

Regional- und Sozialpolitik

FRITZ FRANZMEYER/BERNHARD SEIDEL

Regionalpolitik

Neuerungen werden wirksam

War das Jahr 1984 in regionalpolitischer Hinsicht ein Jahr der inhaltlichen Ausformulierung von Reforminitiativen gewesen, so war das Jahr 1985 auch durch beginnende Umsetzung gekennzeichnet. Am 1. Januar trat die reformierte Verordnung über den Europäischen Regionalfonds in Kraft, mit der u.a. die bis dahin geltenden nationalen Quoten durch ein System von ‚Richtspannen‘ ersetzt, die Beteiligungssätze des Fonds im Interesse eines wirksameren Mittelseinsatzes angehoben und dem integrierten bzw. programmbezogenen Ansatz unter besonderer Berücksichtigung von Gemeinschaftsprogrammen sowie nationalen Programmen von gemeinschaftlichem Interesse gegenüber der isolierten Einzelförderung Priorität gegeben worden war¹. Zwar wurde die neue Verordnung bereits im Laufe des Jahres wieder geändert, dies diente jedoch lediglich der Einbindung Spaniens und Portugals sowie der Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Durchführung schon 1984 vorgesehener ‚spezifischer‘, außerhalb der quotengebundenen Abteilung des Fonds zu finanzierender Vorhaben von primär gemeinschaftlichem statt nationalem Interesse. Mit dem Wegfall der Unterscheidung zwischen quotengebundenen und quotenfreien Mitteln wäre die gleichartige Finanzierung der noch offenen Vorhaben aus dem in sich geschlossenen Paket spezifischer Umstellungsmaßnahmen für bestimmte Krisensektoren nicht gewährleistet gewesen.

Integrierte Mittelmeerprogramme

Ein zweites wichtiges Umsetzungsereignis war das Inkrafttreten der Verordnung über die Integrierten Mittelmeerprogramme (IMP) zum 1. August². Um sie hatte es zuvor heftige politische Auseinandersetzungen gegeben. Die Mittelmeeranrainer der Zehnergemeinschaft, insbesondere Griechenland, hatten ihre Zustimmung zur Erweiterung um Spanien und Portugal von einer für sie befriedigenden Gesamtausstattung dieser Programme abhängig gemacht. Die alte Kommission unter ihrem Präsidenten Thorn hatte sich dabei in eine finanzielle Größenordnung vorgewagt, die von den potentiellen Netto-Finanziers nicht akzeptiert wurde. Auf der Basis der Empfehlungen des Europäischen Rates von Ende März modifizierte die Kommission ihre ursprünglichen Vorstel-

lungen, so daß es im Juni zur Einigung im Rat kommen konnte. Das Gesamtprogramm erstreckt sich über sieben Jahre und ist mit einem Zuschußvolumen von insgesamt 4,1 Mrd. Ecu ausgestattet. Davon sollen 2 Mrd. Ecu auf Griechenland entfallen. Aufzubringen sind die Mittel aus den drei strukturelevanten Fonds (2,5 Mrd. Ecu) sowie als zusätzliche Haushaltsmittel (1,6 Mrd. Ecu), die es ermöglichen sollen, die für die einzelnen Fonds geltenden Beteiligungsobergrenzen zu überschreiten. Neben den Zuschüssen werden über die Europäische Investitionsbank Darlehen über etwa 2,5 Mrd. Ecu vermittelt, die z.T. über das neue Gemeinschaftsinstrument (NGI) – d.h. über Anleihen, die die Gemeinschaft am Kapitalmarkt aufnimmt – finanziert werden sollen. Förderberechtigt sind ganz Griechenland, der gesamte italienische Mezzogiorno sowie eine Reihe weiterer italienischer und die Mehrzahl der französischen Mittelmeergebiete. Der Satz der Gemeinschaftsbeteiligung an den mehrjährigen Projekten, die von den empfangsberechtigten Ländern bis Ende 1986 spezifiziert sein müssen und die sich auf Infrastrukturmaßnahmen, gewerbliche Investitionen und Qualifizierungsmaßnahmen in Landwirtschaft, Forschung, Handwerk, Industrie, Bauwirtschaft und Energiewirtschaft erstrecken können, richtet sich nach der Schwere des Problemdrucks in der jeweiligen Region und soll außer für Griechenland 70 vH nicht überschreiten.

Die neue Fonds-Verordnung ist im vorigen Jahrbuch gewürdigt worden. Deshalb kann der Kommentar an dieser Stelle auf die Integrierten Mittelmeerprogramme beschränkt werden. Dabei sind die politischen von den wirtschaftlichen Aspekten zu trennen. Politisch ist es zweifellos ein großer Erfolg, daß mit der Einigung über die IMP ein wesentliches Hindernis für die inzwischen vollzogene Erweiterung der Gemeinschaft ausgeräumt werden konnte. Den Bedenken seitens der Beitrittsländer konnte durch die Vereinbarung eines Konsultationsverfahrens begegnet werden, und die Vertreter der neuen Mitgliedstaaten sitzen ja auch in dem ‚Beratenden Ausschuß‘, der zu den einzelnen IMP Stellung nimmt und an die Stelle der Ausschüsse der verschiedenen involvierten Fonds tritt. In wirtschaftlicher Hinsicht muß bezweifelt werden, daß die bereitzustellenden Mittel, so umfangreich sie sich auf den ersten Blick ausnehmen und so positiv sie sich von den bescheidenen Mitteln aus der Anfangszeit des Fonds abheben, ausreichen werden, die Mittelmeerregionen in ihrem Entwicklungsniveau an die wohlhabenderen Gemeinschaftsregionen heranzuführen. Schließlich beträgt das Entwicklungsgefälle zwischen den reichsten und den ärmsten Regionen der Zehnergemeinschaft – zu ihnen zählen Griechenland und der italienische Süden – nicht weniger als 5 : 1³. Auch das Europäische Parlament hat sich in diesem Sinne skeptisch geäußert, noch bevor die Verordnung in Kraft trat.

Binnenmarktziel und Erweiterung erfordern Mobilisierung höherer Regionalmittel

Die Zweifel an der quantitativen Tragfähigkeit der Programme lassen sich vor allem auf drei Beobachtungen bzw. Überlegungen stützen. Einmal hat sich seit

Anfang der 70er Jahre das starke regionale Wohlstandsgefälle in der Gemeinschaft nicht verringert. Darauf weist u.a. der „Jubiläumsbericht“ 1984 der Kommission über die Tätigkeit des EFRE hin, der eine Bilanz über die ersten zehn EFRE-Jahre zieht⁴. Eine solche Verringerung zu erreichen, bedarf es folglich offenbar einer anderen Dimension der Regionalhilfe als bisher. Gilt dies bereits bei unveränderten Rahmenbedingungen, so – dies das zweite Argument – umso mehr, wenn die Gemeinschaft ihr Vorhaben wahrmacht, bis Ende 1992 den europäischen Binnenmarkt zu verwirklichen⁵. Zweifellos würden sich im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes auch die zentripetalen wirtschaftlichen Kräfte innerhalb der Gemeinschaft verstärken. Sie dürften vor allem den inneren, bilateralen Grenzregionen zugute kommen, die in ihren ansiedlungsrelevanten Merkmalen wie Klima, Ressourcenausstattung, Nähe zu Zentren und Transportverbindungen weitgehend homogen, infolge ihrer durch die politische Grenze bedingten, „künstlichen“ Abseitslage aber noch durch unverhältnismäßig dünne Besiedlung und niedrige Grundstückspreise gekennzeichnet sind. Zwar wird eine konsequente Verwirklichung des Binnenmarktes Wachstumskräfte freisetzen, die absolut gesehen auch den peripheren Regionen zugute kommen dürften. Von dem EWG-vertraglichen Ziel einer „harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens“ in der Gemeinschaft wird man sich aber, sofern dem nicht entgegengesteuert wird, eher weiter entfernen. Zu solcher Gegensteuerung werden die Mitgliedstaaten wie die Gemeinschaft nach den Artikeln 130b und 130c, die neben anderen Bestimmungen dem EWG-Vertrag aufgrund der Einheitlichen Europäischen Akte hinzugefügt werden sollen, sogar verpflichtet. Die vorgesehene bessere Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken sowie die bessere Verzahnung der Strukturfonds reichen dafür allein nicht aus. Nötig sind auch zusätzliche Mittel für die Regionalpolitik. Im Prinzip ließen sie sich durchaus aufbringen, da mit dem Wachstumsschub das Aufkommen an Mehrwertsteuern und Zöllen ebenfalls steigt und außerdem die jetzt im Zusammenhang mit Sektorproblemen in zentralen Regionen (Stahl, Textilien) gebundenen Mittel mit dem zu erwartenden Abklingen dieser Probleme zusätzlich zur Verfügung stehen werden. Hinzu kommt, daß mit dem Beitritt auch die Erhöhung des an die Gemeinschaft abzuführenden Teils der Mehrwertsteuer von bisher maximal 1 vH auf nunmehr maximal 1,4 vH der Bemessungsgrundlage wirksam geworden ist.

Eine dritte Beobachtung macht es indes mehr als fraglich, ob die benötigten Mittel über die sieben Jahre hinweg auch wirklich zusätzlich bereitgestellt werden können. Vielmehr ist zu vermuten, daß die Gemeinschaft entweder schon bald erneut an die Grenzen ihrer Finanzkraft stoßen wird oder aber die Einhaltung der regionalpolitischen Versprechen gegenüber den Beitrittsländern zu Lasten der übrigen Partnerländer geht. Einmal sind mit der Erweiterung auch die Fördergebiete der Gemeinschaft zahlreicher geworden. Insbesondere Portugal zählt zu den in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung am stärksten zurückgebliebenen Gemeinschaftsländern und wird erhebliche reguläre Mittel der Ge-

meinschaftsfonds binden. Dies kommt u. a. darin zum Ausdruck, daß für Portugal einmal eine Richtspanne von 10,65 bis 14,2 vH der Mittelauszahlungen des EFRE, zum anderen in einer fünfjährigen Übergangsfrist eine Fondsbeteiligung von bis zu 70 vH vorgesehen sind. Für Spanien wird zwar die Regelbeteiligung gelten. Die Richtspanne reicht etwa von 17,95 bis 23,93 vH, und absolut gesehen werden auf Spanien nach Italien die meisten Auszahlungen entfallen. Für die alte Zehnergemeinschaft werden daher trotz einer Aufstockung des Fonds weniger Mittel zur Verfügung stehen. Auf die Dauer werden diejenigen Länder der Alt-EG, die von den Einschränkungen betroffen werden, eine solche Entwicklung nicht hinnehmen. Eine Lösung könnte in höheren Gesamtbeihilgungen bestehen. Schon mit dem Haushalt 1986 wird aber die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage mit 1,26 vH in Anspruch genommen⁶. Der verbleibende Spielraum wird dringend benötigt für die künftige Expansion von neuen Aktivitäten etwa im Bereich Forschung und Technologie sowie als Sicherheitsreserve für Unvorhergesehenes, solange, bis sich die Mitgliedstaaten politisch auf eine weitere Aufstockung der Eigeneinnahmen geeinigt haben werden – nach aller Erfahrung ein mühsamer Prozeß.

Reformen ermöglichen effizientere Regionalpolitik

Umso mehr kommt es darauf an, für eine effiziente Konzeption und Abwicklung der regionalpolitischen Maßnahmen zu sorgen. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war der Übergang zum ‚integrierten‘ Ansatz, der ja nicht erst mit den Mittelmeerprogrammen getan wurde, sondern für die gemeinschaftliche Regionalpolitik allgemein mehr und mehr charakteristisch wird. Er kann mit den Stichworten koordinierter Einsatz aller Finanzierungsquellen, Mehrjährigkeit, Einbettung in eine vieldimensionale Strategie, Einbindung aller beteiligten Parteien, Zuschnitt auf das jeweilige endogene Entwicklungspotential umrissen werden⁷. Inzwischen ist zur Vorbereitung solcher Maßnahmen eine ganze Reihe von Studien in Arbeit oder fertiggestellt, die im Berichtsjahr insbesondere Problemgebiete in Großbritannien und Nordirland, Italien, Frankreich und Belgien betrafen. Der Programmcharakter ist auch bei den sektorbezogenen Umstrukturierungsmaßnahmen gewährleistet, die in der Nachfolge der ehemaligen quotenfreien Abteilung des EFRE stehen. In Großbritannien und Frankreich sind Ende 1985 die ersten „nationalen Programme von gemeinschaftlichem Interesse“ angelaufen, die neben den Gemeinschaftsprogrammen nach der neuen Fonds-Verordnung mit Vorrang finanziert werden⁸. Ganz generell wird zudem für die sogenannten nationalen Regionalprogramme „der dritten Generation“ (1986–1990), in die EFRE-finanzierte Vorhaben eingebettet sein müssen, ein höheres Maß an Konsistenz und Rückkoppelung mit der Gemeinschaft gefordert⁹.

Für die Effizienz des Mitteleinsatzes ebenso wichtig wie die Schlüssigkeit der Programme in sich ist es indes, daß sie einmal nicht im nationalen Kampf um wirtschaftspolitische Kompromißpakete zerrieben werden und zum anderen

die jeweils eigentlich motivierte Ebene, die betroffene Region, hinreichend an der Ausformulierung und der Umsetzung beteiligt wird. Das erstere scheint bei den IMP dadurch gewährleistet zu sein, daß der Rat der Kommission weitreichende Kontrollbefugnisse eingeräumt und den inhaltlichen Rahmen für den potentiellen Einsatz der zusätzlichen Haushaltsmittel von 1,6 Mrd. Ecu weit gesteckt hat. Dies hebt auch das Europäische Parlament positiv hervor. Dagegen hatte die Sorge um hinreichende Beteiligung der Regionalebene in der Frühphase der IMP-Diskussion Anlaß zur Kritik im Europäischen Parlament gegeben. Diese Sorge wurde offenbar auch durch die Entwicklungen im Jahre 1985 nicht ausgeräumt¹⁰. Der zuständige EP-Ausschuß registriert hier „in fast allen Mitgliedstaaten ein erhebliches Demokratiedefizit“¹¹. Nach den vorgesehenen Verfahren geht die Initiative von der jeweiligen Region aus¹². Sie ist im Zweifel – aber nach dem Verordnungstext (Art. 9, Abs. 1) durchaus nicht zwingend – über den „Lenkungsausschuß“ auch an der Abwicklung beteiligt. Im Herbst 1985 legte Griechenland den ersten Entwurf eines IMP für Kreta vor. Die übrigen Entwürfe werden im Laufe 1986 erarbeitet. Die faktischen Prozeduren der Programmerstellung sind für den Außenstehenden noch wenig transparent. In einer künftigen Wertung muß die eigenverantwortliche Beteiligung unmittelbar Betroffener ein herausragendes Kriterium sein. Soweit die administrativen Strukturen dazu nicht ausreichen, müssen sie selber Gegenstand der Förderung sein. In der Tat ist technische Hilfe dieser Art, auch über „Entwicklungshelfer“, vorgesehen. Soweit es jedoch vor allem an politischer Autonomie der Regionen mangelt, stößt der Versuch zu direktem Dialog mit den betroffenen Regionen ins Leere.

Sozialpolitik

Der Aufschwung bringt noch wenig Entlastung am Arbeitsmarkt

Die Beschäftigung hat im Laufe des Jahres 1985 in den meisten EG-Ländern wieder zugenommen. Dieser positive Trend war jedoch schwach ausgeprägt, weil die Wirtschaft wiederum nur mäßig expandierte, so daß die fundamentalen Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt weiterbestehen. Die Arbeitslosigkeit hat in der Gemeinschaft insgesamt im Jahresdurchschnitt gegenüber 1984 sogar noch zugenommen. Denn nach wie vor ist die Zahl der jüngeren Menschen, die ihren ersten Arbeitsplatz suchen, höher als jene der aus dem Erwerbsleben Ausscheidenden; zudem war vielfach festzustellen, daß bei Neueinstellungen teilweise nicht die Arbeitslosen, sondern mit der ‚stillen Reserve‘ Leute begünstigt wurden, die (wieder) ein Arbeitsverhältnis eingehen wollten, ohne zuvor arbeitslos gemeldet gewesen zu sein. Zusammen genommen waren 1985 im Durchschnitt knapp 13 Mio. Personen oder mehr als 10 vH der Erwerbspersonen insgesamt arbeitslos, und die strukturellen Probleme von Jugend- und Frauenarbeitslosigkeit sowie verstärkt Langzeitarbeitslosigkeit mit der zunehmenden Schwierigkeit der Wiedereingliederung bestehen weiter.

Das beschäftigungspolitische Anliegen ist infolgedessen noch stärker in den Vordergrund der sozialpolitischen Bemühungen der Europäischen Gemeinschaft getreten. Das finanzpolitische Potential der Gemeinschaft ist freilich nicht ausreichend, um global spürbare Entlastungseffekte erzielen zu können. Von der Aufgabe und den Möglichkeiten her muß sich die europäische Sozialpolitik darauf beschränken, besondere Härten – subsidiär – zu mildern, vor allem, wenn sie im Zuge des Integrationsprozesses entstanden sind; sie muß auch mit Hilfe von Modellvorhaben dort Signale setzen, wo arbeitsmarktpolitische Aktionen erforderlich wie erfolgreich erscheinen, und nicht zuletzt die Mitgliedstaaten zur Abstimmung und Verstärkung nationaler Politik anregen. Zu den wichtigen beschäftigungspolitischen Initiativen des Jahres 1985 sind das Programm für spezifische beschäftigungsfördernde Maßnahmen¹³ und die im Rahmen des Jahreswirtschaftsberichtes 1985–86 entworfene kooperative Wachstumsstrategie für mehr Beschäftigung¹⁴ zu zählen. Andere, 1985 eingeleitete sozialpolitische Maßnahmen sind als Anpassung bisher verfolgter Ziele an ein geändertes soziales und gesellschaftliches Umfeld oder als rechtliche, vertragliche bzw. programmatische Verankerung von Zuständigkeiten oder Aufgaben zu sehen, die faktisch von der Gemeinschaft bereits wahrgenommen werden. Hierzu gehören die neuen Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft¹⁵ oder für die Verwaltung des Europäischen Sozialfonds für 1986–88¹⁶. Darüber hinaus wurden die sozialpolitischen Tätigkeiten der Gemeinschaft teils im Rahmen bereits bestehender Aktionsprogramme – z.B. bei örtlichen Beschäftigungsinitiativen¹⁷, zugunsten Behinderter¹⁸, zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen¹⁹ oder hinsichtlich des Bildungsbereiches²⁰ – fortgesetzt, teils wurden sie durch neue Aktionsprogramme erweitert, wie etwa im Bildungsbereich zur Aus- und Weiterbildung in den neuen Technologien²¹ oder zur Förderung der Chancengleichheit für Mädchen und Jungen²².

Der Abbau von Arbeitslosigkeit erfordert langen Atem

Es wäre vermessen, von den beschäftigungspolitischen Initiativen der Kommission des Jahres 1985 rasche Erfolge zu erwarten. Die kooperative Wachstumsstrategie setzt auf die mittelfristige Verbesserung der Beschäftigungslage im Wege einer zwischen den Ländern abgestimmten Wirtschafts- und Finanzpolitik, die für günstigere Angebots- und Nachfragebedingungen zu sorgen hätte. Dazu zählen einerseits die Verminderung des Steuerdrucks, ein langsamer Reallohnanstieg und die Beseitigung regulierungsbedingter Investitionshemmnisse, andererseits eine Nachfragestützung insbesondere durch die Ausweitung staatlicher Investitionen. Die Kommission ist allerdings der Auffassung, daß der Handlungsspielraum für eine solche, zusammengenommen durchaus ausgewogene kooperative Strategie in den meisten Ländern angesichts der bestehenden stabilitäts- und finanzpolitischen Restriktionen eng ist. Es ist aber zu fragen, ob die Länder, für die der Gestaltungsspielraum größer ist, – insbesonde-

re die Bundesrepublik Deutschland – die ihnen zugeordnete finanzpolitische Vorreiterrolle zu übernehmen bereit sind.

Mittelfristig positive Wirkungen für Wachstum und Beschäftigung werden auch von der Vollendung des europäischen Binnenmarktes erwartet, für die der Europäische Rat auf den Tagungen von Brüssel und Mailand sowie die Kommission durch die Vorlage ihres Weißbuches die Weichen gestellt haben. Der Wegfall von Steuergrenzen und der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse bringen den Unternehmen unmittelbar Kosteneinsparungen, auch weil sie die Versorgung eines größeren einheitlichen Marktes und damit die weitere Standardisierung der Produktion erlauben. Werden die Einsparungen an die Kunden weitergegeben, so werden zusätzliche Nachfrageimpulse die wirtschaftliche Entwicklung stimulieren.

Freilich gehören solcherart Beschäftigungsinitiativen nicht zum eigentlichen sozialpolitischen Repertoire. Hier ist eher das Programm für spezifische beschäftigungsfördernde Maßnahmen anzusiedeln, das der Arbeitsmarktpolitik in mehreren Bereichen Anregungen geben soll. Einmal sollen die Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung der staatlichen Finanzmittel im Hinblick auf das beschäftigungspolitische Ziel ausgeschöpft werden, indem etwa vielversprechende Modellvorhaben unterstützt, die Erfahrungen aus durchgeführten Projekten intensiver ausgewertet und verbreitet, Hilfen verschiedener Provenienz stärker miteinander abgestimmt und arbeitsintensive Produktion mehr bevorzugt werden. Zum anderen ist vorgesehen, die regionalen Unausgewogenheiten angemessen zu berücksichtigen, den Ausbildungsaspekt vor allem im Hinblick auf Möglichkeiten der längerfristigen Verwertung des erworbenen Wissens zu beachten, kostenneutrale, aber beschäftigungsfördernde Lösungen der Arbeitszeitgestaltung zu suchen, rechtliche und tarifvertragliche Regelungen vor allem im Hinblick auf beschäftigungswirksame Hemmnisse für kleine und mittlere Unternehmen zu prüfen und im Dialog mit Gewerkschaften und Unternehmerverbänden konsensuale Strategien zu entwickeln.

Abgesehen davon, daß der Rahmen dieses Programms erst mit konkreten Initiativen der Gemeinschaft ausgefüllt werden muß, wobei hier zunächst einmal die Kommission gefordert ist, scheinen die Programmelemente gegenüber der bisher verfolgten europäischen Sozialpolitik nicht grundlegend neue Akzente zu setzen. Vielmehr sind die angesprochenen Grundsätze von Transparenz, Abstimmung, Konzentration und Effizienz bei den meisten Vorhaben der letzten Jahre berücksichtigt. Auch das Spektrum vorgesehener Maßnahmen dürfte kaum weiter sein. Inwieweit aus der Konkretisierung hier tatsächlich zusätzliche Beschäftigungswirkungen entstehen, ist deshalb fraglich. Dies umso mehr, als der Rat in seinen Schlußfolgerungen keinen Zweifel daran läßt, daß die gegebenen Haushaltszwänge zu beachten sind, und die Anträge auf europäische Hilfen im Rahmen der bestehenden Programme die verfügbaren Finanzmittel nach wie vor deutlich übersteigen. Die Anforderungen werden aber künftig noch kräftig zunehmen, weil auch in

den neuen Beitrittsländern Spanien und Portugal erhebliche Arbeitsmarktprobleme bestehen.

Ergänzung der Wanderungspolitik durch Maßnahmen zur Ausländerintegration

Die neuen Leitlinien für eine Wanderungspolitik sind als Aktualisierung der gemeinschaftlichen Ziele gedacht. Dies ist einmal erforderlich, weil die innergemeinschaftlichen Wanderungen der Arbeitnehmer zahlenmäßig eher zurückgehen, der Wunsch nach dauerhafterem Aufenthalt im ‚Gastland‘ aber stark ist. Maßnahmen zur Erleichterung der Wanderung müssen deshalb ergänzt werden durch Maßnahmen zur Eingliederung. Dies erscheint umso wichtiger, als bei bestehender, hoher Arbeitslosigkeit in vielen Ländern die Toleranz gegenüber ausländischen Arbeitskräften und deren Eigenarten und Gewohnheiten geringer ist als zuvor. Zudem stellt sich bei längerem Aufenthalt auch die Frage nach den Möglichkeiten einer – begrenzten – Beteiligung an demokratischen Willensbildungsprozessen, etwa auf lokaler oder regionaler Ebene. Beiden Aspekten wird nach den Vorstellungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses allerdings in den neuen Leitlinien nicht deutlich genug Rechnung getragen²³.

Ein größeres Gewicht soll künftig auch darauf gelegt werden, daß die gemeinschaftlichen Vorschriften und Regelungen insbesondere für die soziale Sicherheit der Wanderarbeiter gegenüber nationalen Entwicklungen von Gesetzgebung und Rechtsprechung anpassungsfähig werden bzw. bleiben. Schließlich wird ein Bedarf an Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern und der Kommission vor allem bei der Wanderungspolitik gegenüber Arbeitnehmern aus Drittländern gesehen; hier haben sich jedoch die nationalen Regierungen die Zuständigkeit vorbehalten. Soweit Assoziierungs- und Kooperationsabkommen Vorschriften über die soziale Sicherheit enthalten, sollen diese nach dem Willen des Rates durchgeführt werden. Wie sich die Gemeinschaft aber letztlich zu ihrer Zusage stellt, die Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer bis Ende 1986 zu verwirklichen, bleibt in den Leitlinien für die Wanderungspolitik völlig offen und den politischen Verhandlungen überlassen. Ein Problem im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Drittländern liegt zunehmend in der Umgehung von steuer- und sozialrechtlichen Vorschriften, d.h. in der illegalen Beschäftigung. Die nötigen Kontrollen könnten teilweise – wie etwa bei der Einwanderung – durch die Konzertierung zwischen betroffenen Mitgliedstaaten erleichtert werden. Bei den offiziell beschäftigten Personengruppen gibt es freilich ähnlichen Eingliederungsbedarf wie bei den innergemeinschaftlichen Arbeitskräftewanderungen und erfordert entsprechende politische Maßnahmen.

Gemeinschaftliche Sozialpolitik durch Europäische Akte gestützt

Die Einheitliche Europäische Akte erweitert im Bereich der Sozialpolitik nicht grundsätzlich den Spielraum für gemeinschaftliche Aktivitäten, sondern sichert

Zuständigkeiten für Aufgaben vertraglich ab, die von der Kommission schon wahrgenommen worden sind²⁴. Dies gilt etwa für den europäischen Dialog zwischen den Sozialpartnern, der – recht spektakulär – bereits Mitte der siebziger Jahre mit den Dreierkonferenzen initiiert wurde, ohne jedoch die nationalen Tarifkonflikte nachhaltig zu beeinflussen. Ohne Zweifel gehört zur Vollendung des Binnenmarktes, die zur stärkeren Verzahnung der Volkswirtschaften führt, auch die Ergänzung durch eine Stärkung des sozialen Zusammenhalts der nationalen Interessengruppen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Europäische tarifvertragliche Regelungen dürften hier freilich erst am Ende eines langwierigen Integrationsprozesses zu erwarten sein.

Ein weiterer Schritt vorwärts wird durch die Europäische Akte im Bereich der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer gemacht, indem vorgesehen ist, daß der Ministerrat hier ausdrücklich mit qualifizierter Mehrheit Mindestvorschriften erläßt, die – ebenso wie beim Umwelt- und Verbraucherschutz – an einem hohen Schutzniveau orientiert sein sollen, d.h. eine Harmonisierung ‚nach oben‘ anstreben. In anderen, offensichtlich ‚sensibleren‘ sozialpolitischen Bereichen allerdings wie hinsichtlich Freizügigkeit, soziale Sicherheit sowie anderer Rechte und Interessen der Arbeitnehmer ist die Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit über Maßnahmen zur weiteren Harmonisierung ausdrücklich ausgenommen.

Weitere sozialpolitische Flankierung der Technologiepolitik

Bereits im Jahre 1984 hat der Rat in einer Entschließung vier Bereiche für sozialpolitische Maßnahmen abgesteckt, mit denen der technologische Wandel einerseits gefördert, andererseits für die Arbeitnehmer erträglicher gemacht werden soll²⁵. Ein Akzent lag dabei auf der Ausbildungsförderung insbesondere an der Nahtstelle von Hochschule und Wirtschaft. Hier hat die Kommission ein Programm ausgearbeitet, das der Rat im Dezember 1985 annahm. Das Programm COMETT (Action Programme of the COMMunity in Education and Training for Technology) soll die europäische Zusammenarbeit von Hochschule und Wirtschaft im Wege von Ausbildungspartnerschaften, Austauschprogrammen für Lehrkräfte und Studenten, gemeinsamen Ausbildungsvorhaben, von Maßnahmen der Weiterbildung – auch mittels Fernunterricht sowie speziell für Ausbilder – und von intensiver Evaluation und Dokumentation unterstützt werden²⁶.

Ohne Zweifel hängt der Erfolg der Technologiepolitik, die auch von der Gemeinschaft seit einigen Jahren intensiver verfolgt wird und im wesentlichen auf die Förderung von Forschung und Entwicklung setzt, maßgeblich davon ab, daß nicht nur das erforderliche Potential von Forschern vorhanden ist, sondern auch andere hochqualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, welche die Forschungsergebnisse in vermarktungsfähige Produkt- und Prozeßinnovationen umsetzen. Hier sind am Arbeitsmarkt immer wieder Engpässe zu beobachten, welche die Technologieförderung zwar nicht grundsätzlich in Frage stellen

Strukturwirksame Haushalts- und Finanztransaktionen der EG nach Mitgliedstaaten

	EFRE ¹		EIB ²		EAGFL, Ausrichtung ³		Darlehen nach Art. 56 EGKSV		Sozialfonds ⁴		Anpassungsmaßnahmen nach Art. 56 EGKSV ⁵	
	Quote, vH Unter- Obergrenze	Betrag 1975-85 Mio. ECU	Betrag 1985 Mio. ECU	Betrag 1958-85 Mio. ECU	Betrag 1984 Mio. ECU	Betrag 1964-84 Mio. ECU	Betrag 1984 Mio. ECU	Betrag 1961-84 Mio. ECU	Betrag 1985 Mio. ECU	Betrag 1985 Mio. ECU		
Belgien	0,90	1,20	24,5	137,9	77,8	739,0	16,8	229,1	-	195,9	88,4	9,3
Dänemark	0,51	0,67	13,2	143,4	332,5	1763,4	20,2	182,2	-	11,7	44,9	-
BR Deutschland	3,76	4,81	83,7	632,2	91,4	1933,2	92,6	1263,3	211,8	688,2	98,2	60,5
Griechenland	12,35	15,74	409,0	1537,2	423,7	1820,3	111,1	244,8	5,0	5,0	144,0	-
Frankreich	11,05	14,74	309,9	2000,0	1247,4	6368,5	191,2	1451,9	-	371,7	361,1	72,0
Irland	5,64	6,83	157,2	879,9	174,5	2475,9	73,2	506,7	-	6,5	262,0	0,7
Italien	31,94	42,59	871,1	5203,7	2978,0	18501,7	181,6	2030,8	18,0	274,8	557,2	42,9
Luxemburg	0,06	0,08	-	11,8	-	25,4	4,2	28,4	10,9	25,8	1,0	4,8
Niederlande	1,00	1,34	18,8	176,0	69,1	174,3	19,5	304,2	9,9	64,0	42,2	1,5
Verein. Königr.	21,42	28,56	608,1	3463,2	1130,1	6908,0	134,6	894,1	37,4	828,9	500,2	23,3
EG insgesamt	100,0		2495,5	14185,3	6524,4	40709,6	845,0	7135,5	293,0	2472,5	2099,2	215,0

¹ Zuschußgewährungen. - ² Finanzierungen, einschl. Neues Gemeinschaftsinstrument. Vom Betrag für 1985 3390,7 Mio. ECU für Regionalentwicklung. - ³ Zuschußgewährungen. - ⁴ Verpflichtungen. Davon 830,9 Mio. ECU für benachteiligte Gebiete. - ⁵ Verpflichtungsermächtigungen.

Quellen: 18. und 19. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1984, 1985; EIB-Informationen Nr. 48/1986; EIB, Europäische Investitionsbank, Ausgabe Januar 1984; 14. Finanzbericht des EAGFL, Abteilung Ausrichtung.

dürften, aber zumindest einer raschen Realisierung von Wettbewerbsvorteilen im Wege stehen könnten. Die europäische Initiative kann hier insbesondere für die länderübergreifenden Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Rahmen der neueren Hochtechnologieprogramme ESPRIT, BRITE, RACE und EU-REKA eine Hilfestellung geben. Bei der Förderung des technologischen Wandels darf allerdings das Akzeptanzproblem nicht aus dem Auge verloren werden, hier stehen Konkretisierungen noch weitgehend aus.

Insgesamt standen bei der Sozialpolitik der Gemeinschaft im Jahr 1985 die programmatischen Arbeiten, die für die kommenden Jahre die Weichen stellen sollen, gegenüber den durchgeführten Aktionen im Vordergrund. Inwieweit sie tatsächlich geeignet sind, die künftige Sozialpolitik noch effizienter zu gestalten, wird auch von der Ausfüllung des teilweise neudefinierten Rahmens mit konkreten Maßnahmen sowie von dem Umfang der dafür bereitgestellten Finanzmittel abhängen. Gerade angesichts bescheidener Mittel ist der Erfolg der Gemeinschaftspolitik auch daran zu messen, daß – etwa durch Modellvorhaben – Beispiele und Anregungen für die Mitgliedsländer gegeben werden, ihrerseits auch aus eigener Kraft neue Wege zu beschreiten. Vermehrte Anstrengungen, auch eine breitere Öffentlichkeit über Ziele, Ansätze, Erfolge und Schwierigkeiten in bezug auf die gemeinschaftliche Sozialpolitik zu informieren, wären dafür durchaus hilfreich.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Fritz Franzmeyer/Bernhard Seidel, Regional- und Sozialpolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1984, S. 164–176, hier S. 165–167.
- 2 Verordnung (EWG) Nr. 2088/85 des Rates, in: ABl. der EG, L 197 v. 27. Juli 1985, S. 1–11.
- 3 Vgl. Kommission der EG, Die europäische Regionalpolitik. Stichwort Europa 7/85, S. 3.
- 4 Kommission der EG, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung 1984, Zehnter Bericht, Dok. KOM (85) 516 endg. v. 4. Oktober 1985.
- 5 Kommission der EG, Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Rat, Dokument, Juni 1985 und Einheitliche Europäische Akte, abgedruckt als Dokument Nr. 7 in diesem Band.
- 6 Kommission der EG, Neunzehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1985, Brüssel 1986, S. 75.
- 7 Kommission der EG, Die integrierten Mittelmeerprogramme, Stichwort Europa 1/86, S. 3f.
- 8 Vgl. Bulletin der EG, 12/1985, S. 67.
- 9 Europäisches Parlament, Entschließung zu den regionalen Entwicklungsprogrammen der zweiten Generation, in: ABl. der EG, C 229 v. 9. September 1985, S. 138–140, Punkte 8, 12 und 14.
- 10 Vgl. ebenda, Punkt 16.
- 11 Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1985–1986, Bericht im Rahmen des Ausschusses für Regionalpolitik und Raumordnung über die regionalen Entwicklungsprogramme der zweiten Generation für den Zeitraum 1981–1985, Berichterstatter: Herr Hans Poetschki, Dokument A 2–63/85 v. 12. Juni 1985, S. 17.
- 12 Verordnung (EWG) Nr. 2088/85, Art. 5(2), a.a.O., S. 2.
- 13 ABl. der EG, C 165 v. 4. Juli 1985.
- 14 Dok. KOM (85) 570 endg. v. 17. Oktober 1985.
- 15 ABl. der EG, C 186 v. 26. Juli 1985.
- 16 ABl. der EG, L 133 v. 22. Mai 1985.
- 17 ABl. der EG, C 161 v. 21. Juni 1984.
- 18 ABl. der EG, C 347 v. 31. Dezember 1981.

- 19 ABl. der EG, C 186 v. 31. Juli 1982; zum Entwurf eines entsprechenden fortführenden Programms vgl. Bulletin der EG, 12/1985, S. 61f.
- 20 ABl. der EG, C 38 v. 19. März 1976.
- 21 Bulletin der EG, 12/1985, S. 61 und 7/8/1985, S. 22f.
- 22 ABl. der EG, C 166 v. 5. Juli 1985.
- 23 Vgl. ABl. der EG, C 188 v. 29. Juli 1985.
- 24 Bulletin der EG, Beilage 2/1986; die Einheitliche Europäische Akte ist abgedruckt als Dokument Nr. 7 in diesem Band.
- 25 Vgl. Franzmeyer/Seidel, a.a.O., S. 172ff.
- 26 Vgl. Bulletin der EG, 12/1985, S. 22f.

Weiterführende Literatur

- Berger, Peter u. Herbert van Gerpen, Neue Informations- und Kommunikationstechniken im Dienstleistungs- und Bürobereich, in: WSI-Mitteilungen, Berlin 1/1986, S. 30-40.
- Feithen, Rosemarie, Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft, Bestimmungsgünde und regionalpolitische Implikationen, Frankfurt: Campus 1985.
- Friedrich, Werner u. Gerd Ronning, Arbeitsmarktwirkungen moderner Technologien, Köln: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 1985.
- Jahrbuch Regionalstatistik 1984, Luxemburg: Statist. Amt der EG 1985.
- Krieger, Christiane, Carsten Thoroé u. Wolfgang Weskamp, Regionales Wirtschaftswachstum und sektoraler Strukturwandel in der Europäischen Gemeinschaft, Kieler Studien 194, Tübingen: Mohr 1985.
- Priebe, Hermann, Gestaltungsmöglichkeiten der Agrarstruktur- und Regionalpolitik, in: Agrarpolitik in der EG. Probleme und Perspektiven, Baden-Baden: Nomos 1984, S. 217-249.
- Williams, R. H. (Hrsg.), Planning in Europe: Urban and regional planning in the EEC, London 1984.
- Yuill, Douglas u. Kevin Allen (Hrsg.), European regional incentives 1984. A survey of regional incentives in the countries of the European Community, Portugal, Spain and Sweden, Glasgow: European Regional Policy Monitoring Unit, Centre for the Study of Public Policy 1984.