungspolitische Anspruch in der Europäischen Union einlösen ließe. Skepsis erscheint angebracht. Denn die Diskussion über die geeignete Politik zum Abbau der Arbeitslosigkeit auf nationaler Ebene hat gezeigt, daß es Patentlösungen nicht gibt, die von allen sozialen Gruppen getragen werden können.

Anmerkungen

- 1 ABl. der EG, L 169 v. 28. Juni 1984, S. 1–16.
- 2 Vgl. Fritz Franzmeyer/Bernhard Seidel, Regional- und Sozialpolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1983, S. 162–171, hier S. 164 u. 166.
- 3 ABl. der EG, C 117 v. 30. April 1984, S. 109–141.
- 4 ABl. der EG, C 23 v. 30. Januar 1984, S. 52–54.
- 5 ABl. der EG, C 280 v. 19. Oktober 1984, S. 1–24.
- 6 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Regionen Europas. Zweiter Periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Gemeinschaft, Dok. KOM (84) 40, u.a. S. 2.4.–1, 3.2.–8, 3.4.–4 und 7.3.–2.
- 7 Ebenda, S. 6.3.–1ff.
- 8 ABl. der EG, C 117 v. 30. April 1984, S. 143.
- 9 Vgl. Fritz Franzmeyer/Bernhard Seidel, a.a.O., Tabelle auf S. 165, Zählenspalte 1.
- 10 Z.B. wird, in mehreren Phasen, die fünfjährige „spezifische Gemeinschaftsaktion zugunsten einiger von der Umstrukturierung der Eisen- und Stahlindustrie betroffener Gebiete“, die im Januar 1974 beschlossen wurde (ABl. der EG, L 27 v. 31. April 1984), aus dem quotenfreien Teil des EFRE mitfinanziert. Andere spezifische Maßnahmen dieser Art betreffen den Schiffbau, die Energieversorgung und die Textilindustrie; vgl. Bulletin der EG, 1/1984, S. 30.
- 11 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Achtzehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1984, Brüssel/Luxemburg 1985, Ziff. 356, S. 167.
- 12 Vgl. z.B. Rainer Hellmann, Mittelmeerprogramme: Delors Schonfrist endet vorzeitig, in: VWD-Europa, Nachricht vom 13.2.85; auch: Stark reduziertes Mittelmeerprogramm vorgeschlagen, in: VWD-Europa, Nachricht vom 21.2.1985.
- 13 Entschließung des EP, a.a.O. (Anm. 8), Ziff. 5, S. 144.
- 14 Ebenda. Auch der WSA hatte hier ein Defizit des Kommissionsvorschlages gesehen. Er schlug deshalb vor, „die betreffenden Berufsverbände und Bevölkerungen umfassend zu informieren. . . . Auch sollten zwischen der Kommission, den nationalen und den örtlichen Behörden direkte Kontakte hergestellt werden, damit der Inhalt und die Durchführungsmodalitäten der Programme bestmöglich auf die Bedürfnisse und Besonderheiten der verschiedenen Regionen abgestimmt werden“; vgl. WSA-Stellungnahme zum Thema „Vorschläge der Kommission betreffend die integrierten Mittelmeerprogramme“, a.a.O. (FN 4), hier Ziffern 3 und 4, S. 53.
- 15 Vgl. Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments 1983–1984, 1–575/83/A (Entschließungsantrag), S. 21; 1–575/83/B (Be-

- gründung), S. 22; 1-575/83/C (Vorbereitende Dokumente) sowie das gleichlautende Dokument 1-1200/83/A (Entschließungsantrag des „Juristenkomitees“), S. 34; der Vertragsentwurf des EP zu einer Europäischen Union ist abgedruckt als Dokument Nr. 1 in diesem Band.
- 16 ABl. der EG, C 161 v. 21. Juni 1984, S. 1-3.
- 17 ABl. der EG, C 29 v. 4. Februar 1984, S. 1-3.
- 18 ABl. der EG, C 161 v. 21. Juni 1984, S. 4-6.
- 19 ABl. der EG, C 2 v. 4. Januar 1984, S. 2-5.
- 20 ABl. der EG, L 331 v. 19. Dezember 1984, S. 34-35.
- 21 ABl. der EG, C 175 v. 4. Juli 1984, S. 1-3.
- 22 ABl. der EG, C 184 v. 11. Juli 1984, S. 1-2.
- 23 Vgl. Bulletin der EG, 5/1984, S. 49.
- 24 Vgl. Zwölfter Tätigkeitsbericht des Europäischen Sozialfonds, Haushaltsjahr 1983, Dok. KOM (84), 396 endg. v. 26. Juli 1984.
- 25 Vgl. Bulletin der EG, 6/1984, S. 45f.
- 26 Vgl. Soziales Europa, Beiheft: Technologischer Wandel und soziale Veränderungen, Luxemburg 1984.
- 27 Vgl. Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments 1983-84, 1-1200/83/A, S. 9 und 1-575/83/C, S. 12; der Vertragsentwurf des EP zu einer Europäischen Union ist abgedruckt als Dokument Nr. 1 in diesem Band.
- 28 Vgl. Bernd Janssen, Gesellschaftspolitik in einer Wirtschaftsunion, in: Integration, Bonn 1984, H. 1, S. 40.
- 29 Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments 1983-1984, 1-575/83/C, S. 79.

Weiterführende Literatur

- Allen, Kevin and Douglas Yuill, European regional incentives 1983, Glasgow: Centre for the Study of Public policy, University of Strathclyde 1984, 600 S.
- Battelle (Hrsg.), Mikroelektronik: Kann Europas Industrie überleben? Frankfurt 1984.
- Eidenmüller, Bodo, Betriebswirtschaftliche und personelle Auswirkungen des technologischen Wandels auf die Produktion - dargestellt an Beispielen aus der Nachrichtentechnik, in: Schmalenbachs Zeitschrift für Betriebswirtschaftliche Forschung, Düsseldorf/Frankfurt 1984, H. 6, S. 513-522.
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut (Hrsg.), Öffentliche Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen, Brüssel 1984.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Regionen Europas. Zweiter Periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Gemeinschaft, Dok. KOM (84) 40 endg./2, Brüssel/Luxemburg, den 4. April 1984.
- Paelinck, Jean Henri Paul, Investitionen und die Entwicklung zurückgebliebener Regionen, in: A. Heertje (Hrsg. für die Europäische Investitionsbank), Investitionen in die Zukunft Europas, Oxford 1983, S. 144-214.
- Rojahn, Gerd, Großunternehmen und regionale Disparitäten in Europa. Die Führungsfunktion in industriellen Großunternehmen im Prozeß räumlich-funktionaler Aufgabenteilung und regionaler Disparitäten in Europa, Frankfurt/M. 1984, 183 S.
- Romus, Paul, Economie régionale européenne, 4. Aufl., Brüssel: Ed. Delta 1983, 342 S.
- Vandamme, Jacques, De la politique sociale à l'espace social européen? In: Revue du Marché Commun, Paris 1983, Nr. 272, S. 562-65.
- Warner, Harriet, EC Social Policy in Practice: Community Action on behalf of Women and its Impact in the Member States, in: Journal of Common Market Studies, Oxford 1984, Nr. 2, S. 141-167.