

06.04.90

**Beschluß
des Bundesrates**

zur

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
über ihr Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschafts-
charta der sozialen Grundrechte

KOM(89) 568 endg.; Ratsdok. 9978/89

Der Bundesrat hat in seiner 611. Sitzung am 6. April 1990 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

I.

1. Der Bundesrat nimmt die Mitteilung der Kommission zur Kenntnis. Er begrüßt die Vorlage des Aktionsprogramms, in dem die EG-Kommission die Initiativen beschreibt, die sie zur Umsetzung der "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" (Ratsdokument 10928/89, SOC 467) zu ergreifen beabsichtigt.
2. Er ist der Auffassung, daß die Durchführung des Aktionsprogramms bis 1993 abgeschlossen sein soll, so daß Maßnahmen zur sozialen Ausgestaltung des Binnenmarktes bis zu dessen Vollendung zeitgleich verabschiedet werden können. Der Forderung des Bundesrates, einen zeitlichen Rahmen zur Umsetzung der Gemeinschaftscharta in der Charta selbst vorzugeben (Beschluß vom 1. Dezember 1989 zu Drucksache 555/89), wird für die Initiativen von der Kommission Rechnung getragen.

...

3. Angesichts der gesellschaftlichen Umwälzungen in der DDR und in Osteuropa, die ein großes Engagement der übrigen europäischen Staaten und der Gemeinschaft erfordern, kommt der inneren Gestaltung einer solidarischen Europäischen Gemeinschaft als Beispiel für das friedliche Zusammenleben der Völker zusätzliche Bedeutung zu.
4. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Kommission zu einer präziseren Darstellung ihrer Prioritäten bei der Durchführung des Aktionsprogramms aufzufordern. Die Vorbereitung der Beratungen der Mitgliedstaaten und in der Bundesrepublik Deutschland auch die der Länder erfordert ein frühzeitiges Befassen mit den angekündigten Maßnahmen.

Der Bundesrat stimmt mit der EG-Kommission darin überein, daß den im Arbeitsprogramm '90 aufgeführten Maßnahmen aus dem Aktionsprogramm hohe Priorität zukommt, um im Wege der schrittweisen Angleichung eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen aller Bürger herbeizuführen.

Er erwartet jedoch, daß auch alle übrigen Initiativen des Aktionsprogramms, die die Festlegung EG-weiter Mindeststandards zum Gegenstand haben, alsbald vorgelegt werden, um eine Verabschiedung zeitgleich mit der Verwirklichung des Binnenmarktes bis 1993 zu ermöglichen.

5. Die Kommission berücksichtigt eine Gesamtpolitik, in der die wirtschaftlichen, betrieblichen und sozialen Rahmenbedingungen eine Einheit bilden. Dies entspricht der Auffassung des Bundesrates (Beschluß vom 1. Dezember 1989 zu Drucksache 555/89), daß Wirtschaft und soziale Sicherung entsprechend den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft gleichgewichtig zu sehen sind.

Drucksache 717/89 (Beschluß)

6. Die Vorlage des Aktionsprogramms mit dem Ziel, neben dem Ministerrat, dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß auch den Sozialpartnern die Möglichkeit zur rechtzeitigen Befassung zu geben, wird ausdrücklich begrüßt.
7. Der Bundesrat sieht sich in seiner Bewertung des Erfordernisses konkreter, verbindlicher Arbeitnehmerrechte durch das Jahresgutachten '89/90 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestätigt.

Dieser legt überzeugend dar, daß auch aus dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs die Sicherung ausgewogener sozialer Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten Voraussetzung für ökonomische Effizienz und Entwicklung zu Wohlstand in der Gemeinschaft ist.

8. Der Bundesrat begrüßt, daß die Kommission nur unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips Initiativen zur Umsetzung der Gemeinschaftscharta zu ergreifen beabsichtigt. Er bekräftigt aber - entgegen dem auf Seite 3 der Vorlage unter Nummer 3 Ausgeführten - seine Auffassung, daß die Gemeinschaft die ihr vertraglich zustehenden Befugnisse nur dann ausüben soll, wenn das Handeln der Gemeinschaft notwendig ist, um die vertraglich vorgesehenen Ziele zu erreichen und hierzu Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten bzw. der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften nicht ausreichen.
9. Im Interesse der Tarifautonomie ist Tarifvereinbarungen der Vorzug vor zentralen Regelungen zu geben.

10. Zu den im Aktionsprogramm enthaltenen einzelnen Initiativen kann der Bundesrat noch nicht abschließend Stellung nehmen, da diese nicht detailliert dargestellt werden, als Rechtsform oftmals nur "Gemeinschaftsinstrument" angegeben ist und grundsätzlich auf die Nennung der Rechtsgrundlage verzichtet wird.
11. Nach Ansicht des Bundesrates wird insbesondere darauf zu achten sein, daß aufgrund von Artikel 118 a EGW-Vertrag entsprechend seinem Wortlaut nur Regelungen zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit am Arbeitsplatz sowie zu damit eng zusammenhängenden Fragen des sozialen Arbeitsschutzes (z.B. Mutterschutz) getroffen werden können.

II.

Der Bundesrat weist im übrigen auf folgende grundsätzliche Erwägungen hin:

1. Arbeitsmarkt

Für arbeitsmarktpolitische Initiativen der EG stehen die Strukturfonds zur Verfügung. Um die auch von der Kommission anerkannte Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Arbeitsmarktpolitik nicht auszuhöhlen, sollten sich grundsätzlich arbeitsmarktpolitische Initiativen der EG auf die Verwirklichung der in der Verordnung (EWG) Nr. 2052 (ABl. Nr. L 185/9 vom 15.7.88; BR-Drs. 367/87) festgelegten fünf Ziele beschränken. In den gemeinschaftlichen Förderkonzepten für diese Ziele werden die Schwerpunkte des Einsatzes der Strukturfondsmittel gemeinsam von dem Mitgliedstaat mit der Kommission festgelegt.

...

Drucksache 717/89 (Beschluß)

Eine Zersplitterung der Strukturfondsmittel auf andere Programme widerspricht zudem dem in der Verordnung (EWG) Nr. 2052 enthaltenen Konzentrationsprinzip.

Die vorgesehene Begleitung und Bewertung des Einsatzes der ESF-Mittel zur Effizienzkontrolle wird begrüßt. Die vorgesehenen Verfahren sind jedoch außerordentlich verwaltungsaufwendig und entsprechen nicht dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit zwischen Arbeitsaufwand und Aussagekraft der Ergebnisse. Die Verfahren sollten in partnerschaftlichem Bemühen von Kommission, Bundesregierung und Ländern spürbar gestrafft und vereinfacht werden. Diese Forderung gilt auch für die Antrags- und Bewilligungsverfahren.

Der Bundesrat begrüßt darüber hinaus grundsätzlich, daß die Kommission eine größere Transparenz von Beschäftigungsangeboten auf Gemeinschaftsebene mit dem Ziel anstrebt, die Mobilität der Arbeitnehmer im Rahmen der Freizügigkeit zu fördern.

2. Beschäftigung und Arbeitsentgelt

Der Bundesrat bedauert, daß die Kommission Mindestregelungen zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und zur Lohnfortzahlung an Feiertagen nicht EG-weit verbindlich treffen will. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, weiter auf die Schaffung von Mindestregelungen durch Gemeinschaftsrecht in diesen Bereichen hinzuwirken.

Regelungen zur Zeitarbeit sollten sich am Arbeitnehmerüberlassungsgesetz orientieren.

3. Freizügigkeit

- Gegen die von der Kommission vorgeschlagene Ausdehnung des örtlichen, persönlichen und sachlichen Anwendungsbereichs der Freizügigkeitsverordnung, wie auch der Aufhebung des Territorialitätsprinzips bei der Gewährung von Sozialleistungen bestehen Bedenken. Insoweit verweist der Bundesrat auf seine Beschlüsse vom 30. Juni und 22. September 1989 - Drucksache 214/89 (Beschluß) (2) und (Beschluß) (3) -.
- Soweit eine Ausdehnung der Verordnung 1408/71 auf Beamte beabsichtigt sein sollte, wird diese abgelehnt, da die Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Sozialversicherung dem deutschen Rechtssystem nicht entspricht.
- Auch gegen eine Einbeziehung von Studenten und Nichterwerbstätigen in diese Verordnung bestehen Bedenken; es wird keine Rechtsgrundlage im EWG-Vertrag für eine Änderungsvorschrift gesehen, da Artikel 51 EWG-Vertrag auf Arbeitnehmer abstellt.
- Zusatzsysteme der sozialen Sicherheit beruhen grundsätzlich auf Tarifverträgen, Betriebsvereinbarungen bzw. privatrechtlichen Verträgen und entziehen sich deshalb aufgrund ihrer Rechtsnatur gesetzgeberischem Tätigwerden. Damit ist dieser Bereich auf EG-Ebene nicht koordinierungsfähig.
- Der Bundesrat sieht in den Fällen grenzüberschreitender Leistungserbringung, in denen die Arbeitsbedingungen des Landes gelten, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat, die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen. Der

...

Drucksache 717/89 (Beschluß)

Sachverständigenrat weist zu Recht auf die schwerwiegenden Folgen hin, die aus der gleichzeitigen Geltung verschiedener Arbeits- und Sozialschutzrechte in einem Mitgliedstaat für den sozialen Frieden und die Gestaltungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers resultieren. Deshalb sollte nach Auffassung des Bundesrates grundsätzlich das Prinzip gelten, daß die Arbeitsbedingungen des Produktionsortes (Produktionsortprinzip) anzuwenden sind. Allerdings ist darauf zu achten, daß die Arbeitsbedingungen des Produktionsortes nur als Mindestbedingungen gelten. Darüber hinausgehende Leistungen sind zulässig.

- Soweit die Vorschläge der Kommission im Kapitel "Freizügigkeit" zur

. Anwendung der einzelstaatlichen Vorschriften des öffentlichen Rechts,

. Einhaltung der allgemein-verbindlichen Tarifverträge

dem Ziel dienen, das Produktionsortprinzip umzusetzen, werden sie vom Bundesrat unterstützt.

- Dagegen bestehen gegen die Einbeziehung einer verbindlichen Sozialklausel aufgrund EG-Recht in öffentliche Aufträge grundsätzliche Bedenken, soweit der öffentliche Auftraggeber gezwungen würde, vergabefremde Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu berücksichtigen.

...

- Die Vielfalt der Sozialschutzsysteme und die zum Teil daraus resultierenden Probleme der Grenzgänger bedürfen größerer Transparenz. Die Absicht der Kommission, durch zwei Mitteilungen hierzu beizutragen, wird ein wichtiger Beitrag sein für eventuelle Aktionen der nationalen Regierungen.

4. Sozialer Schutz

- Maßnahmen für eine bessere Koordinierung der nationalen Sozialsysteme und die Erarbeitung gemeinsamer Zielvorstellungen zur Annäherung einzelstaatlicher Politiken der sozialen Sicherheit werden begrüßt. Zu beachten wird jedoch sein, daß die Mitgliedstaaten die Verantwortung für ihre Arbeits- und Sozialsystem behalten und bei der Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherheit grundsätzlich vom Territorialitätsprinzip auszugehen ist.
- Eine Harmonisierung der Sozialsysteme kann nur langfristige Ziel der Gemeinschaftspolitik sein.
- Der Bundesrat sieht die Festsetzung des Arbeitsentgelts in der wesentlichen Verantwortung der Tarifpartner. Er begrüßt es, daß die Kommission für diesen Bereich die ausschließliche Verantwortung der Mitgliedstaaten und Tarifpartner anerkennt. Davon zu unterscheiden ist die staatliche Gewährleistung eines "Mindesteinkommens". Hierzu können Vorschläge auf Gemeinschaftsebene für die Bundesrepublik Deutschland nur im Sinn einer Absicherung in Form der bestehenden Sozialhilfe akzeptiert werden.

...

5. Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen

Der Bundesrat regt an, daß die Bundesregierung die positiven Erfahrungen mit der Tarifautonomie und der Rolle der Sozialpartner in der Bundesrepublik Deutschland als Maßstab für die Mitteilung der Kommission über die Rolle der Sozialpartner bei Tarifverhandlungen einbringt. Eine verstärkte Förderung des sozialen Dialogs auf EG-Ebene durch die Kommission wird vom Bundesrat begrüßt.

6. Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer

Der Grundsatz der Mitbestimmung ist eine unabdingbare Voraussetzung für jede moderne Unternehmensverfassung (Beschluß vom 16. Februar 1990 zu Drucksache 488/89). Dies muß auch für Unternehmen mit transnationaler Struktur gelten.

Der Bundesrat begrüßt die erneute Initiative, zu einem einheitlichen Verfahren zur Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung von Arbeitnehmern in Unternehmen mit europäischer Dimension zu kommen.

Effektive Mitwirkung der Arbeitnehmer auf Konzernebene verbunden mit der Sicherung der jeweiligen nationalen Mitwirkungsmodelle in den Zweigwerken berücksichtigt einerseits, daß die Form der Mitwirkung ein wichtiges Element der Unternehmensverfassung darstellt und bannt zum anderen die Gefahr, daß bei zentral gesteuerten Konzernentscheidungen die nationalen Modelle praktisch leerlaufen.

Das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft erfüllt diese Bedingung bislang nicht; sie ist jedoch im Interesse der deutschen Mitbestimmungsregelung unverzichtbare Voraussetzung.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ihren Einfluß dahingehend geltend zu machen, daß diese Initiative das angestrebte Ziel erreicht.

7. Gleichbehandlung von Männern und Frauen

- Der Bundesrat erkennt die Bemühungen und die Erfolge an, die die Kommission bei der Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern erzielt hat. Bereits in den 70er Jahren hat die Gemeinschaftspolitik die nationalen Politiken positiv beeinflußt.
- Er macht sich die Forderung der Kommission zu eigen, daß der Rat die Beratungen über die anhängigen Richtlinienvorschläge, insbesondere über den Elternurlaub, wieder aufnimmt und zu einem positiven Abschluß bringt.
- Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Kommission zu einer angemessenen Berücksichtigung frauenspezifischer Belange, insbesondere einer anteilsgerechten Beteiligung von Frauen in den einzelnen Teilen des Aktionsprogrammes, aufzufordern.

Unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten und mit dem Ziel, die Chancengleichheit von Frauen und Männern zu fördern, ist generell darauf hinzuwirken, die Belange von Frauen seitens der Kommission in jedes Aktionsfeld einzubeziehen.

Dies gilt z. B. im Hinblick auf eine Richtlinie zur Anpassung der Arbeitszeit für den Aspekt der familienfreundlichen Gestaltung oder für die angemessene Berücksichtigung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen.

8. Berufsbildung

- Der Bundesrat stimmt der Einschätzung zu, daß die Herausforderung aufgrund ständiger technologischer, sozialer und demographischer Veränderungen hohe Anforderungen an die berufliche Bildung stellt.
- Dabei betont der Bundesrat nochmals, daß die allgemeine Bildung nicht zum Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft gehört (siehe Beschluß des Bundesrates vom 22. September 1989 - Drucksache 348/89 (Beschluß) -).
- Das Ziel, ein hohes berufliches Bildungsniveau zu erreichen, kann auf vielfache Weise erreicht werden, z. B. durch den Ausbau vorhandener Weiterbildungsmodelle.
- Hinsichtlich der beruflichen Fortbildung hat der Bundesrat zu dem vorgelegten Programm der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (BR-Drucksache 35/90) Stellung genommen.
- Entsprechend den vertraglichen Zuständigkeiten und dem Subsidiaritätsprinzip sind Regelungen und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung den Mitgliedstaaten bzw. den Sozialpartnern zu überlassen.
- Der Bundesrat bekräftigt seine Auffassung, daß der Rat gemäß Artikel 128 EWGV allgemeine Grundsätze der gemeinsamen Berufsausbildungspolitik festlegen kann. Zur Durchführung der allgemeinen Grundsätze einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung im einzelnen (legislativ und administrativ) sind jedoch die Mitgliedstaaten befugt (siehe Beschluß des Bundesrates vom 22. September 1989 - Drucksache 348/89 (Beschluß), Nr. 4 -).

- Die Inhalte, das Niveau und die Qualität der Berufsausbildung unterstehen allein der Regelung der Mitgliedstaaten.
- Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, die EG-weite Übernahme von Prinzipien des in der Bundesrepublik Deutschland praktizierten dualen Berufsausbildungssystems vorzuschlagen. Die Bundesregierung wird gebeten, solche Initiativen zu unterstützen.
- Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich Vorschläge für die Erweiterung des Austausches junger Arbeitskräfte und die Intensivierung der Mobilitätsprogramme für Berufsausbilder und Auszubildende (siehe Beschluß des Bundesrates vom 22. September 1989 - BR-Drucksache 348/89 (Beschluß), Nr. 18 -).
- Der Bundesrat befürwortet nachdrücklich die Weiterführung der Arbeiten in Anwendung der Entscheidung des Rates vom 9. Juli 1985 über die Entsprechung der beruflichen Befähigungsnachweise. Die inhaltliche Vergleichbarkeit der beruflichen Qualifikationen ermöglicht die Freizügigkeit in Europa leichter als eine Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung beruflicher Abschlüsse, die den unterschiedlichen Systemen beruflicher Ausbildung in den einzelnen Mitgliedstaaten und den Inhalt der jeweils vermittelten Ausbildung nicht hinreichend Rechnung trägt.

9. Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz

- Die Europäischen Gemeinschaften haben bereits zahlreiche Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich des Arbeitsschutzes getroffen. Der Bundesrat begrüßt es,

...

Drucksache 717/89 (Beschluß)

daß die Kommission weitere Initiativen für Richtlinien, die Regelungen für den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz enthalten, ankündigt und den Arbeitsschutz zu einem der eigentlichen Schwerpunkte des Aktionsprogramms erhebt.

Er erwartet allerdings von der Bundesregierung, daß sie dafür Sorge trägt, daß der Sachverstand der staatlichen Arbeitsschutzbehörden, z. B. über die Mitarbeit in Ad-hoc-Arbeitsgruppen bei der EG-Kommission, gewährleistet wird.

- Der Bundesrat nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, daß die Kommission der von der Bundesregierung und den Ländern gewünschten Beteiligung der Arbeitnehmervertreter an der europäischen Normung nachkommen will. Dem Gesichtspunkt des Arbeitsschutzes wird damit das notwendige Gewicht verliehen.

Auch die im Arbeitsprogramm '90 angekündigte Konzentration auf ein Normungsinstitut ist geeignet, die notwendige Beschleunigung der Arbeit sowohl im Interesse des freien Warenverkehrs als auch der Arbeitssicherheit zu fördern.

- Die Einrichtung einer Agentur für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz mit Beratungs- und Schulungskompetenz kann einen wesentlichen Beitrag zum Abbau des in der Gemeinschaft noch bestehenden Gefälles an wissenschaftlicher, technischer und praktischer Kompetenz führen.
- Schließlich begrüßt der Bundesrat die Ankündigung der Kommission, eine europäische Liste der Berufskrankheiten zu erstellen. Dies sollte in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erfolgen.

10. Ältere Menschen und Behinderte

- Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, daß - auch angesichts der demographischen Entwicklung - der Bevölkerungsgruppe der älteren Menschen und ihren Problemen eine große Bedeutung beizumessen ist.
- Der Bundesrat würdigt - ungeachtet der nationalen Kompetenzen und Verpflichtungen der Mitgliedstaaten - die Vorschläge des Aktionsprogramms als einen Beitrag, auf allen Ebenen die Integration sowie eine Angleichung der Lebensbedingungen für ältere Menschen und Behinderte auf sozialadäquatem Niveau als Voraussetzung für den Abbau materieller und immaterieller Barrieren zu fördern.
- In diesem Zusammenhang ist zu begrüßen, daß das Aktionsprogramm die Integration Behinderter in das Arbeitsleben nicht nur als soziale Frage behandelt, sondern auch den wirtschaftlichen Aspekt betont. Allerdings gilt es sowohl auf Gemeinschaftsebene wie auf nationaler Ebene, die bestehenden Probleme durch konkrete Politik abzubauen.

11. Alle Vorschläge der Kommission sollten beachten, daß ihre verbindlichen Regelungen die Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten und deren Wirtschaft nicht überfordern und damit im Ergebnis den Annäherungsprozeß der nationalen sozialen Systeme behindern.

Es wird daher wesentlich darauf ankommen, im Zusammenspiel von Mindeststandards und nationaler Regelungen das Gesamtgefüge des jeweiligen Systems der Arbeits- und Sozialregelungen nicht zum Nachteil einzelner Mitgliedstaaten zu stören.

Drucksache 717/89 (Beschluß)

12. Der Bundesrat wird zu den einzelnen Initiativen nach Zuleitung detailliert Stellung nehmen. Zur Vorbereitung dieser Stellungnahmen wird der Bundesrat die weitere Entwicklung der Umsetzung des Aktionsprogramms durch die Kommission verfolgen und bittet deshalb die Bundesregierung um Unterrichtung über den jeweiligen aktuellen Stand dieser Umsetzung einschließlich der Ergebnisse der Ratstagungen.