

Bundesrat

Drucksache 871/94

19.09.94

74 Seiten

EU - AS - FJ - FS - G - K - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die europäische Sozialpolitik: Ein zukunftsweisender Weg für die Union

KOM(94) 333 endg.; Ratsdok. 9069/94

871/94

KEP-AE-Nr.: 942948

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 19. September 1994 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 29. Juli 1994 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 962/93 = AE-Nr. 933720

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT

EINFÜHRUNG – ERHALTUNG UND WEITERENTWICKLUNG DES EUROPÄISCHEN GESELLSCHAFTSMODELLS

- I. ARBEITSPLÄTZE – SCHWERPUNKTTHEMA NR. 1
- II. INVESTITIONEN IN EIN ERSTKLASSIGES ARBEITSKRÄFTEPOTENTIAL
- III. FÖRDERUNG EINES HOHEN STANDARDS BEI DEN ARBEITSBEDINGUNGEN ALS TEIL
EINES WETTBEWERBSFÄHIGEN EUROPAS
- IV. SCHAFFUNG EINES EUROPÄISCHEN ARBEITSMARKTES
- V. CHANCENGLEICHHEIT VON MÄNNERN UND FRAUEN
- VI. SOZIALPOLITIK UND SOZIALER SCHUTZ – EINE AKTIVE GESELLSCHAFT FÜR ALLE
- VII. GESUNDHEITSPOLITISCHE MASSNAHMEN
- VIII. GEWERKSCHAFTEN, ARBEITGEBERORGANISATIONEN UND GEMEINNÜTZIGE
VEREINIGUNGEN ALS PARTNER IM WANDLUNGSPROZESS
- IX. INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT – DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN
SOZIALPOLITIK
- X. EIN EFFIZIENTERES SYSTEM ZUR ANWENDUNG DES EUROPÄISCHEN RECHTS

DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

VORWORT

Wie die übrige industrialisierte Welt durchlebt Europa gegenwärtig eine Zeit tiefgreifenden Wandels.

Die Globalisierung des Handels und der Produktion, die weitreichenden Folgen neuer Technologien für die Arbeitswelt, die Gesellschaft und den einzelnen Bürger, die Schwerpunktverlagerung der Alterspyramide nach oben und die anhaltend hohen Arbeitslosenquoten führen zusammengenommen zu nie dagewesenen Belastungen für das wirtschaftliche und soziale Gefüge aller Mitgliedstaaten.

Diese Herausforderungen waren Gegenstand des Grünbuchs über die Sozialpolitik.

Europa benötigt ein Rezept zur Bewältigung dieses Wandels. Im Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung wurde dargelegt, was zu tun ist, damit die für dauerhaftes Wachstum erforderlichen gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen auch eine vermehrte Wettbewerbsfähigkeit bewirken und die Bemühungen um die Schaffung neuer Arbeitsplätze mit einer hohen Beschäftigungswirksamkeit dieses Wachstums einhergehen.

Vielen dieser Herausforderungen müssen sich die einzelnen Mitgliedstaaten selbst stellen, doch kann und muß auch die Union ihren Beitrag dazu leisten.

Die Sozialpolitik auf europäischer Ebene ist bei der Abstützung des Wandlungsprozesses von maßgeblicher Bedeutung. Die Union vermag aber nicht alles und sollte keinesfalls den Versuch unternehmen, die Kompetenzen der nationalen, regionalen und lokalen Stellen an sich zu ziehen.

Im vorliegenden Weißbuch werden die Grundzüge des Vorgehens auf Unionsebene für die kommenden Jahre dargelegt.

Es basiert auf dem Grundsatz, daß Europa eine weitgefächerte, innovative und vorausschauende Sozialpolitik benötigt, will es den vor ihm liegenden Herausforderungen erfolgreich begegnen.

Den Arbeitsplätzen muß weiterhin oberste Priorität eingeräumt werden; die beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Vorschläge dieses Weißbuchs sind wesentlicher Bestandteil des durch das Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eingeleiteten Prozesses.

Aber Sozialpolitik geht über den Beschäftigungsaspekt hinaus. Sie berührt die Menschen nicht nur am Arbeitsplatz, sondern auch in den Lebensbereichen Familie, Gesundheit und Alter. Es steht fest, daß die tiefgreifenden Veränderungen, denen unsere Gesellschaften derzeit unterworfen sind, künftig eine neuartige Ausgestaltung der komplexen Wechselwirkung der einzelnen Politikfelder, die zusammen die Sozialpolitik ausmachen, erfordern.

Das vorliegende Weißbuch steckt einen Rahmen ab, in den sich das Vorgehen der Union zur Begegnung dieser Herausforderungen einfügen kann. Die Konsolidierung und der Ausbau des in der Vergangenheit Erreichten ist sein Ziel, insbesondere in den Bereichen Arbeitsrecht, Gesundheit und Sicherheit, Freizügigkeit sowie Chancengleichheit von Männern und Frauen. Und genauso ist es sein Ziel, durch die Vorlage neuer Vorschläge auf diesen oder anderen Gebieten, wie Sozialschutz, Chancengleichheit für alle und öffentliche Gesundheit, eine neue Dynamik zu bewirken.

Dabei will es gleichzeitig eine neuartige kooperative Partnerschaft im Wandlungsprozeß zwischen Mitgliedstaaten, Sozialpartnern, gemeinnützigen Vereinigungen, sonstigen gesellschaftlichen Organisationen, europäischen Bürgern und internationalen Einrichtungen anregen.

An der Schwelle zum 21. Jahrhundert gilt es nun, das europäische Gesellschaftsmodell zu bewahren und weiterzuentwickeln, den Völkern Europas jene einzigartige Kombination von wirtschaftlichem Wohlstand, sozialem Zusammenhalt und hoher Lebensqualität zu ermöglichen, wie sie nach dem Kriege geschaffen wurde.

EINFÜHRUNG – ERHALTUNG UND WEITERENTWICKLUNG DES EUROPÄISCHEN GESELLSCHAFTSMODELLS

A - Gemeinsame Wertvorstellungen

1. Im Grünbuch der Kommission zur europäischen Sozialpolitik¹ wurde eingangs die Frage gestellt: "Welche Art von Gesellschaft wollen die Europäer?" An der durch das Grünbuch ausgelösten Debatte beteiligten sich die Institutionen der Union, die Mitgliedstaaten, die Arbeitgeber, die Gewerkschaften, ein breites Spektrum weiterer gesellschaftlicher Einrichtungen und nicht zuletzt eine Reihe von Bürgern mit individuellen Stellungnahmen. Das vorliegende Weißbuch ist das Ergebnis dieses Konsultationsprozesses. Auch wenn es nicht in Anspruch nehmen kann, allen Standpunkten gerecht zu werden, stellt es doch einen Versuch dar, diese Frage durch Eingehen auf die sozialen Zielsetzungen zu beantworten, die der Europäischen Union von ihren Mitgliedern vorgegeben wurden und die ihren deutlichsten Ausdruck in Artikel 2 des Vertrags finden:

Aufgabe der Gemeinschaft ist es, ... eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, ein beständiges, nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum, einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

2. Eine Gesellschaft, die jedem ihrer Bürger all diese Segnungen zukommen läßt, wäre achtbar. Europa ist noch nicht so weit, doch läßt sich wohl mit Fug und Recht behaupten, daß nirgend sonst in der Welt so große Fortschritte auf dem Wege zu diesem Ziel erzielt worden sind. Auch kann mit Fug und Recht behauptet werden, daß die menschlichen Aspekte der Union viel stärker zum Ausdruck kommen, als man dies gemeinhin wahrhaben will.

3. Die Beiträge zum Grünbuch bestätigen, daß es eine Reihe gemeinsamer Wertvorstellungen gibt, auf die sich das europäische Gesellschaftsmodell gründet. Dazu zählen Demokratie und Persönlichkeitsrechte, Tariffreiheit, Marktwirtschaft, Chancengleichheit für alle sowie soziale Sicherheit und Solidarität. Die Klammer, die all diese in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer verankerten Grundwerte miteinander verbindet, ist die Überzeugung, daß wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt Hand in Hand gehen müssen. Bei der erfolgreichen Gestaltung des künftigen Europas müssen sowohl die Wettbewerbsfähigkeit als auch der Solidaritätsgedanke gebührende Berücksichtigung finden.

4. Alle Mitgliedstaaten haben sich erneut zur sozialen Dimension als einem unverzichtbaren Element bei der Schaffung einer geschlosseneren Union bekannt, denn

¹ KOM (93) 551 vom 17.11.1993.

in jedem einzelnen Mitgliedstaat ist ein gut ausgebautes Sozialsystem ebenso erforderlich wie wünschenswert. Die europäische Sozialpolitik muß den Interessen der Union insgesamt und all ihren Menschen dienen - unabhängig davon, ob sie im Erwerbsleben stehen oder nicht. Es besteht breite Übereinstimmung darüber, daß diese gemeinsamen Grundwerte erhalten werden müssen, selbst wenn in ihrer praktischen Anwendung einschneidende Veränderungen notwendig werden.

5. Dies ist von wesentlicher Bedeutung, da die Leistungsfähigkeit unserer Gesellschaft insgesamt darüber entscheidet, wie sie sich im Wettbewerb behauptet und welches Wachstum sie zu erreichen vermag. Wenn wirtschaftliches Wachstum zu erhöhtem menschlichem Wohlbefinden führen soll, ist dabei ebenfalls sozialen und umweltpolitischen Belangen Rechnung zu tragen. Genauso sollte ein hoher sozialer Standard nicht nur als Kostenfaktor, sondern auch als Schlüsselement des Wettbewerbskonzepts betrachtet werden. Aus diesen gewichtigen Gründen kann die Sozialpolitik der Union nicht gegenüber der wirtschaftlichen Entwicklung oder dem Funktionieren des Binnenmarktes vernachlässigt und auf ein Nebengleis geschoben werden. Zunehmende Verarmung, steigende Arbeitslosenzahlen, mögliche soziale Ausgrenzung, zunehmender Druck auf soziale Leistungen und Dienste (Arbeitslosigkeit und Gesundheitswesen beispielsweise) sowie wachsende Kriminalität zehren die verfügbaren Mittel auf. Die Finanzierung der sozialen Sicherheit stellt alle Mitgliedstaaten auf eine harte Bewährungsprobe. Eine größere Zuversicht kann in der Union nur dann gewonnen werden, wenn die Wirtschaftswachstumspolitiken mit der Umsetzung dieses Wachstums in eine höhere soziale Entwicklung mit gesteigertem Lebensstandard für alle einhergehen. Das Wissen darum, daß dies den Wettbewerbsvorteil der Union ausmachen könnte, wird sie in die Lage versetzen, ihren Einfluß in der internationalen Arena stärker geltend zu machen.

6. Im vorliegenden Weißbuch werden die Vorstellungen der Kommission zur nächsten Entwicklungsphase der Sozialpolitik (1995-99) in den noch verbleibenden Jahren dieses Jahrhunderts dargelegt. Wie von verschiedenen Mitgliedstaaten gewünscht, erhalten damit die anderen Institutionen der Union, die Mitgliedstaaten und alle sonstigen Interessenten die Möglichkeit, die Vorschläge im zweiten Halbjahr 1994 zu erörtern, bevor die neugebildete Kommission dann im Laufe des Jahres 1995 ihr endgültiges Arbeitsprogramm für diesen Bereich vorlegt.

7. Daß sich die Kommission eines Grünbuchs bediente, um vor der Erarbeitung von Vorschlägen einen Konsultationsrahmen zur Erörterung der politischen Entscheidungsvarianten zu schaffen, ist eines von vielen Beispielen für die Entschlossenheit der Kommission, dafür zu sorgen, daß der Zusatzimpuls ihrer Tätigkeit breite Beachtung findet und die Transparenz ihrer Initiativen gewährleistet ist.

8. Die Kommission fühlt sich dadurch bestärkt, daß es innerhalb der Mitgliedstaaten und darüber hinaus zu einer umfassenden Debatte über das Grünbuch gekommen ist. Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß setzten sich mit dem Text auseinander und gaben Stellungnahmen ab. Insgesamt waren von den verschiedensten Seiten über 500 Reaktionen darauf zu verzeichnen. Auf Ersuchen der Kommission nahm die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen eine Zusammenfassung der eingegangenen Meinungsbekundungen

vor. Diese Zusammenfassung wird mit den Erwiderungen der Mitgliedstaaten und der Institutionen der Union als Begleitband zum vorliegenden Weißbuch veröffentlicht.

9. Das Weißbuch der Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung² und die entsprechenden Schlußfolgerungen des Europäischen Rates (Tagung im Dezember 1993 in Brüssel) stellten einen Wendepunkt in der Ausarbeitung einer konzertierten Aktion der Union zur Bewältigung der europäischen Beschäftigungsprobleme als Teil einer umfassenderen Wirtschaftsstrategie dar. Hier wurde eine Reihe grundlegender Fragen aufgeworfen, die für die künftige Entwicklung der Sozialpolitik von zentraler Bedeutung sind, namentlich daß Wettbewerbsfähigkeit für Wohlstand und Arbeitsplatzschaffung ausschlaggebend ist und daß insbesondere die Arbeitsmarktpolitiken neu ausgerichtet werden müssen. Den im Weißbuch dargelegten Grundsätzen muß bei der Auslegung der künftigen Sozialpolitik Rechnung getragen werden, was auch für die makroökonomischen Leitlinien der Union gilt.

10. Daher erwiesen sich das oben genannte Weißbuch und das Grünbuch als wertvolle ergänzende Komponenten in der Debatte über die Notwendigkeit, mehr Arbeitsplätze zu schaffen und zugleich die Grundlagen für den sozialen Schutz zu erhalten, den die Menschen in Europa schätzen gelernt haben. Beiden Dokumenten wurde bei der Abfassung des vorliegenden Weißbuchs unter anderem unter Berücksichtigung der vom Europäischen Rat im Dezember 1993 in Brüssel und im Juni 1994 in Korfu angenommenen Schlußfolgerungen Rechnung getragen. Darüber hinaus soll dieses Weißbuch die Umsetzung des auf der Brüsseler Ratstagung verabschiedeten Aktionsplanes im Rahmen der weiteren Entwicklung der Sozialpolitik der Union erleichtern.

11. Mit der Herausgabe des Weißbuchs sechs Monate vor der Erweiterung der Union im Jahre 1995 soll zugleich den neuen Mitgliedern der Beitritt durch eine klar umrissene Zukunftsperspektive erleichtert werden. Wie das Grünbuch deutlich machte, kann die Union bereits auf einen beträchtlichen "Besitzstand" an Maßnahmen im sozialen Bereich verweisen, der insbesondere durch die 1989 verabschiedete Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und das darauf aufbauende sozialpolitische Aktionsprogramm der Kommission gefördert wurde. Im vorliegenden Weißbuch soll dargelegt werden, wie ein dynamischer Zusammenhang zwischen dem vorhandenen "Besitzstand" und der Marschroute für die künftige Entwicklung hergestellt werden kann.

B - Leitsätze und Ziele für die künftige Rolle der Union

12. Sozialer Fortschritt ist nur durch ein partnerschaftliches Zusammenwirken der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten, der Sozialpartner und der europäischen Bürger zu erreichen. Der Schlüssel dazu liegt in einem positiven und aktiven Subsidiaritätsbegriff. Dies heißt, daß die Union nur dann tätig werden soll, wenn bestimmte Ziele von oder in den Mitgliedstaaten nicht optimal erreicht werden können und sie sich aufgrund des Umfangs oder der Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen besser auf Unionsbasis verwirklichen lassen. Die Auswahl sollte nach

² Beilage 6/93 des EG-Bulletins.

vorheriger Prüfung erfolgen und einen zusätzlichen Beitrag der Union bei größtmöglicher Kosteneffizienz erbringen.

13. Die Gestaltung eines Europas, das Chancen für jedermann bereithält, erfordert Veränderungen. Die Europäische Union kann zwar nicht auf ein ähnlich starkes Beschäftigungswachstum wie die USA und Japan verweisen, dafür aber auf ein höheres Maß an gesellschaftlicher Solidarität. Diese Solidarität ist aber überwiegend passiver Natur, denn sie besteht darin, durch eine Einkommensumverteilung, die weitgehend von einer immer geringeren Zahl von Erwerbstätigen getragen wird, finanzielle Leistungen zur Einkommenssicherung großer gesellschaftlicher Gruppen zu erbringen, ohne daß diesen ein ausreichender Anreiz oder eine Vorbereitung für die Beteiligung am Wirtschaftsleben geboten werden.

14. Die Umverteilung der Mittel muß nun schrittweise durch eine bessere Verteilung der Chancen ergänzt und ersetzt werden. Beide Zielsetzungen stehen zwar in einem engen Zusammenhang, doch ist eine Schwerpunktverlagerung auf das zweite Ziel erforderlich, um die menschlichen und sozialen Nachteile des Strukturwandels abzufangen und einen aktiven an die Stelle eines passiven Ansatzes treten zu lassen. Der Schwerpunkt muß vom Ziel der Unterstützung auf das Ziel der Arbeitsplatzschaffung übergehen.

15. Bei ihren Maßnahmen auf diesem Gebiet sollte sich die Union von folgenden Grundsätzen und Zielen leiten lassen:

Soziale und wirtschaftliche Integration: Beschäftigung als Schlüsselfaktor

16. Ein unannehmbar hoher Stand der Arbeitslosigkeit, Armut und sozialen Ausgrenzung steht im Widerspruch zu den Zielen, auf die sich die Union im Bereich der Beschäftigung, des sozialen Schutzes und der Chancengleichheit verständigt hat. Die Finanzierung der sozialpolitischen Systeme hängt unionsweit von dem Vorhandensein von Arbeitsplätzen ab. Damit die Union einen hohen sozialen Standard mit ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten in Einklang bringen kann, muß sie der Schaffung neuer Arbeitsplätze obersten Vorrang einräumen, damit jedem die Möglichkeit gegeben ist, sich in Wirtschaft und Gesellschaft einzugliedern.

Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Fortschritt: zwei Seiten einer Medaille

17. Anhaltender sozialer Fortschritt kann nur auf wirtschaftlichem Wohlstand, d.h. auf der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft beruhen. Der Schlüssel dazu liegt in ständigen Produktivitätszuwächsen, mit denen die Union in die Lage versetzt wird, einen hohen sozialen Standard mit globaler Wettbewerbsfähigkeit zu verbinden. Europa muß sich auf eine leistungsfähige und qualitätsorientierte Wirtschaft hinbewegen, die umfangreiche Investitionen in neue Technologien vornimmt. Seine wichtigste Trumpfkarte ist eine qualifizierte, hochmotivierte und anpassungsfähige Erwerbsbevölkerung. So wie die Mehrung des Wohlstands für den sozialen Fortschritt von maßgeblicher Bedeutung ist, wird andererseits das Wirtschaftswachstum ebenfalls spürbar vom sozialen Umfeld bestimmt. Fortschritt gründet sich nicht allein auf die Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften, sondern vielmehr auf die Leistungsfähigkeit der europäischen

Gesellschaft insgesamt. Hier darf auch der Zusammenhang zwischen Umwelt- und Sozialpolitik nicht außer acht gelassen werden.

Konvergenz bei Wahrung der Vielfalt

18. In allen Meinungsäußerungen zum Grünbuch wird die Notwendigkeit betont, die Vielfalt der europäischen Gesellschaften zu respektieren. Die Union muß sich in ihrer künftigen Entwicklung den darin zum Ausdruck kommenden Reichtum zunutze machen, durch den sich die Lebensqualität erhöht und die sozio-ökonomischen Systeme besser für neue und unvorhergesehene Herausforderungen gewappnet sind. Diese Vielfalt bedeutet, daß die Union keine totale Harmonisierung der Sozialpolitik anstrebt. Wichtig ist hingegen die Konvergenz der Ziele und Maßnahmen über einen bestimmten Zeitraum durch die Festlegung gemeinsamer Zielsetzungen, denn dadurch ist es möglich, daß verschiedene nationale Systeme nebeneinander bestehen und sich konfliktfrei auf die Grundziele der Union zubewegen.

Gleiche Ausgangsbedingungen durch einheitliche Mindestvorschriften

19. Zur Wahrung des Zusammenhalts der Union sind Mindestvorschriften vonnöten, wobei die unterschiedlichen nationalen Systeme und Erfordernisse sowie die jeweilige wirtschaftliche Stärke der einzelnen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind. Sie sollten weder die wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten überfordern noch die fortgeschrittenen Mitgliedstaaten daran hindern, höhere Standards durchzusetzen. Mit dem Rahmen grundlegender Mindestvorschriften, den die Kommission vor einigen Jahren zu schaffen begann, wird ein Damm gegen die Ausnutzung eines niedrigen sozialen Standards als Instrument unlauteren wirtschaftlichen Wettbewerbs und als Schutz gegen Sozialdumping zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit aufgerichtet und zugleich der politische Wille bekundet, die Dynamik des sozialen Fortschritts beizubehalten. Es sollte weiterhin gelten, für alle Mitglieder der Union den Standard weiterzuentwickeln und zu verbessern.

C - Das Aktionsinstrumentarium

20. In ihrem Bemühen um die Verwirklichung dieser Grundsätze und Ziele ergreift die Union Maßnahmen vielfältiger Art, die sich häufig, aber nicht in jedem Falle tangieren. Das dabei zur Anwendung kommende politische Instrumentarium muß ständig den sich verändernden Erfordernissen angepaßt werden.

Rechtsetzung und Kollektivvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene

21. Zur Verwirklichung gemeinsamer Zielsetzungen sind in den Verträgen eine Vielzahl von Regelungsbefugnissen vorgesehen. Diese Befugnisse werden im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wahrgenommen, was eine Abschätzung der Notwendigkeit und Intensität von Maßnahmen auf Unionsebene erfordert. Folglich ist es an der Union, die Form der Rechtsetzung zu bestimmen, die den zu erreichenden Zielen am besten entspricht. Auf der einen Seite hat die Union die Entscheidungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Realisierung ihrer Ziele zu

respektieren, doch müssen sich auf der anderen Seite auch die Mitgliedstaaten an die unionsweiten Ziele und Regeln halten.

22. Angesichts der soliden Grundlage, die für die europäische Sozialgesetzgebung bereits geschaffen wurde, ist die Kommission der Meinung, daß in der nächsten Zeit kein Bedarf an einem umfangreichen Programm für neue Rechtsetzungsinitiativen besteht. Eine gesetzgeberische Tätigkeit kommt nur dann in Betracht, wenn die Verwirklichung der von der Union gesteckten Ziele ansonsten in keiner Weise möglich ist und wenn die betreffenden Fragen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht gelöst werden können. Vorschläge und erlassene Rechtsvorschriften sollten weiterhin auf die Schaffung eines Rahmens abzielen, dessen konkrete Ausfüllung dann den unterschiedlichen nationalen Systemen überlassen bleibt. Dem geht eine Einschätzung der allen Betroffenen im Wirtschafts- und Sozialbereich entstehenden Kosten und Nutzen voraus. Bei den Vorschlägen ist außerdem besonderes Augenmerk auf die Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und speziell auf die Bedürfnisse von KMU zu legen.

23. Das dem Vertrag über die Europäische Union beigefügte Abkommen über die Sozialpolitik schafft eine neue Grundlage für das Handeln der Union, und die Kommission beabsichtigt, diese und andere Bestimmungen des Vertrages zur Gewährleistung einer dynamischen sozialen Dimension der Union zu nutzen. In der Mitteilung der Kommission zur Umsetzung des Abkommens³ heißt es, daß die Kommission nach Einzelfallprüfung und anhand objektiver Kriterien entscheiden wird, wann sie das Abkommen in Anspruch zu nehmen gedenkt. Die anderen Institutionen haben sich inzwischen mit dieser Mitteilung beschäftigt, und es besteht unter allen Beteiligten breite Zustimmung zu der darin vorgeschlagenen Verfahrensweise. Die Kommission hat bei allen Mitgliedstaaten den starken Wunsch verspürt, möglichst geschlossen als Zwölfergemeinschaft aufzutreten, und sie bringt die Hoffnung zum Ausdruck, daß die sozialpolitischen Aktionen der Union in Zukunft wieder von einem einheitlichen rechtlichen Rahmen ausgehen. Ein solches Vorgehen ist unerläßlich, wenn die Integrität des Rechts und der Grundsatz der Chancengleichheit für alle Bürger der Union gewahrt werden sollen. Allerdings kann der Wunsch nach geschlossenem Auftreten der Zwölf keine Entschuldigung für einen Stillstand sein.

24. Angesichts der neuen Möglichkeiten, die der Vertrag über die Europäische Union für Kollektivvereinbarungen eröffnet, bedarf es augenscheinlich eines neuen Verhältnisses zwischen den Rechtsetzungsinitiativen auf Gemeinschaftsebene und den Kollektivvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern, aber auch zwischen den auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene getroffenen normativen Regelungen dieser Art.

Finanzielle Unterstützung und Anreize

25. Die Union stellt zur Verwirklichung dieser Ziele auch finanzielle Mittel bereit. Ihr wichtigstes Instrument zur Förderung des inneren Zusammenhalts bilden die Strukturfonds. Insbesondere für die über den Europäischen Sozialfonds finanzierten Maßnahmen wird ein integriertes und umfassendes Konzept entwickelt (vgl. Kapitel II).

³ KOM (93) 600 endg. vom 14.12.1993.

Davon wird ein Großteil der Sozialpolitik berührt, darunter die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und sozialen Ausgrenzung, die Förderung der Chancengleichheit, die Hilfe bei der Eingliederung Jugendlicher in das Erwerbsleben, die Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer und ihre Anpassung an den industriellen Wandel sowie - in den Regionen mit Entwicklungsrückstand - der Ausbau von Bildung, Wissenschaft und Technologie und von Ausbildungsmaßnahmen für den Gesundheitsbereich. Daneben gewährt die Union auch finanzielle Unterstützung bei der Durchführung zahlreicher wertvoller Modellprojekte und -programme im sozialen Bereich, und fördert den Erfahrungs- und Informationsaustausch, beispielsweise durch Programme wie LEONARDO (vgl. Kapitel II).

Mobilisierung und Kooperation

26. Die Kommission bemüht sich um die Mobilisierung aller Kräfte, damit die innerhalb eines vereinbarten Rahmens angestrebten Ziele realisiert werden und es zu einer Konvergenz der Zielsetzungen und Maßnahmen - etwa im Bereich der Beschäftigung und der sozialen Absicherung - kommt. Dabei ist sich die Kommission der Tatsache bewußt, daß die Anstrengungen der Union und der einzelnen Mitgliedstaaten in größerer Synergie erfolgen müssen, und daß bei den eingeleiteten Schritten eine engere Kooperation und eine stärkere Bündelung der Kräfte erforderlich sind. Damit diese mobilisierende Rolle voll zum Tragen kommt, wird es sich zunehmend als notwendig erweisen, die vereinbarten Ziele präziser zu bestimmen und gegebenenfalls auch quantitative Vorgaben festzulegen, wobei die Mitgliedstaaten ihrerseits dafür Sorge tragen müssen, daß die vereinbarten Ziele tatsächlich erreicht werden. Als markantes Beispiel dafür sei das Weißbuch der Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung genannt.

27. Außerdem muß auf eine Verstärkung und verbesserte Organisation von Kooperation und Erfahrungsaustausch zu Fragen gemeinsamen Interesses hingearbeitet werden, die von den Mitgliedstaaten je nach Erfordernis entschieden werden können und bei denen die Kommission den Rahmen abstecken und technische Unterstützung leisten kann.

28. Schließlich bedarf die Sozialpolitik zu ihrer erfolgreichen Gestaltung der Mitwirkung einer Vielzahl von Akteuren und Organisationen, insbesondere auf kommunaler und regionaler Ebene. Die Kommission wird diese Gruppen bei der Schaffung von Netzwerken in der gesamten Union oder Teilen davon unterstützen und sie darin bestärken, sich vor allem durch innovative und grenzüberschreitende Aktionen für die Ziele der Union einzusetzen.

Informationspolitik

29. Soll sich die Sozialpolitik auch tatsächlich auf den Alltag der Menschen auswirken, sind verständliche und allgemein zugängliche Informationen über die Entwicklungen im Sozialbereich unerläßlich. Die Kommission wird die Bürger Europas verstärkt und besser über ihre sozialen Rechte und Möglichkeiten sowie über die Entwicklungen im Sozialbereich unterrichten, um zur Transparenz und zu einem besseren Verständnis der von der Union ergriffenen Maßnahmen beizutragen. Ergänzend zu den spezifischen Vorschlägen, die an anderer Stelle dargelegt werden (insbesondere in den Kapiteln IV und

X), wird sich die Kommission außerdem darum bemühen, die Rolle ihrer Informationsbüros in den Mitgliedstaaten bei der Verbreitung von Informationen aus dem Sozialbereich zu intensivieren.

Analyse zukünftiger Trends

30. Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, daß der Wandlungsprozeß gemeinsames Nachdenken und koordiniertes Vorgehen in einer Vielzahl von Bereichen erfordert. So werden wichtige Fragen zur Zukunft der Arbeit an sich und zu den Auswirkungen aufgeworfen, die die Informationsgesellschaft auf die Arbeit und das tagtägliche Leben der Bürger haben wird. Dazu gehören beispielsweise Veränderungen in der Zeiteinteilung und dem Verhältnis zwischen Arbeit und Freizeit sowie die sozialen Folgen, die der Wandel in einzelnen Arbeitssektoren mit sich bringt, da sich die Grenzen zwischen Arbeit und Qualifikation immer mehr verwischen. Der Prozeß der Steuerung dieser Veränderungen muß in Synergie mit den sozialwissenschaftlichen Elementen des Forschungsprogramms der Union vorangebracht werden; hier wird sich die Kommission um den Ausbau ihrer mittelfristigen Forschungskapazität im Sozialbereich bemühen.

31. Die verschiedenen Beobachtungsstellen, die die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf sozialem Gebiet unterhält, stellen ein wertvolles Instrument zur Erfassung, Analyse und Verbreitung von Informationen dar.⁴ Angesichts der Notwendigkeit, die gegenwärtig im sozialpolitischen Bereich und namentlich auf dem Arbeitsmarkt stattfindenden rasanten Veränderungen zu verstehen und richtig zu bewerten, gewinnt diese Aufgabe immer mehr an Bedeutung. Informationen dieser Art bilden ein wesentliches Element der politischen Entscheidungsfindung. Die Kommission wird sich der Beobachtungsstellen auch bedienen, um allgemein zugängliche und gründliche Analysen spezifischer Probleme vorzunehmen, und sie wird eine stärkere Synergie und Wechselwirkung zwischen diesen verschiedenen Stellen fördern, um die Kapazität der interdisziplinären Analyse sozialpolitischer Fragen auszubauen.

32. In diesem Zusammenhang wird die Kommission außerdem weiterhin ihre Fachberichte ausbauen, so den jährlichen Bericht über die Beschäftigung in Europa (Kapitel I), den vorgeschlagenen Gleichstellungsbericht (Kapitel V), den jährlichen Demographiebericht (Kapitel VI) und den Bericht über den sozialen Schutz (Kapitel VI), um eine vorausschauende analytische Basis für ihre sozialpolitische Arbeit sicherzustellen.

33. Darüber hinaus wird die Kommission die Rolle der auf diesem Gebiet tätigen Einrichtungen, insbesondere der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und der Europäischen Agentur für Gesundheitsschutz und Sicherheit

⁴ Die Beobachtungsstelle für Beschäftigung, wozu gehören: MISEP (System zur gegenseitigen Unterrichtung über beschäftigungspolitische Maßnahmen), SYSDOM (Europäisches Dokumentationssystem für Beschäftigung), NEC (Netz der Koordinatoren für Beschäftigung) und die englischsprachige Veröffentlichung "Central and Eastern Europe Bulletin"; die Beobachtungsstelle für die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen; MISSOC (System zur gegenseitigen Information über den sozialen Schutz in der Gemeinschaft); die Beobachtungsstelle für Familienpolitiken; die Beobachtungsstelle für nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung; die Beobachtungsstelle "Ältere Menschen" sowie die Beobachtungsstelle für Zusatzrenten.

am Arbeitsplatz, im Auge behalten. Ausgehend von der bisher geleisteten Arbeit kommt vor allem der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen eine wichtige Rolle dabei zu, die entscheidenden Entwicklungen und Faktoren bei der unionsinternen Veränderung der Lebens- und Arbeitsbedingungen zu analysieren. Dabei kann die Stiftung unter Nutzung ihrer dreigliedrigen Struktur maßgeblich zur Verbreitung von Informationen und zum Erfahrungsaustausch beitragen.

34. Die Kommission wird bemüht sein, ihre Verbindungen zur Stiftung auszubauen und die künftige Zusammenarbeit enger zu gestalten, damit die spezifischen Möglichkeiten dieser Einrichtung voll ausgeschöpft werden können. Insbesondere wird die Kommission die Stiftung ersuchen, sich verstärkt der Durchführung vergleichender Untersuchungen und der Förderung des Erfahrungsaustauschs zuzuwenden.

I. ARBEITSPLÄTZE – SCHWERPUNKTTHEMA NR. 1

1. Die Erweiterung des Angebots an guten und sicheren Arbeitsplätzen ist sowohl ein zentrales Ziel der Union als auch ein Mittel zur wirksameren Bewältigung der weitergespannten sozialen Zielsetzungen der Union. Dies erfordert eine Umstellung in der Beschäftigungspolitik. Europa hat sich zu lange auf die Verwaltung der Arbeitslosigkeit konzentriert, anstatt der aktiven Förderung von arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen oberste Priorität einzuräumen.

A - Beschäftigungsinitiativen der Union

2. Die Arbeitslosenquote in der Union beträgt jetzt 11 % und weist schon seit einem Jahrzehnt einen Durchschnittswert von annähernd 10 % auf. Unionsweit gilt die Arbeitslosigkeit als das gravierendste soziale Problem. Zur Besorgnis Anlaß geben insbesondere die mangelnden Perspektiven für Berufsanfänger - vor allem Jugendliche und Frauen - sowie die dauerhafte Ausgrenzung aus dem regulären Arbeitsmarkt, namentlich bei den Langzeitarbeitslosen. Die Beschäftigungssituation in der Union ist deutlich schlechter als in den USA oder Japan. Die Erwerbsquote in der Union hat seit den sechziger Jahren kontinuierlich abgenommen, so daß jetzt weniger als 60 % der erwerbsfähigen Bevölkerung berufstätig sind, während in den USA ein stetiger Anstieg auf über 70 % zu beobachten war. Die Jugendarbeitslosigkeit liegt beispielsweise in der Union bei über 20 %, in den USA und Japan hingegen bei 13 % bzw. 5 %. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen beträgt in der Union über 40 %, in den USA nur 11 %.

3. Seit einem Jahr ist eine allmähliche Zunahme beschäftigungspolitischer Initiativen seitens der Union zu verzeichnen, worin das gemeinsame Bemühen aller Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt, neue Möglichkeiten zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu erschließen. Im Mai 1993 schlug die Kommission einen beschäftigungspolitischen Rahmen als Grundlage für eine konzertierte Beschäftigungsstrategie vor. Der größte Fortschritt wurde im Dezember 1993 mit dem Weißbuch der Kommission zu den eng miteinander verknüpften Themenbereichen Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung erreicht, in dem diese Beschäftigungsstrategie in den breiteren wirtschaftlichen, industriellen und sozialen Kontext der Union gestellt wurde. Die Strategie der Union wurde auf der Brüsseler Tagung des Europäischen Rates im Dezember 1993 bestätigt.

4. Die Mitgliedstaaten erkennen jetzt durchweg an, daß ein dynamischer Strukturwandel sowie stärkeres Wirtschaftswachstum und eine größere Flexibilität des Arbeitsmarktes dringend erforderlich sind, damit die Union den Teufelskreis niedriger Beschäftigungsstand - hohe Arbeitslosigkeit durchbrechen und einen erweiterten Zugang zur Erwerbstätigkeit und eine breitere Streuung der Einkommen erreichen kann. Es besteht auch Klarheit darüber, daß zur Verwirklichung dieser Strategie und zum Ausbau des Arbeitsmarktes der Union engere Partnerschaften zwischen nationalen, regionalen und lokalen Stellen sowie zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren - auch auf Unionsebene - vonnöten sind.

5. Auf seiner Brüsseler Tagung empfahl der Europäische Rat in seinem auf dem Weißbuch der Kommission beruhenden Aktionsplan sieben Bereiche der besonderen Aufmerksamkeit aller Mitgliedstaaten:

- (i) Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssysteme, insbesondere im Bereich der Weiterbildung
- (ii) Verbesserung der Flexibilität innerhalb der Unternehmen und auf dem Arbeitsmarkt
- (iii) neue Formen der Arbeitsorganisation in den Unternehmen
- (iv) gezielte Senkung der Lohnnebenkosten (gesetzlich vorgeschriebene Abgaben), insbesondere für minderqualifizierte Arbeitskräfte
- (v) bessere Verwendung der für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aufgewendeten öffentlichen Mittel
- (vi) Sondermaßnahmen für Jugendliche ohne geeignete Qualifikationen
- (vii) Schaffung von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit der Befriedigung neuer Bedürfnisse

Zwischenbilanz

6. Der dem Rat im Juni 1994 vorgelegte Bericht, der die nach dem Weißbuch ergriffenen Folgemaßnahmen zusammenfaßt, läßt erkennen, daß fast alle Mitgliedstaaten in jüngster Zeit Reformen der Beschäftigungssysteme durchgeführt haben. Die Kommission ist der Auffassung, daß die Mitgliedstaaten zwar in allen sieben Punkten aktiv geworden sind, die eingeleiteten Schritte aber nicht ausreichen, um die beschäftigungspolitischen Bewährungsproben der neunziger Jahre und des nächsten Jahrhunderts zu bestehen.

7. In den letzten Monaten hat sich die wirtschaftliche Lage der Union gebessert. Nach den gegenwärtigen Wachstumsprognosen könnte das Produktionsergebnis der Union 1996 um 3 % oder mehr steigen. Bei der Beschäftigung wird aber auch 1994 wieder ein Rückgang erwartet. Es wird erst 1995 mit einer Stabilisierung der Arbeitslosenquote bei insgesamt 18 Millionen bzw. 11,6 % der Erwerbsbevölkerung gerechnet. Wie im Weißbuch gefordert, müssen wirtschaftspolitische Maßnahmen durch Förderung eines starken und beschäftigungswirksamen Wachstumsprozesses sowie aktiver arbeitspolitischer Maßnahmen und durch Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, insbesondere für Jugendliche, auf lange Sicht konsequent die Schaffung von Arbeitsplätzen zum Ziel haben.

8. Ein höheres Wirtschaftswachstum bringt eine positive und erfreuliche Verbesserung des Beschäftigungsklimas mit sich. Wie aber der Europäische Rat in Korfu zum Ausdruck brachte, könnten sich die Beteiligten leicht der Illusion hingeben, daß der Zwang zum Strukturwandel nachgelassen hat, anstatt im nunmehr günstigeren wirtschaftlichen Umfeld zielstrebig auf die notwendigen Veränderungen hinzuarbeiten. Ohne neue strukturpolitische Maßnahmen zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze besteht die Gefahr, daß Wachstum keine höhere Beschäftigungsintensität bringt und die Auswirkungen der bereits vor dem Weißbuch eingeleiteten Strukturreformen lediglich dazu ausreichen, den Produktivitätszuwachs aufzufangen, der aus Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit resultiert. Die Verwirklichung der

Maßnahmen, die im beschäftigungspolitischen Teil des Weißbuchs aufgeführt sind, ist somit von grundlegender Bedeutung, damit sich das Wachstum stärker in der Schaffung von Arbeitsplätzen niederschlägt und die Früchte des Wachstums zur Erhöhung des Arbeitsplatzangebots genutzt werden.

9. Im Weißbuch wird die Notwendigkeit unterstrichen, den Zugang zum Erwerbsleben beträchtlich zu erweitern, den Arbeitsbegriff weiter zu fassen und eine neue Art der Solidarität zu schaffen, die darauf beruht, Produktivitätszuwächse zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und nicht zur Erhöhung des Einkommens der bereits Erwerbstätigen zu verwenden. Insbesondere wird hervorgehoben, daß weitere Fortschritte auf dem Wege zur Chancengleichheit erzielt werden müssen, vor allem angesichts der gestiegenen Frauenerwerbsquote, der sich wandelnden Familienstrukturen und Rollenmuster sowie des Zwangs zur maximalen Ausschöpfung aller Humanressourcen der Union. Es gilt, der Schaffung neuer Arbeitsplätze und jenen Bereichen, die den stärksten Zuwachs an Beschäftigungsmöglichkeiten verheißen, wesentlich größere Aufmerksamkeit zu schenken. Darüber hinaus spricht sich das Weißbuch für ein neues Modell einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung aus, das auf einer Einbeziehung der Umweltkosten in die Kalkulation der Marktpreise aufbaut.

10. Es muß gewährleistet sein, daß die Union neben der Förderung hochqualifizierter Arbeitsplätze ihre Fähigkeit zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen auf anderen Ebenen maximiert, insbesondere im Bereich der ungelernten oder angelernten Tätigkeiten und bei den persönlichen Diensten und den Nachbarschaftsdiensten. Hierzu muß die dem rapiden Wandel und dem weltweiten Wettbewerb eigene Instabilität erkannt und gemeistert werden durch eine Reihe miteinander verknüpfter Maßnahmen, einschließlich der Integration der makroökonomischen Politik in eine aktive Strukturpolitik, einhergehend mit arbeitsmarktpolitischen Strukturmaßnahmen. Dies wird zu einer höheren Beschäftigungswirksamkeit der europäischen Wirtschaft beitragen und diese dazu befähigen, die sich durch die Liberalisierung bietenden Chancen auf Gebieten wie dem Telekommunikationssektor sowie den technologischen Fortschritt in Bereichen wie der Informationsgesellschaft und der Biotechnologie voll zu nutzen.

11. Jeder Mitgliedstaat ist auf seine Weise bemüht, Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik vorzunehmen, die sich direkt oder indirekt an den Vorschlägen im Weißbuch ausrichten. Als wertvoller Orientierungsrahmen wurde das Weißbuch in allen Mitgliedstaaten sorgfältig geprüft, auch von den Sozialpartnern auf nationaler Ebene. Bisher wurde jedoch noch nicht erkannt, wie dringend erforderlich es ist, gemeinsam über das gesamte Spektrum der beschäftigungspolitische Umfeld betreffenden Maßnahmen nachzudenken und sich auf ein koordiniertes Vorgehen zu verständigen. Die bisherigen Bemühungen sind nur Stückwerk, denn in vielen Mitgliedstaaten gelten noch immer alte und komplizierte innerstaatliche Rechtsvorschriften. Die bisher durchgeführten Reformen der Beschäftigungssysteme erwecken häufig den Anschein, daß sie nicht weit genug gehen, und es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwer abzuschätzen, welche breiten Auswirkungen sie zeitigen werden. Die meisten Mitgliedstaaten sind sich jetzt aber darüber im klaren, daß ein langfristiger gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit struktureller Veränderungen hergestellt werden muß, zumal wenn davon die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen berührt werden.

12. Von den Mitgliedstaaten wird in der Regel auch anerkannt, daß sich ein Konsens nur erreichen läßt, wenn eine größere Effizienz des Arbeitsmarktes und eine dauerhafte Wettbewerbsfähigkeit nicht durch Verwässerung des europäischen Modells des sozialen Schutzes, sondern durch Anpassung, rationellere Gestaltung und Vereinfachung der Rechtsvorschriften angestrebt wird, um auf diese Weise ein sinnvolleres Verhältnis zwischen sozialem Schutz, Wettbewerbsfähigkeit und der Schaffung von Arbeitsplätzen herzustellen.

13. Unter größerer Flexibilität des Arbeitsmarktes wird in den Mitgliedstaaten nicht überall dasselbe verstanden. Es ist also eine sorgfältige Analyse erforderlich, denn mit dem Begriff "Deregulierung" sind oft unterschiedliche Bedeutungsinhalte verbunden. Am Anfang steht für die meisten Mitgliedstaaten ein umfangreicher Korpus an Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Kollektivvereinbarungen. Angesichts der Art und des Ausmaßes der erforderlichen Veränderungen dürften die Endergebnisse selbst nach sorgfältiger Prüfung beträchtlich differieren, insbesondere im Hinblick auf Umfang und Handhabung des sozialen Schutzes. Bei der Analyse dieser Entwicklung müssen die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gebührend berücksichtigt werden.

14. Die Mitgliedstaaten erachten es mehrheitlich für notwendig, daß die Sozialpartner auf örtlicher und sektoraler Ebene einen dynamischeren Beitrag leisten und es auf dieser Ebene zwischen ihnen und den staatlichen Stellen zu einer engeren Partnerschaft kommt. Nach Auffassung einiger Mitgliedstaaten müssen sich auf nationaler Ebene staatliche Politik und tarifrechtliche Verhandlungen besser ergänzen. Auf Unionsebene wurden die Diskussionen mit den Sozialpartnern im Rahmen des sozialen Dialogs fortgeführt, wobei die im Weißbuch angesprochenen beschäftigungspolitischen Probleme im Mittelpunkt standen. Auch vom auf Ebene des Rates angesiedelten Ständigen Ausschuß für Beschäftigungsfragen wurden Fragen der Arbeitsgestaltung und Arbeitszeit positiv eingeschätzt.

15. Unter den Sozialpartnern findet man neben positiven Einstellungen, die sich beispielsweise in bestimmten Vereinbarungen niedergeschlagen haben, auch Zeichen mangelnder Bereitschaft, die Veränderungen zu akzeptieren, die zur Berücksichtigung der Interessen der Arbeitslosen erforderlich sind. Die Notwendigkeit weitreichender Reformen der Beschäftigungssysteme muß erst noch ins allgemeine Bewußtsein dringen. Damit die Reformen wirklich stattfinden und auch greifen, bedarf es einer stärkeren öffentlichen Akzeptanz und Einsicht, daß kurzfristig Anpassungen erforderlich sind, um die Arbeitsplatzsituation nachhaltig zu verbessern. Die Regierungen, die sich um derartige Reformen bemüht haben, sahen sich erheblichen politischen Schwierigkeiten gegenüber. Die ablehnende Haltung jener Gruppen, die sich durch die Veränderungen bedroht fühlen, wird nicht durch eine eindeutige öffentliche Unterstützung aus jenen Personenkreisen kompensiert, die am stärksten davon profitieren würden, aber wenig Einflußmöglichkeiten haben oder gegenwärtig aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind.

16. Noch immer unzureichend erkannt wird auch die Notwendigkeit, die Struktur der den Arbeitsmarkt beeinflussenden Fördermaßnahmen grundlegend zu verändern und zu modernisieren. Bei der Vorbereitung von Maßnahmen muß der ressortübergreifenden Zusammenarbeit innerhalb der Regierungen viel stärkere Beachtung geschenkt werden. Zur wirksamen Umsetzung der im Weißbuch dargelegten Strategie sind weitere

organisatorische und administrative Veränderungen vonnöten. In diesem Zusammenhang sind einige Mitgliedstaaten bereits dazu übergegangen oder gegenwärtig dabei, spezifische Themen interministeriell zu behandeln. Der Großteil von ihnen hat bereits damit begonnen, die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (einschließlich Ausbildung) zu dezentralisieren, um sich aktiver den besonders betroffenen Gruppen, insbesondere den Langzeitarbeitslosen, zuzuwenden. In einigen Fällen ist man bemüht, die auf lokaler/regionaler Ebene erbrachten Leistungen zusammenzufassen, um mit der bisher bestehenden Zersplitterung der Angebote Schluß zu machen. Diese Einzelinitiativen müssen weiter vorangetrieben und in ein Gesamtkonzept eingeordnet werden.

17. Bei der Neugestaltung von Maßnahmen und Systemen kommt es darauf an, durch Nutzung der vielfältigen Erfahrungen der Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, daß unionsweites Handeln und gegenseitige Unterstützung stärker als bisher zu Buche schlagen. Dies erfordert eine sorgfältige Prüfung der Leistungsfähigkeit der verschiedenen nationalen Systeme bei der Realisierung beschäftigungspolitischer Ziele. Dazu gehört die Möglichkeit, einzelne politische Elemente und nachahmenswerte Praktiken aus nationalen Systemen auszuwählen und miteinander zu kombinieren. Hinzu kommt das Bemühen um größere Kompatibilität zwischen den Systemen der Mitgliedstaaten, damit deren Entwicklung nicht in Konflikt mit dem beschäftigungspolitischen Gesamtziel oder Standard der Union gerät, die Wettbewerbsverhältnisse verfälscht oder die weitere Ausgestaltung der Freizügigkeit innerhalb der Union behindert.

18. Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission im Gefolge des Weißbuchs ist als ermutigendes Zeichen zu werten, doch muß diese in den nächsten Jahren noch wesentlich systematischer betrieben werden.

B - Die künftige Rolle der Union

19. Im zweiten Halbjahr 1994 wird die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen spezifischen Aktionsplan für Maßnahmen auf Ebene der Union und auf nationaler Ebene ausarbeiten. Damit soll kurzfristig eine Trendwende in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und bis Ende des Jahrhunderts eine deutliche Verringerung der Arbeitslosenzahlen erreicht werden. Dieser Aktionsplan soll

- (i) den allgemeinen Rahmen umfassen, der sich auf die Festlegung konkreter Ziele für die Umsetzung der auf der Brüsseler Ratstagung herausgearbeiteten sieben Punkte konzentriert, den Mitgliedstaaten jedoch die Wahl der Mittel überläßt; außerdem
- (ii) spezifische Begleitmaßnahmen, die auf Unionsebene zu koordinieren bzw. zu treffen sind, und
- (iii) ein Kontrollverfahren, das durch engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in beschäftigungspolitischen Fragen sowie durch die Intensivierung des Austauschs von Informationen und nachahmenswerten Praktiken untermauert wird.

Bei der Erarbeitung dieses Rahmens ist von der Bewertung der bisher erzielten Erfolge auszugehen und auf erfolgreiche Erfahrungen zurückzugreifen. Ein Ziel sollte unter

anderem darin bestehen, die Durchführung der erforderlichen Reformen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen und Hemmnisse beseitigen zu helfen.

20. Der Europäische Rat wird auf seiner Essener Tagung im Dezember 1994 die Annahme dieses Aktionsplanes vorschlagen. Auf ihrer Juni-Tagung in Korfu wurden die verschiedenen Teile des Aktionsplanes ausführlich diskutiert. Besonderes Augenmerk wurde auf die Förderung von Reformen in Mitgliedstaaten gerichtet, die zu einer Verbesserung der Wirksamkeit von Beschäftigungssystemen führen sollen, sowie auf spezifische Maßnahmen zur vollen Ausschöpfung des Beschäftigungspotentials kleiner und mittlerer Unternehmen.

Unterstützung für das politische Vorgehen und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten

21. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auch weiterhin darin bestärken, systematisch die verschiedenen Anregungen aufzugreifen, die im Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung enthalten sind. Als weiteren Beitrag zur gemeinsamen Ideenfindung der Mitgliedstaaten wird die Kommission in Kürze ihren jährlichen Bericht "Beschäftigung in Europa" zur Beschäftigungslage in der Union 1994 vorlegen und im November 1994 eine zweite Europäische Beschäftigungswoche veranstalten.

22. Bis dahin wird die Kommission ihre eigenen Voraussetzungen für die Mitarbeit am mittelfristigen Beschäftigungskonzept der Union verbessern und ihre Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet intensivieren. Dazu hat sich die Kommission folgende Ziele gesetzt:

- *Ausbau der bestehenden Zusammenarbeit im konzeptionellen Bereich mit den zuständigen staatlichen Stellen der Mitgliedstaaten - insbesondere den für Beschäftigungsfragen zuständigen Generaldirektoren oder Ressortchefs - und Vorlage regelmäßiger Berichte zur Ergänzung der vergleichenden Übersicht der Kommission über den Stand der Umsetzung des auf dem Brüsseler Gipfel beschlossenen Aktionsplans durch die Mitgliedstaaten;*
- *Entwicklung der Kooperation auf Unionsebene zwischen allen Ressortchefs, deren Verantwortlichkeiten Beschäftigungsfragen betreffen oder berühren, einschließlich der für Arbeit, sozialen Schutz sowie allgemeine und berufliche Bildung zuständigen Ministerien;*
- *Erweiterung des politischen Inhalts der jährlichen Berichte "Beschäftigung in Europa" und Ausweitung der politischen Diskussion auf den Jahreskonferenzen über die Beschäftigung in Europa zur Bewertung der Auswirkungen der Wirtschaftspolitik auf die Beschäftigung;*
- *Ausbau des Systems der Beschäftigungsbeobachtungsstellen und der Datenbanken zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und ebensolche gemeinsamen Bemühungen insbesondere zur Erstellung besserer und aktuellerer Statistiken über die Beschäftigungsstruktur;*

- *Konsolidierung des EURES-Netzwerks, das Arbeitsuchende in ganz Europa informieren, beraten und vermitteln soll (vgl. Kapitel IV).*

23. Dabei ist der Rat der Europäischen Union (Sozialfragen) aufgerufen, eine Schlüsselrolle zu übernehmen und mit dem Rat in anderer ministerieller/sektoraler Zusammensetzung, insbesondere dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister, zusammenzuwirken, damit die unterbreiteten Vorschläge und Maßnahmen eine wesentlich größere Wirkung entfalten können.

24. Die Sozialpartner werden darin bestärkt, ihre Zusammenarbeit innerhalb des auf europäischer Ebene stattfindenden sozialen Dialogs sowohl im fachübergreifenden als auch im sektoralen Bereich zu intensivieren. Es gilt sie aufzufordern, die Wirksamkeit des gegenwärtig dafür verwendeten Mechanismus zu überprüfen, insbesondere unter Berücksichtigung der Interessen der Arbeitslosen (vgl. Kapitel VIII).

25. Die Kommission wird auch weiterhin die Gewährung von Beschäftigungsbeihilfen überwachen, damit diese auf vorrangige Ziele gerichtet werden und keine Verzerrung der Beschäftigungsbedingungen bewirken. Darüber hinaus leitet die Kommission einen Prozeß zur Überprüfung der Auswirkungen der bestehenden Rechtsvorschriften der Union und der Mitgliedstaaten auf die Beschäftigungslage und die Wettbewerbsfähigkeit ein.

26. Neue Arbeitsplätze werden vorwiegend in kleinen und mittleren Unternehmen geschaffen. Daher spielt die Gründung neuer KMU und die Weiterentwicklung bestehender mittelständischer Unternehmen eine wesentliche Rolle in der Arbeitsplatzschaffung. Im Rahmen ihres integrierten Programms für KMU schenkt die Kommission daher der weiteren Verbesserung des verwaltungstechnischen und rechtlichen Umfelds von KMU besondere Beachtung.

Unterstützung beschäftigungswirksamer Maßnahmen und Praktiken

27. In einer Reihe von Entschlüssen, die seit 1983 angenommen wurden, hat der Rat die Kommission ersucht, den Informations- und Erfahrungsaustausch über erfolgreiche Maßnahmen und Praktiken bei der Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern. Unter aktiver Mitwirkung der Mitgliedstaaten und mit Unterstützung des Europäischen Parlaments hat die Kommission eine Reihe politisch ausgerichteter Aktions- und Informationsprogramme (ERGO, LEDA, SPEC, LEI u.a.) ins Leben gerufen, die parallel zum MISEP (System zur gegenseitigen Unterrichtung über beschäftigungspolitische Maßnahmen) konzipiert wurden und dazu dienen sollen, daß nachahmenswerte Praktiken und Erkenntnisse in der gesamten Union zwischen allen Arten von Unternehmen - kleinen, mittleren wie großen - und ländlich, industriell und städtisch geprägten Gemeinden rasch weitergegeben werden. Im Verlauf des Jahres 1994 unterzog die Kommission diese verschiedenen Aktivitäten einer eingehenden Prüfung und ließ sich dabei von den Schwerpunkten des Weißbuches über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie von der Notwendigkeit leiten, für einen hohen Nutzen der Maßnahmen auf Unionsbasis zu sorgen und den politischen Abstimmungsmechanismus zu straffen. Anfang 1995 wird die Kommission

- *eine Mitteilung vorlegen, in der alle vorgenannten politisch ausgerichteten Forschungsaktivitäten rationalisiert und modernisiert werden sowie ein neuer*

Rahmen für die Zusammenarbeit bei Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitiken vorgeschlagen wird, um zu einer engeren und besser gegliederten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu kommen. Zu berücksichtigen ist außerdem die bevorstehende Inangriffnahme einer Reihe neuer Gemeinschaftsinitiativen, insbesondere von ADAPT und EMPLOYMENT, sowie die Realisierung der zweiten Phase anderer Gemeinschaftsinitiativen wie LEADER.

28. Diese Zusammenarbeit sollte Umfang und Stoßrichtung der Gemeinschaftsinitiativen ergänzen und sich vor allem auf solche Fragen wie die Entstehung neuer Arbeitsplätze und den Beitrag unterschiedlicher Arten von Unternehmen zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, auf erfolgversprechende Initiativen und Partnerschaften vor Ort, auf den Übergang von passiven zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und auf die generelle Förderung der unternehmerischen Tätigkeiten mit Blick auf die Gründung zusätzlicher KMU konzentrieren. Außerdem wird sie Initiativen zur Förderung von Frauen auf dem Wege in die berufliche Selbständigkeit sowie Möglichkeiten der verstärkten Beschäftigung von Männern und Frauen in untypischen Berufen in ihre Überlegungen einbeziehen. Damit würde der systematische Austausch nachahmenswerter Praktiken untermauert und würden die Ergebnisse dieser analytischen Tätigkeit in den Gesamtprozeß der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet eingebracht.

II. INVESTITIONEN IN EIN ERSTKLASSIGES ARBEITSKRÄFTEPOTENTIAL

1. Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung werden heutzutage als wesentliche Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der Union und für den Zusammenhalt unserer Gesellschaften erkannt. Hierbei handelt es sich um eines der sieben Themen, die auf der Brüsseler Tagung in den Aktionsplan zum Weißbuch über Wachstum aufgenommen wurden.

Anhebung des Qualifikationsniveaus der heutigen und künftigen Erwerbsbevölkerung

2. In ihren offiziellen Erwidernungen an die Kommission⁵ brachten alle Mitgliedstaaten ihre Entschlossenheit zum Ausdruck, die Qualität ihrer Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung zu erhöhen, um den Erfordernissen langfristiger Wettbewerbsfähigkeit besser gerecht zu werden und für ein hochqualifiziertes und anpassungsfähiges Arbeitskräfteangebot zu sorgen. Gut ausgebildete und hochmotivierte Arbeitskräfte sind der Grundpfeiler einer wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft. Dies ist von größter Bedeutung, da der einzelne künftig in seinem Erwerbsleben den Beruf oder die Arbeitsstelle öfter wechseln muß. Alle Mitgliedstaaten verwiesen auf die Notwendigkeit, das öffentliche Bewußtsein dafür zu schärfen, daß Investitionen in das Qualifikationsniveau der heutigen und künftigen Erwerbsbevölkerung ebenso unverzichtbar sind wie Sachinvestitionen. Für besonders dringlich erachten einige Mitgliedstaaten die bessere Koordinierung des Vorgehens der Bildungs- und Arbeitsministerien, deren Kompetenzen sich im Bereich der beruflichen Bildung in den meisten Mitgliedstaaten überschneiden. Ohne eine enge Abstimmung der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme aufeinander und ohne eine stärkere Verknüpfung mit Forschung und Entwicklung wird es nicht möglich sein, die einzelnen Arbeitnehmer kontinuierlich in die Lage zu versetzen, ihre beruflichen Fertigkeiten und Kenntnisse während des gesamten Erwerbslebens auszubauen und zu erweitern.

3. Die Mitgliedstaaten sprachen sich mehrheitlich dafür aus, den Berufsabschlüssen einen höheren Stellenwert einzuräumen und sie innerhalb eines einheitlichen nationalen Berufsnachweissystems, das an die Stelle der jetzigen vielfältigen Modalitäten für die Gewährung von Befähigungsnachweisen tritt, den akademischen Qualifikationen gleichzusetzen. Zudem befürworteten die meisten Mitgliedstaaten eine viel stärkere Einbeziehung der Sozialpartner in die Konzipierung, Leitung und Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen, vor allem auf lokaler, regionaler und sektoraler Ebene. Einvernehmen besteht darüber, daß eine Annäherung, wenn auch keine Harmonisierung der nationalen Berufsbildungssysteme erfolgen sollte, um eine transparente und praktische Grundlage für die Freizügigkeit zu schaffen.

4. Es gibt nur wenige Anhaltspunkte dafür, daß ausreichende Sondermaßnahmen eingeleitet wurden, um das in den meisten Ländern noch bestehende Problem des funktionalen Analphabetismus zu bewältigen und die bei vielen Schulabgängern

⁵ Erwidernungen auf das Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie zum Grünbuch über die Sozialpolitik.

vorhandenen grundlegenden Bildungsdefizite zu beseitigen. Diese unqualifizierten Schulabgänger bilden später zwangsläufig den Kern der Langzeitarbeitslosen. Fast alle Mitgliedstaaten aber haben Maßnahmen getroffen oder sind jetzt dabei, dies zu tun, um allen Jugendlichen eine solide und umfassende berufliche Erstausbildung zu ermöglichen. Auch haben sie das Youth-Start-Programm der Kommission begrüßt, da es ihren eigenen Anstrengungen zusätzlichen Auftrieb verleiht. In vielen Mitgliedstaaten wurde zwar in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen für Jugendliche eingeführt, doch ist es für diese bisweilen schwierig, sich unter den vielfältigen Angeboten zurechtzufinden. Eine gewisse Vereinfachung und Straffung innerhalb der Mitgliedstaaten könnte sich als sinnvoll erweisen und zu einer größeren Transparenz und Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Berufsbildungssysteme in der Union führen.

5. Die meisten Mitgliedstaaten haben sich unlängst auf die folgenden Schwerpunkte festgelegt:

- Aufwertung und Ausweitung der Lehre bei Erhöhung der Qualität und des Standards, auch in der berufspraktischen Ausbildung;
- Stärkere Verklammerung von Schule und Betrieb, einschließlich Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten zum Erwerb beruflicher Erfahrungen und Einführung von "Ausbildungsschecks" für Jugendliche (nach Absolvierung der Schulpflicht) zur Wahl eines anerkannten Ausbildungsberufs;
- Überprüfung der Modalitäten für die Berufsberatung, jedoch ohne deutlichen Bezug auf die Notwendigkeit, den Zusammenhang zwischen diesen Leistungen und den staatlichen bzw. privaten Stellenvermittlungen zu untersuchen;
- Überprüfung der Ausbildung und des Qualifikationsprofils der Ausbilder;
- Förderung aktiver Partnerschaften zwischen Hochschulen und Wirtschaft, einschließlich des gegenseitigen Austauschs von Mitarbeitern;
- Förderung der Managementausbildung für potentielle Unternehmer, um die Überlebensrate neuer KMU zu verbessern;
- Verbesserung der Fremdsprachenausbildung und Förderung des unternehmerischen Denkens unter den Jugendlichen, damit diese Fertigkeiten entwickeln, die der Schaffung von Arbeitsplätzen und der wirtschaftlichen Entwicklung förderlich sind, einschließlich der Nutzung von Technologie in den schulischen Unterrichtsplänen.

6. Auf dem Gebiet der beruflichen Fortbildung sind alle Mitgliedstaaten darum bemüht, die Zugangs- und Teilnahmemöglichkeiten zu verbessern und zu erweitern, wobei besonderer Wert auf die betriebliche Bildungsarbeit mit angemessener fachlicher Beurteilung der Arbeitnehmer gelegt wird. Zugleich geht es um engere Beziehungen zu den örtlichen und regionalen Gebietskörperschaften, vor allem bei der rechtzeitigen Erkennung von Qualifikationserfordernissen und -defiziten. Besonderen Vorrang genießen Fortbildungsangebote für die am wenigsten qualifizierten Arbeitslosen und die Schaffung weiterer Anreize für diesen Personenkreis. Durch die Empfehlung des Rates vom 30. Juni

1993⁶ wurde diesen Maßnahmen ein neuer Impuls verliehen. Dennoch bleibt für die Mitgliedstaaten noch viel zu tun, um ein transparentes und dynamisches System ständiger Fortbildung aufzubauen. Dieses Thema ist auch von der Union in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen zu stellen.

7. Die Vertreter der Gewerkschaften haben sich auf europäischer Ebene dazu bereit erklärt, den im Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung enthaltenen Vorschlag aufzugreifen und eine Kollektivvereinbarung zur beruflichen Fortbildung auszuhandeln, um die Zugangs- und Teilnahmemöglichkeiten zu erweitern. Dabei könnte man auf Gemeinsamen Stellungnahmen aufbauen, die zuvor im Rahmen des sozialen Dialogs über diesen Themenkomplex abgegeben wurden. Allerdings hat die UNICE dieses Angebot bisher nicht angenommen. Die Kommission ist sich der Bedeutung, die einer verbesserten Motivation und Qualität der Arbeitskräfte insgesamt zukommt, sehr wohl bewußt und wird weitere Gespräche in dieser Angelegenheit anregen und unterstützen.

8. Es gibt einige Anzeichen dafür, daß Personen, die selbst für ihre Ausbildung aufkommen, Steuervergünstigungen oder Finanzhilfen in Form von Darlehen erhalten, und daß Kleinunternehmer bei Qualifizierungsmaßnahmen für ihre Mitarbeiter unterstützt werden. Auch sind Anhaltspunkte für ein neues Herangehen an die Arbeitsgestaltung zu erkennen, etwa in Form eines häufigeren Wechsels von Berufstätigkeit, Ausbildung und Erwerbspausen. Dazu gehören beispielsweise Freistellungsprogramme zur Förderung der Arbeitsplatzrotation, bei denen die Fortbildung der Mitarbeiter mit der Einarbeitung von Arbeitslosen einhergeht, die an Stelle der jeweils freigestellten Mitarbeiter zum Einsatz kommen.

9. Wie sich zunehmend zeigt, wird die innerbetriebliche Flexibilität der Unternehmen durch neue Ausbildungskonzepte gefördert, die es den Arbeitnehmern ermöglichen, ihre berufliche Tätigkeit und ihre Arbeitszeit flexibler zu gestalten. In der Regel sind jedoch Mitarbeiter kleiner und mittlerer Unternehmen nach wie vor in relativ geringem Maße an Fortbildungsmaßnahmen beteiligt.

10. Gemäß Artikel 127 des Vertrags wird die Kommission weiterhin schrittweise eine Politik der beruflichen Bildung entwickeln, die auf dem bisher unionsweit Erreichten aufbaut. Dabei ist sie sich völlig darüber im klaren, daß den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die praktische Durchführung obliegt. Die Kommission wird sich auf die Festlegung von Zielen konzentrieren, um auf Unionsebene den politischen Rahmen abzustecken, damit den Bemühungen der Mitgliedstaaten unmittelbar Auftrieb verliehen wird und ein hoher Standard in der Union gewährleistet werden kann.

11. Die Ausarbeitung einer kohärenten Ausbildungsstrategie, die von den verschiedenen der Union zur Verfügung stehenden Instrumenten untermauert wird, könnte darauf gerichtet sein, die Ausbildungsergebnisse zu verbessern und die auf nationaler, sektoraler und lokaler Ebene bestehenden Ausbildungssysteme zu durchdringen und zu stimulieren. Diese abgestimmte unionsweite Strategie könnte dann von den einzelnen Mitgliedstaaten

⁶ ABl. Nr. L 181 vom 23.07.1993.

in die verschiedenen nationalen und regionalen Ausbildungsmaßnahmen aufgenommen werden. Die nationalen Ausbildungskonzepte sollten von der Kommission allgemein bekanntgemacht werden, um den Erfahrungsaustausch zu fördern, und zum Gegenstand von Erörterungen mit den Generaldirektoren und Ressortchefs für berufliche Bildung und mit den Sozialpartnern gemacht werden.

12. Die Kommission beabsichtigt, 1995 im Rahmen von Artikel 127 und unter Berücksichtigung der jüngsten Beschlüsse über die Programme LEONARDO und SOCRATES weitere auf die nationalen Strukturen zugeschnittene Vorschläge im Zusammenhang mit dem Gesamaktionsplan für Beschäftigung zu unterbreiten, wobei die folgenden auch im Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung dargelegten Gesichtspunkte im Vordergrund stehen:

- *Übernahme einer unionsweiten Garantie, daß kein Jugendlicher unter 18 Jahren arbeitslos wird und allen Angehörigen dieser Altersgruppe ein Platz an einer Bildungsstätte oder eine kombinierte berufstheoretische und -praktische Ausbildung sicher ist. Aufgabe der Union ist es, diese Zielsetzung durch die Youth-Start-Initiative zu untermauern.*
- *Festlegung immer anspruchsvollerer Zielvorgaben, um Erscheinungen des funktionalen Analphabetismus und andere grundlegende Bildungsdefizite bei Schulabgängern bis zum Jahre 2000 zu beseitigen.*
- *Aufwertung der beruflichen Erstausbildung und Förderung der Herausbildung unternehmerischer Fähigkeiten von Jugendlichen sowie ihrer Fähigkeiten zur Nutzung neuer Technologien durch geeignete Arbeitserfahrung.*
- *Ausweitung des Umfangs und der Vielfalt bestehender Berufsausbildungsangebote sowie anderer kombinierter Formen berufstheoretischer und -praktischer Ausbildung in aktiver Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern.*
- *Verbesserte Koordinierung von Berufsberatung und Stellenvermittlung, vor allem auf lokaler Ebene, zur systematischen Beratung Jugendlicher über berufliche Entwicklungsperspektiven.*
- *Prüfung von steuerlichen Anreizen für Fortbildungsmaßnahmen von Unternehmen und Einzelpersonen als Ausdruck des staatlichen Eintretens für den Gedanken des lebenslangen Lernens.*

13. Zusätzlich wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Modalitäten für die Aus- und Fortbildung von Führungskräften in der Union überprüfen und nach Wegen suchen, um die Zusammenarbeit und die Verbreitung nachahmenswerter Praktiken zu erleichtern.

14. Die Kommission ist sich der absoluten Bedeutung einer Verbindung von Beschäftigung und beruflicher Bildung bewußt, sie sieht jedoch auch die Gefahr, daß sich Berufsbildungsprogramme zu Mechanismen entwickeln können, die lediglich die Arbeitslosigkeit abfangen sollen, oder daß bei nicht ordnungsgemäßer Durchführung

Mißbrauch getrieben werden kann in der Form, daß Erwerbstätige hier durch Arbeitslose ersetzt werden. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht würde dies einen niedrigeren Status der Teilnehmer derartiger Programme bedeuten und sich auch allgemein negativ auf die Beschäftigungsbedingungen insgesamt auswirken.

15. Schließlich wurde in das 4. Rahmenprogramm eine neue Forschungsinitiative im Bereich allgemeine und berufliche Bildung aufgenommen, wodurch die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zur Verknüpfung von Forschung und allgemeiner/beruflicher Bildung und zur Verbesserung der entsprechenden Systeme über die Verbreitung nachahmenswerter Praktiken unterstützt werden sollen.

Der Europäische Sozialfonds

16. Bei der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts steht der Union in Gestalt der Strukturfonds ein wichtiges Finanzierungsinstrument zur Verfügung, mit dem dieser Prozeß nachhaltig unterstützt werden kann. Die Strukturfonds und insbesondere der Sozialfonds müssen verstärkt dazu herangezogen werden, einen sorgfältig kalkulierten Beitrag zur Herausbildung eines hochqualifizierten, anpassungsfähigen und mobilen Arbeitskräftepotentials zu leisten. Die Entwicklung der Humanressourcen ist grundlegender Bestandteil der von der Union beschlossenen Strategie, die auf Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Erhöhung des Beschäftigungsstandes gerichtet ist.

17. Mit einem Haushaltsvolumen von über 141 Mrd. ECU bis 1999 werden die Strukturfonds eine maßgebliche Rolle bei den Investitionen in die Stärkung der Humanressourcen, in den Kampf gegen Arbeitslosigkeit und in die Mechanismen des Arbeitsmarktes spielen. Allein der Europäische Sozialfonds ist mit etwa 40 Mio. ECU dotiert. Es ist daher von größter Bedeutung, daß Rat wie Parlament im letzten Jahr dem Vorschlag der Kommission zustimmten, den Sozialfonds grundlegend zu reformieren und ihn zu einem effektiveren und flexibleren Instrument werden zu lassen.

18. Unionsweit ist der Sozialfonds darauf ausgerichtet, die Langzeitarbeitslosigkeit und Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen, allen Jugendlichen die notwendigen Qualifikationen und Beschäftigungsmöglichkeiten zu vermitteln, die Chancengleichheit zu fördern und im Rahmen des neuen und innovativen Ziels 4 bei der Anpassung der Arbeitnehmer an die industriellen Wandlungsprozesse behilflich zu sein. Insgesamt leisten die Strukturfonds einen spürbaren Beitrag zur Förderung jener Regionen, die mit besonderen Entwicklungsproblemen konfrontiert sind, insbesondere den Ziel-1-Regionen, in denen der Ausbau von Bildung, Wissenschaft und Technologie zu den zusätzlichen Prioritäten zählt. Darüber hinaus wurden neue, flexible Strukturinstrumente geschaffen, mit deren Hilfe bestimmte Industriezweige, wie beispielsweise der Fischereisektor, den sozialen Anforderungen besser begegnen können. Zudem soll die Aufstellung betriebsinterner Ausbildungspläne in Verbindung mit den Geschäftsplänen der Unternehmen unter Ausnutzung der durch das neue Ziel 4 eröffneten Möglichkeiten weithin angeregt werden.

19. Die Kommission verhandelt gegenwärtig mit den Mitgliedstaaten über Gemeinschaftliche Förderkonzepte (GFK), in denen eine Strategie für die Nutzung der

Strukturfonds bis zum Ende des Jahrhunderts verankert wird. Im Hinblick auf den Sozialfonds wird das Vorgehen der Kommission von drei Schwerpunktthemen bestimmt:

- *Verbesserung des Zugangs zur allgemeinen Bildung und Erstausbildung sowie Anhebung der Qualität in diesem Bereich insbesondere durch die Durchführung von YOUTH START.*
- *Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch Anpassung der Arbeitskräfte an die Herausforderungen des Wandels mittels eines systematisch betriebenen Fortbildungskonzepts.*
- *Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose und vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen durch Entwicklung eines Maßnahmenpakets, das den Weg zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben ebnet.*

Die Förderung der Chancengleichheit für Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist integraler Bestandteil all dieser Themen.

20. Die Kommission wird weiterhin in partnerschaftlicher Abstimmung mit den Mitgliedstaaten dafür eintreten, daß Investitionen in die Humanressourcen als vorrangiges Ziel bekräftigt werden und in den für die nächste Zeit vereinbarten GFK und Programmen ihren Niederschlag finden. Es ist auch darauf zu achten, daß die jetzt beschlossenen GFK und Programme genügend Spielraum lassen, um künftige Aktionen und Finanzhilfen mit der Realisierung des Weißbuches über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in Einklang zu bringen. Dabei wird Qualität an die erste Stelle gerückt und ein Beitrag dazu geleistet, daß angemessenere Investitionen in das Humanvermögen vorgenommen werden. Die Kommission wird in dieser Hinsicht Schritte unternehmen, damit über den gesamten Zeitraum hinweg eine systematische Betreuung, Evaluierung und Kontrolle gewährleistet ist, so daß gegebenenfalls Korrekturen an den Programmen vorgenommen werden können und auf diese Weise gesichert ist, daß die effektivsten Programme angemessene Unterstützung erhalten und die besten Erfahrungen und Praktiken schnell in der gesamten Union propagiert werden.

21. Weiterhin ist es notwendig, eine bessere Abstimmung zwischen einzelnen Ministerien und zwischen nationalen oder regionalen Behörden und anderen Akteuren zu gewährleisten. Um den Wirkungsgrad und die Transparenz bei der Gewährung von Unterstützung zu erhöhen und um sicherzustellen, daß die Auswirkungen auf Beschäftigung und Fertigkeiten bei Entscheidungen zur Finanzierung von Infrastruktur- und Sachvermögensbildungsprojekten voll in Betracht gezogen werden, sind die Mitgliedstaaten angehalten, die Durchführungsmechanismen zu überprüfen. Neben einer engeren Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen auf nationaler Ebene sind darüber hinaus Anstrengungen erforderlich, um eine umfassendere Partnerschaft mit NRO, Kommunalbehörden, örtlichen Gebietskörperschaften, den Sozial- und Wirtschaftspartnern sowie dem privatwirtschaftlichen und dem staatlichen Sektor zu fördern, damit neues Wissen und Können eingebracht werden können.

22. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die örtliche Ebene und die dezentrale Leitung zunehmend an Bedeutung gewinnen. Für die beiden neuen Aufgabengebiete des ESF -

Kampf gegen Ausgrenzung und Unterstützung der Anpassung an den industriellen Wandel - Bereiche, in denen ein Großteil der bisherigen Arbeit ohne Mitwirkung öffentlicher Instanzen erfolgte, ist die Entwicklung von Durchführungsmechanismen, die eine von der unteren Ebene ausgehende Strategie erleichtern, besonders notwendig. Ab 1995 wird eine Reihe einzelstaatlicher Konferenzen neben einer Veranstaltung auf europäischer Ebene durchgeführt, um den praktischen Nutzen des ESF für die breite Öffentlichkeit sichtbar zu machen.

23. Eine große Herausforderung für die Zukunft bedeutet auch die schrittweise Einbeziehung der gegenwärtig von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl durchgeführten Aktivitäten in den ESF. Aus den Erfahrungen, die mit den flankierenden Maßnahmen der EGKS bei der Umstrukturierung der Montanindustrie gesammelt wurden, lassen sich nützliche Lehren ziehen, denn hier erfolgte eine außerordentlich enge Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und wurde Unterstützung durch Kofinanzierung mit anderen Industriezweigen in Form einer Produktionsabgabe gewährt. Durch dieses System wurden die sozialen Auswirkungen des gravierenden Stellenabbaus in den letzten zwanzig Jahren abgefedert.

Gemeinschaftsinitiativen

24. Im Verlauf dieses Jahres wird eine neue Reihe von Gemeinschaftsinitiativen eingeleitet. Dazu gehören EMPLOYMENT mit dem Schlüsselziel, für bestimmte benachteiligte Personengruppen (wie junge Arbeitslose, Behinderte, sozial Ausgegrenzte und Frauen) den Zugang zur Beschäftigung zu verbessern, und ADAPT mit der Zielsetzung, Arbeitnehmern, denen Arbeitslosigkeit durch industriellen Wandel droht, die Anpassung an neue Arbeitsverfahren und -methoden zu ermöglichen. Es wird erwartet, daß die Initiativen eine beträchtliche Katalysatorwirkung auf die beschäftigungsfördernden Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ausüben sowie Qualität und Standard des Ausbildungsangebots verbessern. Ein wichtiges Merkmal der Gemeinschaftsinitiativen ist der Nachdruck, der auf die Entwicklung einer stark transnationalen und innovativen Dimension gelegt wird. Gemeinsam mit allen Betroffenen wird die Kommission ein sorgfältig aufgebautes Programm zur Kontrolle und zum Informationsaustausch einführen, damit alle Möglichkeiten, die diese Programme eröffnen, auch genutzt werden.

Berufsbildungsprogramm der Gemeinschaft

25. Die unlängst durch den Rat erfolgte Annahme eines gemeinsamen Standpunktes zum LEONARDO-Programm wird der Zusammenarbeit bei Aktionen auf Unionsebene neuen Auftrieb verleihen, wobei auf die guten Erfahrungen mit den bisherigen Programmen (COMETT, FORCE, EUROTECNET, LINGUA und PETRA) zurückgegriffen werden kann. Das Programm soll Qualität und Innovationsfähigkeit im Bildungsbereich fördern und unterstützen. Es wird im Zusammenwirken mit den Strukturinterventionen der Union und insbesondere, soweit der ESF betroffen ist, mit der neuen Reihe von Gemeinschaftsinitiativen konzipiert. Es werden alle notwendigen Vorkehrungen getroffen, um dabei einen regelmäßigen Informationsfluß in die Mitgliedstaaten sicherzustellen. Der Rat dürfte das Programm noch vor Ende 1994 annehmen, so daß ab Januar 1995 die nächste Phase der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Bildung aus den im Rahmen des LEONARDO-Programms eingeleiteten Maßnahmen Nutzen ziehen kann. Der Durchführung dieses Programms wird die stärkere Verbindung mit CEDEFOP (Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung) zugute kommen, insbesondere was die regelmäßige Ausarbeitung vergleichender Beschreibungen der Berufsbildungssysteme angeht.

III. FÖRDERUNG EINES HOHEN STANDARDS BEI DEN ARBEITSBEDINGUNGEN ALS TEIL EINES WETTBEWERBSFÄHIGEN EUROPAS

1. Zu den wesentlichen sozialen Errungenschaften der Union gehören die Rechtsvorschriften zur Sicherung eines hohen Standards im Arbeitsbereich sowie der Arbeitnehmerrechte. Damit sollte vor allem erreicht werden, daß die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes nicht zu einer Absenkung des Schutzniveaus oder zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führt und daß auch die Arbeitnehmer am neugeschaffenen Wohlstand teilhaben. Im Vordergrund standen dabei die Gleichbehandlung von Mann und Frau, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz sowie in gewissem Umfang auch das Arbeitsrecht.

2. Seit Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte hat eine Schwerpunktverlagerung von der Harmonisierung zur Verständigung über Mindestvorschriften stattgefunden, und das zweite sozialpolitische Aktionsprogramm⁷, das aus der 1989 angenommenen Sozialcharta hervorging, sah 21 Vorschläge für Richtlinien vor, die zumeist auf Artikel 118a beruhten. Die Kommission hat all diese Vorschläge auf den Weg gebracht, und in 13 Fällen wurde bereits eine Einigung erzielt. Entscheidende Erfolge wurden auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz erreicht, unter anderem durch die Richtlinien über den Schutz von Schwangeren und Wöchnerinnen am Arbeitsplatz⁸, den Jugendarbeitsschutz⁹ und bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung¹⁰, die durch die Festlegung von Mindestnormen den sozialen Schutz der Arbeitnehmer weiter ausgebaut haben. In arbeitsrechtlicher Hinsicht wurden wichtige Entscheidungen getroffen, so eine Richtlinie, die einen Arbeitgeber verpflichtet, seine Arbeitnehmer über die im Arbeitsvertrag festgelegten Bedingungen zu unterrichten¹¹, und die Änderung der Richtlinie über Massenentlassungen¹².

3. Dennoch ist noch immer eine Reihe von Vorschlägen in die Tat umzusetzen. Vier Vorschläge aus dem Bereich Gesundheits- und Arbeitsschutz werden gegenwärtig noch vom Rat erörtert (vgl. Teil C). Außerdem sind vier weitere Vorschläge beim Rat anhängig. Diese betreffen

- (i) die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- (ii) atypische Beschäftigungsverhältnisse,
 - Arbeitsbedingungen
 - Wettbewerbsverfälschung
- (iii) Entsendung von Arbeitnehmern.

⁷ KOM(89) 568 endg. vom 29.11.1989.

⁸ 92/85/EWG, ABl. Nr. L348 vom 28.11.1992.

⁹ KOM(94) 88 vom 30. 3.1994 (der angenommene Text wurde bisher noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

¹⁰ 93/103/EG, ABl. Nr. L 307 vom 13.12.1993.

¹¹ 91/533/EWG, ABl. Nr. L 288 vom 18.10.1991.

¹² 92/56/EWG, ABl. Nr. L 245 vom 26.8.1992.

4. Für die nächste Phase der Sozialpolitik geht die Kommission davon aus, daß der erfolgreichen Umsetzung dieser Vorschläge höchste Priorität einzuräumen ist.

5. Im Vordergrund stehen künftig also die Vollendung des laufenden sozialpolitischen Aktionsprogramms, die Verankerung arbeitsrechtlicher Vorschriften sowie die Förderung des Gesundheits- und Arbeitsschutzes.

A – Vollendung des laufenden sozialpolitischen Aktionsprogramms

Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer

6. Im April 1994 unterbreitete die Kommission auf der Grundlage von Artikel 2 Absatz 2 des Abkommens über die Sozialpolitik einen Vorschlag zur Verbesserung der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen¹³. Der Rat der Europäischen Union (Sozialfragen) erzielte am 22. Juni einen gemeinsamen Standpunkt zum vorgelegten Text, so daß die Kommission mit der Verabschiedung bis Ende 1994 rechnet. Die Kommission wird alles daran setzen, die Umsetzung der Richtlinie zu fördern, und sich für einen kooperativen Meinungsaustausch zwischen den Beteiligten einsetzen.

- *Die Kommission wird nach Annahme der Richtlinie deren Auswirkungen auf die sieben Vorschläge für Richtlinien des Rates prüfen, die Bestimmungen zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer betreffen oder enthalten und sich gegenwärtig auf dem Tisch des Ministerrats befinden.*¹⁴

Entsendung von Arbeitnehmern

7. Fortschritte bei der Lösung dieses wichtigen Problems sind unbedingt erforderlich. Der Vorschlag der Kommission¹⁵ zielt darauf ab, einen Kern von Mindestvorschriften zum Schutz von Arbeitnehmern durchzusetzen, die zeitweilig in einem anderen Mitgliedstaat tätig sind. Durch die Vollendung des Binnenmarktes ist dies um so dringlicher geworden.

¹³ KOM(94) 134 endg. vom 13.4.1994.

¹⁴ Richtlinienentwurf Statut der europäischen Aktiengesellschaft (ABl. Nr. C 263 vom 16.10.1989; Richtlinienentwurf über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (ABl. Nr. C 297 vom 15.11.1980 und ABl. Nr. C 217 vom 12.8.1983); Richtlinienentwurf Europäische Betriebsräte in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen (ABl. Nr. C 39 vom 15.2.1991 und ABl. Nr. C 336 vom 31.12.1991); Richtlinienentwurf Struktur der Aktiengesellschaft sowie die Befugnisse und Verpflichtungen ihrer Organe (ABl. Nr. C 240 vom 19.8.1983); Richtlinienentwurf zur Ergänzung des Statuts des Europäischen Vereins hinsichtlich der Rolle der Arbeitnehmer (ABl. Nr. C 99 vom 21.4.1992); Richtlinienentwurf zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Genossenschaft hinsichtlich der Rolle der Arbeitnehmer (ABl. Nr. C 99 vom 21.4.1992); Richtlinienentwurf zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft hinsichtlich der Rolle der Arbeitnehmer (ABl. Nr. C 99 vom 21.4.1992).

¹⁵ KOM (91) 230 endg. vom 19.06.1991.

- *Sollte bis Ende 1994 im Rat kein Einvernehmen über diesen Text erzielt werden, so wird die Kommission unbeschadet des rechtlichen Rahmens weitere Diskussionen mit den Sozialpartnern in die Wege leiten und unter Berücksichtigung der dabei geäußerten Standpunkte abzuwägen haben, ob dieses Problem durch neue Vorschläge für Maßnahmen in diesem Bereich einer Lösung zugeführt werden kann.*

Neue Formen von Beschäftigungsverhältnissen

8. In den letzten vier Jahren haben sich auf dem Arbeitsmarkt dramatische Entwicklungen vollzogen, die vor allem auf Veränderungen im Produktionsablauf und im Dienstleistungssektor zurückzuführen sind und flexiblere Beschäftigungsverhältnisse zur Folge hatten (befristete Arbeitsverträge, Zeitarbeit, Teilzeitarbeit). Dabei ist nicht allein die Unternehmerseite an größerer Flexibilität interessiert, vielmehr wünschen nicht selten die Arbeitnehmer selbst eine andere Form der Arbeitsgestaltung. Damit diese flexiblen Beschäftigungsformen auf allgemeine Akzeptanz stoßen, gilt es sicherzustellen, daß den betroffenen Arbeitnehmern im großen und ganzen die gleichen Arbeitsbedingungen eingeräumt werden wie bei einem Normalarbeitsverhältnis. Es ist das allgemeine Bemühen ersichtlich, in dieser Frage unionsweit einen Durchbruch zu erzielen. Die Kommission erkennt an, daß als Folge der eingetretenen Entwicklungen ihre ursprünglichen Vorschläge in diesem Bereich¹⁶ möglicherweise einer Überarbeitung bedürfen. Die zu ergreifenden Maßnahmen müssen auch die Grundsätze des im Juni 1994 verabschiedeten IAO-Übereinkommens zur Teilzeitarbeit berücksichtigen.

- *Wenn im Rat bis Ende 1994 keine Fortschritte auf der Grundlage der derzeitigen Kommissionsvorschläge zu erreichen sind, wird die Kommission Konsultationen mit den Sozialpartnern auf der Grundlage des Abkommens über die Sozialpolitik in die Wege leiten. Dabei werden dann mögliche weitere Initiativen erörtert, darunter die Möglichkeit eines ersten Schritts in Form einer Richtlinie zur Teilzeitarbeit.*
- *In demselben Zusammenhang wird die Kommission auch die Möglichkeit einer Rahmenrichtlinie zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf prüfen, wozu auch Erwerbspausen wie Erziehungsurlaub gehören. Mit einem derartigen Vorschlag würde versucht, schrittweise die Entwicklung neuer Modelle zu fördern, die besser an die sich wandelnden Bedürfnisse der europäischen Gesellschaft angepaßt und speziell darauf ausgerichtet sind, Frauen die volle Mitwirkung auf dem Arbeitsmarkt zu erleichtern (vgl. Kapitel V). Mit ihm würden ein Rahmen von Mindestvorschriften abgesteckt, der überlebensfähige Lösungen in einer sich wandelnden Welt fördern soll. In diesem Falle würde der jetzige Vorschlag zum Elternurlaub¹⁷ zurückgezogen.*

¹⁶ KOM (90) 228 endg. vom 13.08.1990.

¹⁷ KOM (83) 686 vom 24.11.1983.

Arbeitszeit

9. Die Arbeitszeitrichtlinie, die Bestimmungen über tägliche und wöchentliche Mindestruhezeiten, über die maximale Wochenarbeitszeit von 48 Stunden, den bezahlten Jahresurlaub und Nacharbeit enthält, wurde im November 1993 angenommen¹⁸. Darüber hinaus hat sich die Kommission gegenüber dem Parlament verpflichtet, Vorschläge zur Ergänzung der jetzigen Richtlinie zu unterbreiten, damit darin alle Arbeitnehmer erfaßt werden. Unter der Voraussetzung, daß bestimmte Mindestvorschriften eingehalten werden, sollte Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung vor allem auf betrieblicher Ebene als Ausdruck der Entwicklung neuer Arbeitszeitmodelle gefördert werden, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

- *Konsultationen mit den Sozialpartnern und/oder Studien der Kommission sind im Falle jener Wirtschaftszweige (fünf Bereiche des Verkehrswesens und Seefischerei) und Aktivitäten (sonstige Arbeiten auf See und Ärzteausbildung) im Gange, die aus der Arbeitszeitrichtlinie ausgeklammert wurden. Die Kommission ist der Meinung, daß Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern die beste Lösung wären, doch wenn im Verlauf des Jahres 1995 kein Einvernehmen zu erzielen ist, werden Richtlinienvorschläge auf der Grundlage von Artikel 118a in Erwägung gezogen.*

B – Konsolidierung eines guten Grundstocks arbeitsrechtlicher Vorschriften

10. Mit Ablauf des gegenwärtigen sozialpolitischen Aktionsprogramms wurde ein solides Fundament arbeitsrechtlicher Vorschriften im europäischen Recht verankert. Die weitere Entwicklung ist eine vielschichtige und strittige Frage, da das Schutzniveau im Arbeitsbereich einen zentralen Punkt der Debatte über das Verhältnis zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen darstellt.

11. Die eine Seite argumentiert, daß ein übermäßig hoher Standard die Kosten in die Höhe treibt, so daß die Unternehmen eines Landes oder einer Region gegenüber ihren Konkurrenten ins Hintertreffen geraten. Dem wird von der anderen Seite entgegengehalten, daß der Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit in der Produktivität liegt, und daß ein hohes Schutzniveau seit jeher integraler Bestandteil des Wettbewerbskonzepts ist.

12. Die Unterschiedlichkeit der Auffassungen wurde auch in den Stellungnahmen deutlich, die der Kommission nach Veröffentlichung des Grünbuchs zugehen. Es ist festzustellen, daß in dieser Frage kein erkennbarer Konsens besteht und daß unter den Mitgliedstaaten und den sonstigen Beteiligten nach wie vor die Meinungen darüber auseinandergehen, ob weitere Rechtsetzungsinitiativen zum arbeitsrechtlichen Standard auf europäischer Ebene ergriffen werden sollten.

13. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat mit Rückendeckung insbesondere des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des EGB den

¹⁸ 93/104/EG ABl. Nr. L 307 vom 13.12.1993.

Gedanken entwickelt, den Grundkatalog verbindlicher und durchsetzbarer Mindestvorschriften als geeignetes Instrument zur Erzielung allmählicher Fortschritte in Richtung auf das wirtschaftliche und soziale Zusammenwachsen innerhalb der Union unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Stärke und Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten zu erweitern. Neben der Unterstützung für bereits eingebrachte Vorschläge geht es dabei um legislative Maßnahmen der Union in weiteren Bereichen. Dazu gehören:

- (i) individueller Kündigungsschutz;
- (ii) Schutz der Privatsphäre der Arbeitnehmer, insbesondere im Hinblick auf die Verarbeitung einschließlich der Erfassung und Weitergabe personenbezogener Arbeitnehmerdaten;
- (iii) Gleichbehandlung bei Teilzeitarbeit und befristeten Arbeitsverhältnissen (vgl. Teil A);
- (iv) Schutz von Arbeitnehmern, die für ihre Rechte eintreten oder die Übernahme unzulässiger Arbeiten ablehnen, vor Diskriminierung;
- (v) Recht auf Lohnfortzahlung an staatlichen Feiertagen und im Krankheitsfall;
- (vi) Recht der Arbeitnehmer auf Anhörung bei betriebsinternen Fragen, die sie persönlich betreffen.

14. Die Kommission hat bereits detaillierte Untersuchungen zur Situation in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Punkte (i) und (ii) eingeleitet und geht davon aus, daß die Ergebnisse innerhalb der nächsten neun Monate veröffentlicht werden. Sie wird auch die Debatte im Rat und im Parlament sowie Diskussionen mit den Sozialpartnern zu dieser Thematik fördern. Im Lichte dieser Debatte wird dann zu entscheiden sein, ob auf den betreffenden Gebieten weitere Rechtsetzungsinitiativen auf europäischer Ebene erforderlich sind, wobei die bereits geleistete Arbeit im Zusammenhang mit einer allgemeinen Rahmenrichtlinie über den Datenschutz zu berücksichtigen wäre. Zudem gibt es eine Reihe weiterer Bereiche, beispielsweise Heimarbeit und Telenarbeit, in denen es zur Herausbildung neuer Konzepte kommen dürfte und folglich eine weitere Beobachtung der Lage angeraten ist, damit die Union gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt aktiv werden kann.

15. Weitere in diesem Zusammenhang genannte Fragen sind das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der Religion, des Alters und der Behinderung (vgl. Kapitel VI) und Fragen der Schattenwirtschaft. Hinsichtlich der komplizierten Probleme, die mit der Schattenwirtschaft im Zusammenhang stehen, schlägt die Kommission aufgrund der vorausgegangenen Diskussion vor, den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten anzukurbeln, um dieser Thematik neue Impulse zu verleihen und mögliche Lösungen herauszuarbeiten. Im Lichte dieses Prozesses wird die Kommission

- *Vorschläge unterbreiten, die die Frage der illegalen Arbeit in Verbindung mit illegaler Einwanderung aufgreifen.*

16. Generell ist die Kommission der Auffassung, daß in der nächsten Zukunft in diesem und in anderen Bereichen die Konsolidierung und Durchsetzung des bestehenden Korpus von Rechtsvorschriften zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch

Nichtumsetzung zumindest ebenso wichtig sein wird wie die Unterbreitung neuer Vorschläge. Möglicherweise verändert sich die Lage, wenn erst einmal der gegenwärtig in allen Mitgliedstaaten stattfindende Prozeß der Umgestaltung des Arbeitsrechts wieder in ruhigem Fahrwasser verläuft. Wenn sich deutlicher auf nationaler Ebene abzeichnet, wie die Arbeitnehmerrechte künftig aussehen, wird sich schon bald die Frage stellen, auf welche Weise dies am besten im europäischen Rahmen abzusichern ist. Da seit der Annahme der Sozialcharta bereits nahezu fünf Jahre vergangen sind, ist die Kommission der Meinung, daß es nunmehr an der Zeit ist, sich über das zukünftige Vorgehen klarzuwerden. Daher beabsichtigt sie,

- *im Jahre 1995 in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament eine gemeinsame Anhörung durchzuführen, um das in den fünf Jahren seit Verabschiedung der Sozialcharta Erreichte sowie die damit verbundenen Probleme und Aussichten zu bewerten. Diese wird sich auch auf den 94er Bericht über den Stand der Verwirklichung der in Artikel 1 des Abkommens über die Sozialpolitik genannten Ziele stützen, den die Kommission nach Artikel 7 des Abkommens erstellen muß und der aus praktischen Gründen mit dem Bericht über die Anwendung der Sozialcharta vereint wird.*

C – Förderung von Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz

17. In der Mitteilung der Kommission über Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz¹⁹ werden die wichtigsten Tätigkeitsfelder bis zum Jahre 2000 abgesteckt.

18. Ein Haupterfordernis besteht nach wie vor darin, bei den gegenwärtig vom Rat erörterten Vorschlägen zu Fragen des Gesundheits- und Arbeitsschutzes Fortschritte zu erzielen, um diese im Laufe des Jahre 1994 bzw. 1995 annehmen zu können.²⁰ Nach Befragung der Institutionen der Union zu dieser Mitteilung wird darüber hinaus 1995 ein viertes Aktionsprogramm zur Sicherheit und zum Gesundheitsschutz aufgelegt. Die Hauptpunkte dieses Programmes lauten wie folgt:

- *angemessene Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften der Union unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse bzw. des technischen Fortschritts sowie Behebung erkannter Mängel, insbesondere im Hinblick auf erhebliche Gefährdungen und schädliche Stoffe;*
- *Konsolidierung der geltenden Bestimmungen, damit sie den Fortschritten in Wissenschaft und Technik Rechnung tragen und für alle Beteiligten leichter handhabbar werden;*

¹⁹ KOM (93) 560 endg. vom 19.11.1993.

²⁰ Richtlinienentwürfe über Sicherheit im Seeverkehr (ABl. Nr. C 271 vom 16.10.1993), physikalische Einwirkungen (ABl. Nr. C 77 vom 18.3.1993), chemische Arbeitsstoffe (ABl. Nr. C 165 vom 16.6.1993), Beförderung von in ihrer Bewegungsfreiheit beeinträchtigten Arbeitnehmern (ABl. Nr. C 15 vom 21.1.1992) und Benutzung von Arbeitsmitteln (Änderung) (KOM(94) 56 endg. vom 14.3.1994).

- *Förderung von Informations-, Bildungs- und Ausbildungsaktivitäten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern zur Sensibilisierung gegenüber Fragen des Gesundheits- und Arbeitsschutzes;*
- *Förderung und Entwicklung vorbeugender Maßnahmen und sicherheitstechnischer Dienste, insbesondere zur Risikoabschätzung;*
- *Untersuchung von Problemen, die in Unternehmen wie kleinen und mittleren Betrieben (KMU) auftreten, sowie von Fragen des Wohlbefindens am Arbeitsplatz, insbesondere in bezug auf spezielle Arbeitnehmergruppen;*
- *Konzipierung nichtlegislativer flankierender Maßnahmen zur Ergänzung und Förderung der mit Rechtsvorschriften verfolgten Ziele.*

19. Das Parlament hat die Kommission ersucht, ein Programm mit der Bezeichnung "Safety Action for Europe" (SAFE) auf den Weg zu bringen. Die Kommission beabsichtigt, in ihrem vierten Aktionsprogramm auf diese Bitte einzugehen. Wie in der oben genannten Mitteilung vorgesehen, wird die Kommission außerdem

- *Vorschläge zum Ausbau und zur Formalisierung der Rolle des Ausschusses Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter vorlegen.*

20. Am 22. Juni 1994 erließ der Rat eine Verordnung, durch die eine Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz mit Sitz in Bilbao ins Leben gerufen wurde.²¹ Die Agentur wird sich vornehmlich mit folgenden Tätigkeitsfeldern befassen: Sammlung und Verbreitung technischer, wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Informationen zu Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz, Förderung und Unterstützung des Erfahrungsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten, Veranstaltung von Konferenzen und Seminaren, Bereitstellung notwendiger Informationen für die Kommission zur Vorbereitung und Beurteilung gesetzgeberischer Maßnahmen, Schaffung eines Netzwerkes zur Verbindung der einzelstaatlichen Netze sowie Sammlung und Verbreitung von Informationen zum Gesundheits- und Arbeitsschutz, die ihren Ursprung außerhalb der Union haben. Ein Hauptanliegen der Kommission besteht darin sicherzustellen, daß die Agentur im Laufe des Jahres 1995 ihre Arbeit aufnehmen kann.

²¹ KOM(90) 564 (der angenommene Text wurde bisher noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

IV. SCHAFFUNG EINES EUROPÄISCHEN ARBEITSMARKTES

1. Der Übergang von wirtschaftlich motivierten Wanderungsbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten hin zum freien Personenverkehr stellt eine der größten Errungenschaften der europäischen Integration dar, da die Bürger nunmehr von ihrem im Vertrag verbrieften Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen. Dies ist ein konkreter und praktischer Ausdruck der Unionsbürgerschaft und ein deutlicher Beleg für die dem europäischen Gesellschaftsmodell innewohnenden Wertvorstellungen, namentlich für die Rechte und Verantwortlichkeiten des Individuums.

2. Allerdings ist die Durchsetzung der Freizügigkeit für die Bürger der Union und mehr noch für Einwanderer aus Drittländern unter den Bedingungen einer hohen Arbeitslosigkeit ein äußerst schwieriges Unterfangen. Diese Tatsache läßt sich zwar nicht leugnen, doch muß man sie vor dem Hintergrund der europäischen Traditionen sehen, zu denen ein Klima der Weltoffenheit, die erfolgreiche Eingliederung von Einwanderern und deren Beitrag zu wirtschaftlichem Erfolg und zu demographischer und gesellschaftlicher Dynamik zählen.

A - Die Freizügigkeit innerhalb der Union

3. Artikel 8a des Vertrags verleiht jedem Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Tatsächlich aber werden bestimmte mittellose Personen an der Inanspruchnahme dieses Rechts gehindert, insbesondere Arbeitslose ohne Arbeitslosenunterstützung, Personen, die von Sozialleistungen leben, und bestimmte Behinderte sowie Bevölkerungsgruppen wie Sinti und Roma; sie begegnen praktischen und administrativen Schwierigkeiten, wenn sie sich im Mitgliedstaat ihrer Wahl aufhalten wollen. Tiefgreifende Überlegungen über den Begriff "Unionsbürgerschaft" sind vonnöten, und dabei sollte auch eine Überprüfung der im abgeleiteten Recht festgelegten Bedingungen für die Ausübung der Freizügigkeit, insbesondere in bezug auf das Bleibe- und Aufenthaltsrecht, erwogen werden, wobei auch soweit wie möglich der Entstehung zusätzlicher finanzieller Belastungen oder etwaiger Unregelmäßigkeiten vorzubeugen ist.

4. Die Union steht somit nun vor der Aufgabe, ein wahrhaft von Mobilität geprägtes Europa zu schaffen, in dem die Freizügigkeit für die Bürger in ganz Europa nicht nur einen gesetzlich verbürgten Anspruch darstellt, sondern eine alltägliche Realität. Eine solche Freizügigkeit trägt darüber hinaus zur Verwirklichung der Ziele des Binnenmarktes sowie zur Schaffung eines flexibleren und effizienteren europäischen Arbeitsmarktes bei. Dazu ist jedoch im politischen Vorgehen ein komplexeres Zusammenwirken als in der Vergangenheit erforderlich. Mit anderen Worten, sie ist also ein deutlicher Anhaltspunkt für die Integration der Sozial- und Wirtschaftspolitiken, die im Mittelpunkt der Debatte über das Grünbuch stand. Daher schlägt die Kommission vor,

- *alle Aspekte der Wirkungsweise des Binnenmarktes im Hinblick auf die Freizügigkeit (für Arbeitnehmer, Selbständige, Studenten, Personen im Ruhestand und andere) zu überprüfen und ein hochrangiges Gremium einzusetzen, das die*

entstandenen Probleme auswertet und Lösungsvorschläge unterbreitet. Die Arbeitsgruppe erstattet der Kommission im Laufe des Jahres 1995 Bericht.

5. In diesem Zusammenhang will die Kommission dafür Sorge tragen, daß den Menschen, die sich innerhalb der Union frei bewegen wollen, verständliche und allgemein zugängliche Informationen zur Verfügung stehen; dabei baut sie auf den Informationen auf, die bereits über die EURES-Datenbanken erhältlich sind (vgl. Teil C).

6. Um die noch verbleibenden rechtlichen Hemmnisse für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer abzubauen, drängt die Kommission auf die Annahme der vorgeschlagenen Maßnahmen auf solchen Gebieten wie der Familienzusammenführung, der Gleichbehandlung und der Stärkung des Aufenthaltsrechts von Arbeitnehmern bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen²².

7. Darüber hinaus wird die Kommission

- *alle ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzen, um die reale und wirksame Durchsetzung der Regelungen gegebenenfalls auch durch Einleitung rechtlicher Schritte zu gewährleisten, wobei es den Mitgliedstaaten obliegt, für eine angemessene Ausbildung und Information der Staatsbediensteten auf allen Ebenen zu sorgen, damit schwerfällige Verwaltungsverfahren vereinfacht werden;*
- *die bereits auf Unionsebene eingeleiteten Maßnahmen zur Anerkennung von Befähigungsnachweisen und zu ihrer Entsprechung auswerten, um den Erfahrungs- und Informationsaustausch zu fördern und größere Transparenz sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer zu erreichen, sowie sich dafür einsetzen, daß Maßnahmen zur Förderung der akademischen Anerkennung von Diplomen und Studienzeiten in Erwägung gezogen werden, damit die Mobilität von Studenten und Wissenschaftlern erleichtert wird;*
- *vorschlagen, die allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise auf noch nicht abgedeckte Berufe auszuweiten, und die Bewertung der bereits getroffenen Maßnahmen weiterführen, die den Angehörigen reglementierter Berufe die Niederlassung und die Erbringung von Diensten erleichtern sollen;*
- *ergänzend zu ihrer Empfehlung vom 21. Dezember 1993²³ Vorschläge zur Lösung der Steuerprobleme insbesondere von Grenzarbeitnehmern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, unterbreiten, um deren Gleichbehandlung sicherzustellen.*

²² ABl. Nr. C 119 vom 15.05.1990.

²³ ABl. Nr. L 39 vom 10.2.1993.

B - Soziale Sicherheit und Freizügigkeit

8. Die effektive Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb der Union setzt den ausreichenden Schutz durch unionsweite Regelungen zur sozialen Sicherheit voraus. Ohne einen solchen Schutz würden sich die bestehenden Unterschiede zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit in den einzelnen Mitgliedstaaten negativ auf den grenzüberschreitenden freien Personenverkehr auswirken. Diese Bürger würden den Verlust eines Teils oder aller ihrer erworbenen oder im Rahmen der einzelstaatlichen Gesetzgebung zu gewährenden Rechte (beispielsweise auf Rente, Krankenversicherung, Arbeitslosenunterstützung, Familienleistungen) riskieren, wenn sie ihr Land verlassen, um andernorts in der Union zu arbeiten, eine Stelle zu suchen, den Wohnsitz zu nehmen oder sich dort aufzuhalten.

9. Im Verlauf von über dreißig Jahren wurde auf europäischer Ebene viel getan, um Hemmnisse für die Freizügigkeit aus dem Wege zu räumen, aber dennoch bestehen noch immer Barrieren, die Bürger davon abhalten, dieses Recht in Anspruch zu nehmen. Ziel der Gesamtstrategie ist nicht die Harmonisierung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Systeme des sozialen Schutzes, sondern die Koordinierung dieser Systeme innerhalb der Union. Bei der Koordinierung handelt es sich um einen dynamischen und nie abgeschlossenen Prozeß, der die schnelle Entwicklung der einzelstaatlichen Programme der sozialen Sicherheit und die sich verändernden Anforderungen widerspiegelt.

10. Daher beabsichtigt die Kommission,

- *die Verfahren zur Koordinierung der Programme der sozialen Sicherheit umfassend zu überarbeiten und neu zu ordnen, damit diese mit den Entwicklungen und Bedürfnissen der Menschen Schritt halten und die bestehenden Regelungen vereinfacht werden. Von der Kommission werden die entsprechenden Probleme herausgearbeitet, um den Umfang und die Auswirkungen der erforderlichen Veränderungen einschätzen zu können. Anhand dieser Analyse wird dann die Modernisierungs- und Vereinfachungsstrategie unter Einbeziehung der Regierungen und Sozialpartner erarbeitet und ein konkreter Vorschlag unterbreitet.*

11. Zwischenzeitlich besteht für die Union Handlungsbedarf, um das bisher Erreichte zu erhalten und auszubauen. Die von der Kommission zu unterbreitenden Vorschläge für rechtliche Regelungen betreffen folgende Themenbereiche:

- *Allen Bürgern, die sich in ein anderes Mitgliedsland begeben, muß angemessener Schutz gewährt werden im Zusammenhang mit betrieblichen und anderen ergänzenden Sozialversicherungssystemen, die den gesetzlich garantierten Schutz ausbauen oder ersetzen. Wie bereits in der Mitteilung der Kommission aus dem Jahre 1991²⁴ festgestellt, kommt der Union im Hinblick auf die betrieblichen Altersversorgungssysteme bei der Überwindung der Barrieren für die Freizügigkeit*

²⁴ SEK (91) 1332.

die Aufgabe zu, einen allgemeinen Rahmen breit angelegter Zielvorgaben zu erarbeiten. Ende 1994 wird ein Vorschlag für eine Richtlinie vorgelegt.

- *Koordinierungsbestimmungen zu einigen neuen und modernen Formen von Zuwendungen, die in den letzten Jahren von den einzelnen Mitgliedstaaten eingeführt wurden, sind vonnöten. Dazu gehören Ausbildungsbeihilfen und Pflegegeld.*
- *Angehörige aus Drittländern, die legal in der Union arbeiten und wohnen und die, sobald sie sich vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, vielen Nachteilen ausgesetzt sind, da sie nicht unter die Koordinierungsbestimmungen fallen, sollten - als ein erster Schritt - Anspruch auf Gesundheitsversorgung erhalten.*
- *Die Unionsregelungen zur Arbeitslosenunterstützung für Bürger, die in einem anderen Mitgliedsland nach Arbeit suchen, müssen angepaßt werden. Die bestehenden Regelungen wurden zu einem Zeitpunkt festgelegt, als die Arbeitslosenquoten relativ niedrig waren, und müssen der heutigen Arbeitsmarktsituation angeglichen werden, ohne daß sich daraus eine zusätzliche finanzielle Belastung ergibt bzw. damit Mißbrauch getrieben wird.*
- *Für Probleme im Zusammenhang mit Vorruhestandsregelungen auf der Grundlage von Tarifvereinbarungen, die von den Koordinierungsbestimmungen nicht erfaßt sind und insbesondere für Grenzarbeitnehmer vielerlei Probleme aufwerfen, muß eine Lösung gefunden werden.*

12. Die bestehenden Regelungen zum grenzüberschreitenden Zugang zur Gesundheitsversorgung sind zu restriktiv und genügen den heutigen Anforderungen nicht mehr. Um eine umfassendere und effizientere Nutzung der vorhandenen Einrichtungen insbesondere in Grenzregionen zu ermöglichen, unterstützt die Kommission die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und deren zuständigen Stellen auf diesem Gebiet.

13. Schließlich ist die Modernisierung des Datenaustauschs zwischen Einrichtungen der Sozialversicherung für die Wirksamkeit des gesamten Koordinierungssystems und die Bereitstellung besserer Leistungen für die Bevölkerung unabdingbar. Daher genießt der weitere Ausbau eines Telematiknetzes im Rahmen der Unionsmaßnahmen in den kommenden Jahren Vorrang. Laut Plan soll dieses Netz, das die Sozialversicherungseinrichtungen in allen Mitgliedstaaten miteinander verbindet, noch vor Ende 1998 in Betrieb sein.

C – EURES

14. Die gegenwärtige Wirtschafts- und Beschäftigungskrise unterstreicht die Tatsache, daß noch kein echter europäischer Arbeitsmarkt besteht. Mit EURES (EUROpean Employment Services) wurde zum einen eine umfassende europäische Arbeitsvermittlungsstelle geschaffen, die mit der Information, Beratung und Vermittlung von Stellen für Arbeitsuchende in ganz Europa beauftragt ist und zum anderen ein Forum

für die Erörterung von europäischen Beschäftigungsfragen auf operationeller Ebene darstellt. Zwischen EURES und der Kommission, nationalen Arbeitsverwaltungen in 16 Ländern und anderen Einrichtungen, die an der Mobilität von Arbeitnehmern interessiert sind, wie z.B. Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Universitäten, bestehen partnerschaftliche Verbindungen.

15. Das System spiegelt die Nachfrage europäischer Arbeitnehmer und Arbeitgeber nach einem Instrument wider, das den Zugang zu dem enormen Potential eines echten europäischen Arbeitsmarktes ermöglicht, indem es vor allem aussagefähige Informationen über transnationale Arbeits- und Einstellungsmöglichkeiten zur Verfügung stellt. Durch die Erleichterung länderübergreifender Beschäftigung und Vermittlung von Erfahrungen kann es die bestehenden strukturellen Barrieren des Arbeitsmarktes abbauen helfen und zur engeren Verklammerung von Ausbildung und Erwerbstätigkeit im europäischen Maßstab beitragen. Ein weiteres Ziel besteht darin, erfolgreiche Methoden eines Landes bzw. einer Region zur Bewältigung der vor einem anderen Land stehenden Aufgaben zu nutzen.

16. Das aus 400 qualifizierten Beratern bestehende Kernnetz, das die transnationalen Stellensuchenden und Anbieter von Arbeitsplätzen betreut, hat seine Tätigkeit bereits aufgenommen. Ende 1994 wird eine Datenbank mit Stellenangeboten voll einsatzfähig sein, die durch eine weitere mit Angaben über Arbeits- und Lebensbedingungen ergänzt wird, in der Informationen zu Fragen erfaßt sind, die von der Unterkunft über das Vertragsrecht bis hin zu Steuerfragen reichen. Einen weiteren Schwerpunkt von EURES bildet die Schaffung wirklich grenzenloser Arbeitsmarktregionen in Gebieten mit einer potentiell großen Mobilität.

17. Dieses Instrument wird weiterentwickelt, um die Verbindungen zwischen anderen Unionsinitiativen (z.B. Ausbildungsinitiativen, ESF-Gemeinschaftsinitiativen) und der Arbeitswelt zu erleichtern. Es soll zu einem transnationalen Rahmen für den Austausch von Erfahrungen und nachahmenswerten Praktiken in allen Fragen der Beschäftigung ausgebaut werden.

D – Eingliederung von Zuwanderern

18. Im Februar 1994 gab die Kommission eine Mitteilung zur Zuwanderungs- und Asylpolitik²⁵ heraus, die als Grundlage für eine neue und umfassende Debatte darüber dienen soll, wie die durch den Vertrag über die Europäische Union eröffneten Möglichkeiten genutzt werden können, um das erforderliche koordinierte Vorgehen zu entwickeln und den Rahmen für die zukünftige Arbeit der Union abzustecken.

19. In der Mitteilung wird unterstrichen, daß Maßnahmen auf dem Gebiet der Integrationspolitik ein wesentliches Element der weitaus größeren Notwendigkeit darstellen, den Gedanken der Solidarität und Integration innerhalb der Union zu fördern. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung sind die Integrationspolitiken in sinnvoller Weise auf die Verbesserung der Lage von in der Union rechtmäßig wohnenden Angehörigen von

²⁵ KOM (94) 23 endg. vom 23.02.94.

Drittländern zu richten, indem Schritte zur Stärkung ihrer Rechte gegenüber denen der Bürger aus Mitgliedstaaten eingeleitet werden.

20. Der in der Mitteilung für Maßnahmen der Union festgelegte Rahmen bildet die Grundlage für den Aktionsplan, der die Union in die Lage versetzen wird, eine aktive und umfassende Migrationspolitik zu verfolgen. Dazu wird die Kommission

- *bis Ende 1994 einen Vorschlag mit einer Empfehlung für die Ratifizierung des von der UNO am 18. Dezember 1990 angenommenen Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen durch die Mitgliedstaaten unterbreiten;*
- *im Rahmen des sozialen Dialogs die Sozialpartner dazu anhalten, sich der Frage der Beschäftigungsbedingungen für Angehörige von Drittländern, die legal ihren Wohnsitz in der Union haben, zuzuwenden;*
- *im Laufe des Jahres 1994 die Überprüfung der Durchsetzung des Beschlusses des Assoziationsrates EG-Türkei zur Lage der in der Union beschäftigten türkischen Arbeitnehmer zum Abschluß bringen. Dieser Maßnahme folgen ähnliche Überprüfungen der Lage von Erwerbstätigen aus den Maghreb-Staaten und zu einem späteren Zeitpunkt der Beschäftigten aus ost- und mitteleuropäischen Ländern, mit denen die Union Verträge geschlossen hat.*

21. Ein Binnenmarkt ohne Grenzen, in dem die Freizügigkeit der Bürger gesichert ist, schließt logischerweise auch die Freizügigkeit aller rechtmäßig ansässigen Angehörigen von Drittländern zwecks Aufnahme der Erwerbstätigkeit ein. Diese Zielsetzung ist schrittweise zu erreichen.

Einleitend

- *unterbreitet die Kommission 1995 einen Vorschlag, um zu gewährleisten, daß die Mitgliedstaaten Angehörigen von Drittländern mit ständigem und rechtmäßigem Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat Vorrang gewähren, wenn freie Arbeitsplätze nicht durch Unionsbürger oder Angehörige von Drittländern mit rechtmäßigem Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat besetzt werden können.*

22. Zu einem späteren Zeitpunkt ist der Zugang zu einem Arbeitsplatz, der aufgrund einer Stellenausschreibung vergeben wird, zu gewährleisten. Der Zeitpunkt für die Durchsetzung des vollen Rechts auf Freizügigkeit hängt von der Arbeitsmarktsituation ab.

23. An der erfolgreichen Eingliederung in das Gastland wird sich letztendlich die Wirksamkeit der Freizügigkeitspolitik der Union erweisen. Dabei ist wichtig, daß die zugewanderten Bevölkerungsgruppen selbst ein Mitspracherecht bei ihrem eigenen Integrationsprozeß besitzen. Oftmals können Vereinigungen der Zuwanderer als Mittler bei der Förderung der Integration im Gastland dienen. Daher beginnt die Kommission 1994

- *mit der Auswertung von Integrationsvorhaben und Projekten gegen Rassismus, die mit finanzieller Unterstützung der Kommission von NRO durchgeführt werden. Deren Ziel ist es, Leitlinien zu erarbeiten, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene anwendbar sind.*

E - Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

24. Wie auf der Tagung des Europäischen Rates in Korfu vereinbart, wird die Union ihre Anstrengungen verstärken, unionsweit eine globale Strategie zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auszuarbeiten. Die Kommission ihrerseits wird:

- *weiterhin die Entwicklung von Mechanismen zur Überwachung rassistisch motivierter Zwischenfälle vorantreiben; in einigen Mitgliedstaaten sind bereits Fortschritte zu verzeichnen, und gegenwärtig wird darüber diskutiert, inwieweit eine Zusammenarbeit auf Unionsebene zu einem weiteren Vorankommen führen kann;*
- *die derzeitige finanzielle Unterstützung für Projekte zur Bekämpfung von Rassismus aufstocken, um die Bemühungen auf nationaler und sonstiger Ebene voranzutreiben, und Organisationen, deren Ziele und Programme die Bekämpfung von Rassismus ausdrücklich beinhalten, mit Mitteln unterstützen;*
- *1994 die Sozialpartner auf europäischer Ebene über die etwaige Ausgabe eines Kodexes gegen Rassendiskriminierung im Erwerbsleben konsultieren.*

25. Außerdem wird die Kommission darauf drängen, daß Sondervollmachten zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung in den Vertrag aufgenommen werden (vgl. Kapitel VI).

V. CHANCENGLEICHHEIT VON MÄNNERN UND FRAUEN

1. Die Europäische Union setzt sich seit vielen Jahren für die Chancengleichheit von Frauen und Männern ein (Artikel 119 EWG-Vertrag), und es wird jetzt allgemein anerkannt, daß der rechtliche Rahmen im Bereich der Sozialpolitik auf der Ebene der Europäischen Union wesentliche Veränderungen in den Mitgliedstaaten bewirkt hat. Umgekehrt kam die Erläuterung und Auslegung der Gesetze, die im wesentlichen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten erfolgte, dem Ausbau der Chancengleichheit zugute. Allerdings bleibt noch viel zu tun. Nach wie vor wird ein fester rechtlicher Rahmen benötigt, und die bestehenden Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Gleichberechtigung sind unionsweit konsequent anzuwenden.

2. In den vergangenen Jahren haben sich dramatische Veränderungen hinsichtlich des ökonomischen Hintergrunds der Politik der Gleichberechtigung vollzogen, die sich in der Ausgestaltung der Politik auf europäischer Ebene widerspiegeln müssen. Obwohl Frauen eine höhere Arbeitslosenquote als Männer (12 % im Vergleich zu 9 %) aufweisen, ist die Erwerbsquote der Frauen dennoch gleichzeitig angestiegen, und die Erfahrungen einiger Länder zeigen, daß ein Anstieg der Erwerbstätigkeit bei den Frauen nicht automatisch eine Zunahme der Teilzeitbeschäftigung bedeutet. Schwierigkeiten bei der Arbeitsuche haben Frauen nicht von einer verstärkten Erwerbstätigkeit abgehalten. Dazu gehört auch die Existenzgründung; so wurde ein beträchtlicher Teil der in den achtziger Jahren in der Gemeinschaft entstandenen Kleinbetriebe von Frauen gegründet.

3. Diese Anpassungsfähigkeit und Kreativität von Frauen sind eine Stärke, die genutzt werden sollte, um das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit in der Union anzukurbeln. Die im Vergleich zu den USA, Japan und Nicht-EU-Ländern (72 %) geringere Erwerbsquote von Frauen in der Union (66 %) stellt trotz der Vorherrschaft von Frauen in der weiterführenden und Hochschulbildung in der Union sowie ihres allgemein höheren Bildungsgrades eine Barriere für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit dar. Diese kann jedoch auch dadurch gesteigert werden, daß die Arbeitsbedingungen bei flexiblen, schlecht bezahlten und unsicheren Arbeitsplätzen verbessert werden und so deren ökonomische Rolle im Produktions- und Konsumtionsprozeß durch eine entsprechende Anerkennung und Entlohnung an Bedeutung gewinnt.

4. Der Beitrag, den die Frauen zur Wiederbelebung der Wirtschaft leisten können, ist einer der Gründe, weshalb die Frage der Gleichberechtigung bei allen wichtigen politischen Entscheidungen stets als ein wesentliches Element in Betracht gezogen werden sollte. Auf europäischer Ebene sind verstärkt Anstrengungen zu unternehmen, um Maßnahmen und Politiken zu konzipieren, mit denen die Rechte der Frauen gestärkt und ihr potentieller Beitrag maximiert werden. Flankierend dazu sollte eine Evaluierung der ökonomischen Aspekte der Chancengleichheit durchgeführt werden, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Kosten, die eine Nichtgewährung der Chancengleichheit zur Folge hat.

5. Frauen sind keine homogene Gruppe. Ein Großteil der Diskriminierung ist auf die gleichen historischen und kulturellen Wurzeln zurückzuführen und betrifft alle Frauen. Allerdings müssen die Politiken auch den unterschiedlichen Erfordernissen und

Erwartungen beispielsweise der Behinderten, Älteren, Wanderarbeitnehmer und/oder ethnischen Minderheiten, jungen Frauen oder derjenigen Rechnung tragen, die in ländlichen Gebieten oder Innenstädten leben. Den Frauen wird in anderen entsprechenden Abschnitten dieses Weißbuchs besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

A – Aufhebung der geschlechtsspezifischen Aufspaltung des Arbeitsmarktes und Aufwertung der Arbeit der Frauen

6. Der wirtschaftliche Strukturwandel und vor allem die wachsende Bedeutung des Dienstleistungsgewerbes, der neuen Technologien und der neuen Flexibilität von Arbeitsorganisation, Arbeitszeit und neuen Technologien sowie die vom öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft angestrebte Flexibilisierung von Arbeitsverträgen werden sich wahrscheinlich nachhaltig auf das Gleichgewicht der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt auswirken. Um die sich in diesem Zusammenhang bietenden Möglichkeiten bestmöglich zu nutzen und gleichzeitig potentielle Gefahren zu verringern, sind kontinuierlich Fördermaßnahmen zu ergreifen. Das betrifft insbesondere Heimarbeit und Telearbeit, die den Frauen, die die Mehrzahl der Beschäftigten in diesem Bereich stellen, beträchtliche Möglichkeiten bieten, wo aber auch der Gefahr der Entstehung schlechterer Arbeitsbedingungen und der Isolierung der Frauen vorgebeugt werden muß. Es ist notwendig, eine Neubewertung der traditionell von Frauen übernommenen Arbeiten wie Kinderbetreuung, Altenpflege, Familienmitarbeit sowie häusliche Dienste und Nachbarschaftsdienste vorzunehmen. Zudem entstehen aufgrund neuer Formen der Arbeitsorganisation zunehmend flexiblere Arbeitsplätze nicht nur für Frauen, sondern auch für Männer. Dazu sind politische Maßnahmen erforderlich, die dazu führen, daß sich der potentielle Nutzen der Flexibilität auf beide Geschlechter auswirkt.

7. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Veränderungen am Arbeitsplatz Hand in Hand mit Maßnahmen gehen, die auf die Beseitigung von Diskriminierung beispielsweise durch die Anwendung eines Vernaltenkodexes gerichtet sind. Dazu gehören Bezahlung, Ausbildung und vertikale Desegregation (d.h. Zugang für Frauen zu allen Führungsebenen). Alle Formen der produktiven Tätigkeit von Frauen müssen angemessen entlohnt werden (unter anderem durch Anwendung von geschlechtsneutralen Arbeitsplatzbewertungs- und Berufsklassifikationsprogrammen) und es muß sichergestellt werden, daß durch den sozialen Schutz jedem Erwerbstätigen ein unabhängiges Leben garantiert wird.

8. Damit Frauen die gebotenen beruflichen Möglichkeiten maximal nutzen können, ist es gleichermaßen notwendig, reale Auswahlmöglichkeiten und Chancengleichheit bei allgemeiner und beruflicher Bildung neben dem Zugang zu lebenslanger Bildung zu sichern. Darüber hinaus sollte verstärkt berücksichtigt werden, welche Vorteile die Einbeziehung spezieller sozialer Ziele in die strategische Unternehmensplanung bietet. Die Sozialpartner könnten sich an der Erarbeitung von Fördermaßnahmen im öffentlichen und privaten Sektor dadurch beteiligen, daß sie sich für die Durchführung von Gleichstellungsaudits in Unternehmen einsetzen, für die flexible Ziele aufgestellt und deren Ergebnisse veröffentlicht werden; daß sie praktische Ratschläge erteilen und so Arbeitgeber (vor allem KMU) bei der Berechnung der Kosten und des Nutzens von Fördermaßnahmen sowie einer familienfreundlichen Politik unterstützen und Beispiele für gute Praktiken in europäischen Unternehmen veröffentlichen.

9. Daher wird die Kommission

- *praktische Verhaltensregeln zu gleicher Bezahlung für gleichwertige Arbeit (im Anschluß an das im Juni 1994 angenommene Memorandum), zu Ausbildung und vertikaler Geschlechtertrennung annehmen;*
- *Maßnahmen ausarbeiten, um die fachliche Bildung und die Entwicklung beruflicher Qualifikationen von Frauen zu fördern, wozu auch Maßnahmen gehören, die es Frauen ermöglichen sollen, ein eigenes Unternehmen zu gründen;*
- *Vorschläge zum Abbau diskriminierender Praktiken auf dem Gebiet der Steuerpolitik und des Sozialschutzes sowie zur Individualisierung der Rechte unterbreiten.*

B - Vereinbarkeit von Beruf und Haushalt/Familie

10. Die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen war eines der herausragendsten Merkmale der letzten Jahrzehnte und hat gezeigt, daß es im Interesse der Gesellschaft insgesamt heute dringender denn je erforderlich ist, Möglichkeiten für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu schaffen. Aufgrund der Produktionsbedingungen und gesellschaftlicher Tendenzen ist die Wirtschaft nicht nur führend an diesen sozialen Veränderungen beteiligt, sondern der Gesetzgebung und der Politik in mancher Hinsicht sogar voraus. So steht letztere beispielsweise vor großen Problemen wie dem Verhältnis zwischen Arbeitszeit und Pflegezeit. Sich verändernde demographische Tendenzen deuten darauf hin, daß die Verantwortung für ältere Angehörige zunehmend an sozialer Bedeutung gewinnt, obwohl in vielen Mitgliedstaaten die Kinderbetreuung noch immer das Hauptproblem für viele erwerbstätige Eltern darstellt. Neue soziale Infrastrukturen für die Unterstützung von Haushalt und Familie sind vonnöten. Außerdem ist der Frage Beachtung zu schenken, wie Familien bei der Begleichung der Kosten geholfen werden kann.

11. Fortschritte bei einer neuartigen Ausgestaltung der Übernahme familiärer Verantwortung könnte die Frauen allmählich entlasten und es den Männern ermöglichen, sich stärker in die Gesellschaft einzubringen. Jedoch ist ein höheres Maß an Solidarität zwischen Männern und Frauen erforderlich, wenn Männer eine größere Verantwortung im Hinblick auf Pflegeaufgaben in unserer Gesellschaft übernehmen sollen und wenn Flexibilität im Erwerbsleben nicht dazu führen soll, daß der Druck auf die Frauen erneut zunimmt, in die Reihen der Nichterwerbspersonen zurückzukehren bzw. sie gezwungen sind, bezahlte Heimarbeit außerhalb der Gemeinschaft anzunehmen. Diese Solidarität wird durch die Durchsetzung der Empfehlung des Rates zur Kinderbetreuung²⁶ von 1992 gefördert, in der unionsweit Urlaubsregelungen für Väter sowie für Mütter gefordert werden. Des weiteren sind Fördermaßnahmen vonnöten, um den Wandlungsprozeß voranzubringen und für eine etwas gleichmäßigere Aufteilung der elterlichen Pflichten, ein weiterer Grundsatz der Empfehlung zur Kinderbetreuung, zu sorgen.

²⁶ 92/241/EWG, ABl. Nr. L 123 vom 8.5.1992.

12. Auf der Grundlage der Erfahrungen der Mitgliedstaaten und mit Blick auf die Förderung einer stärkeren Zusammenarbeit wird die Kommission

- *die Verwirklichung der Empfehlung zur Kinderbetreuung verfolgen, indem sie die Umsetzung der Empfehlung auswertet, Basisanforderungen zur Infrastruktur im Bereich der Kinderbetreuung und zu entsprechenden Leistungen in der Kinderbetreuung vorgibt und nach Wegen sucht, wie die Rollenstereotypen der Geschlechter in der Gesellschaft angegangen werden können;*
- *eine wirtschaftliche Auswertung des Potentials von Infrastrukturen und Leistungen zur Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen vornehmen, was eine Bewertung der Vorgabe quantitativer und qualitativer Ziele für die Verbesserung der Kinderbetreuung sowie des potentiellen Einsatzes von Steuer- und Finanzinstrumenten zur Verbesserung dieser Infrastrukturen und Leistungen beinhaltet. Auf der Grundlage dieser Bewertung wird die Kommission entsprechende Vorschläge unterbreiten.*

C – Beschleunigte Einbeziehung von Frauen in die Entscheidungsfindung

13. Der gesellschaftliche Fortschritt hängt wesentlich davon ab, welche Rolle die Frauen im Entscheidungsprozeß spielen. Es kann davon ausgegangen werden, daß das Ziel der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau auch weiterhin in weiter Ferne bleiben wird, wenn keine entscheidenden Fortschritte bei der Einbeziehung der Frau in die Entscheidungsfindung in allen Gesellschaftsbereichen gemacht werden. Mit den großen Erfolgen, die bei der Gewährleistung der Chancengleichheit für Mädchen und Frauen im Bildungsbereich zu verzeichnen sind, wurden die Grundlagen für wesentliche Fortschritte im nächsten Jahrzehnt gelegt. Die Kommission ist der Ansicht, daß jetzt der Übergang zur nächsten Stufe notwendig ist, wobei der Schwerpunkt auf der Gleichbehandlung sowie auf der Chancengleichheit nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch in der Gesellschaft insgesamt liegt. Die Erfahrungen haben gezeigt, daß formale Chancengleichheit allein nicht automatisch zur Gleichbehandlung bzw. zu einer angemessenen Vertretung der Frauen auf den verschiedenen Ebenen des Entscheidungsfindungsprozesses führt. Es gilt, die tief verwurzelten institutionellen und kulturellen Hemmnisse, die die proportionale Vertretung von Frauen in öffentlichen und politischen Gremien einschließlich von Organisationen der Sozialpartner entweder behindern oder gänzlich verhindern, einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Die Europäische Union sollte eine Vorreiterrolle spielen, indem sie konkrete Schritte unternimmt, um die Rolle der Frau in ihren eigenen Institutionen zu stärken, und den Mitgliedstaaten und anderen europäischen Einrichtungen helfen, in diese Richtung gehende Maßnahmen einzuleiten.

14. Auf der Grundlage der Erfahrungen der Mitgliedstaaten und mit Blick auf die Förderung einer stärkeren Zusammenarbeit wird die Kommission

- *auch weiterhin den Ausbau der Forschungs-, Informations- und Berufsbildungstätigkeit sowie Vorschläge für konkrete Maßnahmen im Zusammenhang mit der verstärkten Einbeziehung von Frauen in die*

Entscheidungsfindung sowohl im öffentlichen als auch im privatwirtschaftlichen Sektor fördern.

D - Die nächsten Schritte

15. Die Kommission wird sich auch in Zukunft durch integrierte Aktionsprogramme für die Chancengleichheit einsetzen. Das laufende 3. Aktionsprogramm soll bis Ende 1995 abgeschlossen sein. In der zweiten Hälfte des Jahres 1994 wird eine Zwischenauswertung veröffentlicht. Angesichts dieser Auswertung und des vorliegenden Weißbuchs wird die Kommission

- *im Laufe des Jahres 1995 ein 4. Aktionsprogramm zur Chancengleichheit für Frauen und Männer veröffentlichen, das 1996 in Kraft treten soll;*
- *1996 mit der Herausgabe eines jährlichen "Gleichstellungsberichtes" beginnen, in dem über Entwicklungen in Fragen der Chancengleichheit in den einzelnen Mitgliedstaaten und auf Unionsebene berichtet wird und der als Kontrollinstrument für die Gleichstellungspolitik dient.*

16. Darüber hinaus wird die Kommission

- *nachdrücklich für die Annahme der vorgeschlagenen Richtlinie über den Elternurlaub und/oder anderer Rechtsakte zu Freistellungsregelungen (vgl. Kapitel III) eintreten;*
- *sich für die Annahme des anhängigen Vorschlags einer Richtlinie über die Beweislast²⁷ einsetzen; wird dieser nicht bis Ende 1994 angenommen, prüft die Kommission die Rücknahme des Vorschlags und die Veröffentlichung einer Mitteilung über Verfahren und Rechtsbehelfe im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 119 und der Gleichstellungsrichtlinien (Öffnung des Rechtswegs, Fristen, Beweislast, Rechtsmittel und Sanktionen usw.) auf der Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes;*
- *alle zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen, um die korrekte und tatsächliche Durchführung aller anwendbaren Rechtsvorschriften zu gewährleisten, einschließlich gegebenenfalls erforderlicher rechtlicher Schritte;*
- *in Übereinstimmung mit der jüngsten Entschliebung des Rates zur Förderung der Chancengleichheit durch die Strukturfonds²⁸ sowie entsprechend der Forderung des Europäischen Parlaments Mechanismen zur Integration der Dimension der Gleichberechtigung in Strukturfonds- und Gemeinschaftsinitiativen mit Hilfe exakterer Zielsetzungen, der Erfassung von Daten und der Überwachung der Einbeziehung von Frauen entwickeln. Es sollen Kriterien erarbeitet werden, die in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen anwendbar sind, um Informationen*

²⁷ KOM(88) 269 vom 11.5.1988.

²⁸ Der angenommene Text wurde bisher noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

VI. SOZIALPOLITIK UND SOZIALER SCHUTZ – EINE AKTIVE GESELLSCHAFT FÜR ALLE

1. Die Reaktionen auf das Grünbuch machen deutlich, daß Europas traditionelle, auf dem Grundsatz des Wohlfahrtsstaates beruhende Systeme der sozialen Sicherung eine wichtige Errungenschaft darstellen, die es zu erhalten gilt. Doch ist ebenfalls klar, daß von den passiveren Maßnahmen der Einkommenssicherung abgegangen werden muß zugunsten von aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, mit denen die ökonomische und soziale Integration aller Menschen gewährleistet wird. Das bedeutet, daß der Beschäftigung Vorrang eingeräumt wird, die neuen Beziehungen zwischen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik durch die Schaffung eines Sicherheitsnetzes gefestigt werden und anerkannt wird, daß nicht in den Arbeitsmarkt integrierte Menschen dennoch eine wichtige Rolle in der Gesellschaft spielen. Wenngleich das europäische Gesellschaftsmodell eine gute Grundlage darstellt, bedarf es der Weiterentwicklung, so daß sich eine neue Synergie zwischen der Wohlfahrts- und der Vermögensbildungsfunktion der Gesellschaft herausbilden kann.

2. Dies ist um so wichtiger, als sich in den nächsten 20 Jahren in der demographischen Struktur Europas entscheidende Veränderungen vollziehen werden, die von den Programmen im Bereich des sozialen Schutzes berücksichtigt werden müssen. Dies betrifft insbesondere die Schwerpunktverlagerung der Alterspyramide nach oben. Der Anteil der 60jährigen wird sich bis zum Jahre 2010 von 20 % auf 23 % erhöhen, während der Anteil junger Menschen bis zu 20 Jahren im gleichen Zeitraum von 24 % auf 21 % zurückgehen wird. Die Lebenserwartung wird auch weiterhin im Abstand von fünf Jahren um ein Jahr zunehmen. Dabei ist dem aktiven und kreativen Beitrag älterer Menschen zur Gesellschaft breiterer Raum als bisher einzuräumen. Gleichzeitig verändern sich auch die familiären Strukturen: Es werden immer mehr Familien ohne Eheschließung gegründet, Paare entscheiden sich immer später für ein Kind und die Partnerschaften sind oftmals weniger stabil.

3. Die Kommission verfolgt diese Veränderungen und plant die Herausgabe regelmäßiger Berichte über die demographische Entwicklung in der Union. Der erste Bericht wird Ende 1994 erscheinen. Das Hauptziel dieser Berichte besteht darin zu veranschaulichen, welche kurz- bzw. langfristigen Auswirkungen die demographische Entwicklung auf die Sozial- und Wirtschaftspolitik hat und wie sie mit dieser zusammenwirken wird.

A - Erhaltung und Anpassung des europäischen Wohlfahrtsmodells

4. Vor zwei Jahren fanden umfangreiche Diskussionen auf Gemeinschaftsebene mit der Verabschiedung einer Empfehlung über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes²⁹ durch den Rat ihren krönenden Abschluß. In dieser Empfehlung erkennen die Mitgliedstaaten an, daß die Schaffung eines Binnenmarktes bei gleichzeitiger Erhaltung der innerhalb der Union existierenden unterschiedlichen Systeme des sozialen Schutzes (dies betrifft vor allem Unterschiede in bezug auf Finanzierungs-

²⁹ 92/442/EWG ABl. Nr. L 245 vom 26.08.1992.

und organisatorische Fragen) möglich ist und daß vergleichbare Tendenzen in den Mitgliedstaaten die gleichen Probleme zur Folge haben (Arbeitslosigkeit, Überalterung, Veränderung familiärer Strukturen, Eindämmung der Kosten der Gesundheitsversorgung usw.). Um die Koexistenz unterschiedlicher nationaler Systeme und deren harmonische Annäherung an die grundlegenden Ziele der Union zu ermöglichen, sind die Mitgliedstaaten übereingekommen, die Annäherung ihrer Politik im Bereich des sozialen Schutzes zu fördern. Zu diesem Zweck haben sie gemeinsame Ziele festgelegt, die ihnen als Orientierungshilfe bei der Modifizierung ihrer jeweiligen Systeme unter Berücksichtigung der oben genannten Probleme dienen.

5. Auf Ersuchen des Rats wird die Kommission die Entwicklung der von den einzelnen Mitgliedstaaten im Bereich des sozialen Schutzes verfolgten Politik auch weiterhin analysieren und in Zusammenarbeit mit ihnen die Ergebnisse evaluieren, so daß jedes einzelne Land aus den Erfahrungen der anderen Länder lernen kann.

6. Im Mittelpunkt dieses Erfahrungsaustauschs wird das Verhältnis zwischen sozialem Schutz, Beschäftigungsförderung und der Bekämpfung von Ausgrenzungen stehen. Dabei wird es insbesondere um Möglichkeiten gehen, die Gewährung von Leistungen einschließlich der Sicherung eines Mindestleistungssatzes mit einer aktiven Beschäftigungspolitik zu verbinden. Die Finanzierung der sozialen Sicherung wird dabei - genau wie die Frage der Mißbrauchsprävention - erneut ein wichtiges Thema des Erfahrungsaustauschs darstellen, um eine bessere Abstimmung auf Maßnahmen der Beschäftigungsförderung zu erreichen. Außerdem werden auch Möglichkeiten der Eindämmung der Kosten der Gesundheitsfürsorge sowie der Angleichung der Systeme des sozialen Schutzes an die sich verändernden Familienstrukturen behandelt, sofern dadurch neue soziale Erfordernisse entstehen.

7. Das Grünbuch beschäftigte sich mit dem sozialen Aspekt des Übergangs zur Wirtschafts- und Währungsunion. Die meisten Erwiderungen setzten sich mit dieser Frage auseinander, wobei die Meinungen jedoch weit auseinandergingen. Dabei ist allerdings unbestritten, daß das Problem steigender Sozialausgaben, die gegenwärtig in den einzelnen Mitgliedstaaten ein Viertel bis zu einem Drittel des BIP ausmachen, wichtige Fragen aufwirft. Zur Einbeziehung ökonomischer und sozialer Ansätze plant die Kommission daher

- *die Überwachung der sich in den einzelnen Mitgliedstaaten in bezug auf Sozialausgaben herausbildenden Erfordernisse im Rahmen von regelmäßigen Erörterungen mit den Generaldirektoren oder Ressortchefs für Beschäftigung und sozialen Schutz sowie von Beratungen mit den Sozialpartnern und weiteren wichtigen Vertretern aus Wirtschaft und Gesellschaft; der Bericht zum sozialen Schutz in Europa wird dabei eine entscheidende Rolle spielen.*

8. Ausgehend von diesem Erfahrungsaustausch wird die Kommission folgende Punkte in ihre Überlegungen einbeziehen:

- *eine ergänzende Empfehlung zur Angleichung der Systeme des sozialen Schutzes an die sich wandelnden Familienstrukturen, und zwar vor allem durch die*

Individualisierung von Rechten und Beiträgen auf der Grundlage eines Vergleichs tatsächlicher Ungleichheiten der Geschlechter im Bereich der sozialen Sicherung;

- *eine Empfehlung zur Finanzierung der sozialen Sicherung, in der gemeinsame Leitlinien festgelegt sind, die eine bessere Anpassung der sozialen Sicherung an die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten gewährleisten und das gleichzeitige Bestehen verschiedener nationaler Systeme ermöglicht;*
- *eine Empfehlung über eine langfristige Pflegeversicherung für Menschen, die auf Hilfe angewiesen sind.*

9. Zur Sicherstellung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich des sozialen Schutzes wird die Kommission schließlich

- *eine Änderung der Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit³⁰ entsprechend dem Barber-Urteil, dem Zusatzprotokoll zu Artikel 119 des Vertrags über die Europäische Union sowie den im Anschluß an die Barber-Entscheidung gefällten Urteilen des Europäischen Gerichtshofes, die die Anwendung von Artikel 119 auf dem Gebiet der betrieblichen sozialen Sicherheit klären,*

vorschlagen.

10. Sie wird außerdem ihre Arbeit zur Durchsetzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit³¹ fortsetzen.

B – Förderung der sozialen Integration aller Bürger

11. Die Ausgrenzung großer sozialer Gruppen stellt eine Herausforderung für den sozialen Zusammenhalt der Union dar. Zu ihrer Überwindung bedarf es der Mobilisierung der Initiative der Mitgliedstaaten und aller betroffenen Parteien sowie der Stärkung des Bollwerks der sozialen Rechte. Aufgrund der derzeit vorherrschenden wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen kann es zur Ausgrenzung einiger Gruppen vom Chancenzklus kommen. Aus den Reaktionen auf das Grünbuch wird deutlich, daß hier Handlungsbedarf besteht und daß es um das Wohl aller Menschen geht, ungeachtet dessen, ob sie erwerbstätig sind oder nicht.

12. Dies ist nicht nur eine Frage der sozialen Gerechtigkeit. Die Union kann sich einen Verzicht auf den Beitrag der an den Rand gedrängten Gruppen zur gesellschaftlichen Entwicklung insgesamt einfach nicht leisten. Zu einer Zeit, da einschneidende technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen verstärkt zur Verunsicherung einer wachsenden Zahl von Menschen beitragen, muß die Union dafür sorgen, daß die Vorzüge der wirtschaftlichen Stärke eines integrierteren Europas ihren schwächsten Mitgliedern (z.B. vom gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben ausgeschlossene Menschen,

³⁰ 86/378/EWG ABl. Nr. L 225 vom 12.08.1986.

³¹ Vorschlag der Kommission KOM (87) 494 vom 16.10.1987.

Jugendliche, die keinen dauerhaften Zugang zum Arbeitsleben finden, Langzeitarbeitslose, Behinderte und ältere Menschen) nicht vorenthalten werden und diese die Möglichkeit haben, selbst einen aktiven Beitrag zu leisten.

13. Zwar tragen die einzelnen Mitgliedstaaten in diesem Prozeß die Hauptverantwortung, doch kommt ihrer umfassenden Zusammenarbeit im Rahmen der Union eine wichtige Rolle zu. Zudem sieht Artikel 2 Absatz 2 des Abkommens über die Sozialpolitik vor, daß die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unterstützt und ergänzt. Die Kommission wird sich daher auch weiterhin im Rahmen der Strukturfonds und vor allem im Rahmen des Europäischen Sozialfonds für die Erarbeitung der Grundlagen gleicher Rechte, die Verbreitung neuer Ideen im Zusammenhang mit nachahmenswerten Praktiken und die Förderung von Innovation und Experimentierfreude auf zunehmend grenzüberschreitender Ebene einsetzen.

Der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung

14. Angesichts der über 52 Millionen Menschen, die in der Union unterhalb der Armutsgrenze leben,³² stellt die soziale Ausgrenzung eine endemische Erscheinung dar, die ihre Ursachen in den strukturellen Veränderungen unserer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten hat. Sie bedroht den sozialen Zusammenhalt sowohl der einzelnen Mitgliedstaaten als auch der Union insgesamt.

15. Die Ausgrenzungsprozesse haben einen dynamischen und multidimensionalen Charakter. Sie resultieren nicht nur aus Erwerbslosigkeit und/oder niedrigen Einkommen, sondern stehen auch in Verbindung mit den Wohnverhältnissen, dem Bildungsniveau und den Bildungschancen, der Gesundheit, Diskriminierung, Staatsbürgerschaft und der Integration in die örtliche Gemeinschaft. Die Vorbeugung und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung erfordert daher eine umfassende Mobilisierung aller Kräfte sowie die Verbindung von ökonomischen und sozialen Maßnahmen. Auf europäischer Ebene bedeutet dies zudem, daß sich die Politik der Union auf allen Gebieten mit dem Problem der sozialen Ausgrenzung auseinandersetzen muß.

16. Die Schaffung neuer Stellen spielt im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung eine entscheidende Rolle, doch die Bereitstellung neuer Arbeitsplätze allein - selbst wenn sie in großem Umfang erfolgt - führt nicht zur Beseitigung der sozialen Ausgrenzung. Aus den seit Mitte der siebziger Jahre auf Gemeinschaftsebene durchgeführten Aktionsprogrammen ARMUT I, II und III können eine Reihe von Lehren gezogen werden, und eindeutig können derartige Aktionen einen Multiplikatoreffekt bewirken. Dies wurde beispielsweise auf der Europäischen Konferenz zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, die im Juni 1993 in Kopenhagen stattfand, bekräftigt. Die Kommission wird ihre Bemühungen in dieser Hinsicht fortsetzen und insbesondere:

³² Quelle: Eurostat. Ermittelt wurde die Anzahl der Menschen, die in einem Haushalt leben, dessen Ausgaben je Erwachsenenäquivalent unter der Hälfte des nationalen Durchschnitts liegen.

- *alles in ihren Kräften Stehende unternehmen um sicherzustellen, daß der Rat das nächste Unionsprogramm in diesem Bereich auf der Grundlage der von der Kommission im September 1993³³ vorgelegten Vorschläge annimmt.*
- *die derzeit laufenden Maßnahmen fortführen und dabei vor allem den Dialog mit den repräsentativen Gremien intensivieren und auf eine öffentliche feierliche Erklärung gegen die Ausgrenzung hinarbeiten.*

17. Zusätzlich sind weitere Anstrengungen erforderlich, um eine europaweite Solidarität aller Partner im Kampf gegen die Ausgrenzung anzuregen. Zwar muß die Hauptverantwortung sowohl für die Politik als auch für konkrete Maßnahmen bei den Mitgliedstaaten liegen, und zwar auf regionaler und lokaler Ebene, aber die Union muß gleichfalls tätig werden. Sie muß unter Beweis stellen, daß sie dieser Frage nicht schweigend oder gleichgültig gegenübersteht, sondern daß sie dazu in der Lage ist, nicht nur im Interesse der Arbeitnehmer, sondern auch in dem der Arbeitslosen und sozial Ausgegrenzten aufzutreten. Zudem überträgt Artikel 2 Absatz 2 des Abkommens über die Sozialpolitik der Union mit der Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten zur Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen eine spezifische Rolle. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, daß es ausreichende Gründe dafür gibt, die Möglichkeit zu prüfen,

- *weitere Unionsmaßnahmen zur Eingliederung der vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Menschen einzuleiten, die sowohl die wirtschaftliche als auch die soziale Dimension dieser Integration beinhalten und einen rechtlichen Rahmen für die Unterstützung und Förderung der Bemühungen auf nationaler Ebene bieten.*

18. Zweck eines derartigen Vorschlags wäre nicht unbedingt die Festlegung detaillierter Vorschriften oder einheitlicher Lösungen, sondern eher die Ermittlung gemeinsamer Zielsetzungen und Leitlinien. Er würde versuchen, aufbauend auf der Empfehlung über ausreichende Zuwendungen und Leistungen aus dem Jahr 1992³⁴ das Anliegen der Union noch zu untermauern, bei der Arbeitsmarktpolitik von passiven zu aktiven Maßnahmen überzugehen und die Gewährleistung einer Mindestzuwendung mit einer aktiven Politik zu verbinden, die einen finanziellen Anreiz für die Arbeitssuche vorsieht. Dies kann Vorschläge über die schrittweise Durchführung von Mindestanforderungen durch die Mitgliedstaaten beinhalten, beispielsweise zu Maßnahmen, die den Arbeitssuchenden dabei helfen, sich voll in die Gesellschaft einzubringen und die soziale Eingliederung der Personen zu unterstützen, denen ein Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht gelingt.

19. Außerdem enthält das neue Forschungs- und Entwicklungsprogramm ein spezielles Unterprogramm zur sozialen Ausgrenzung, das Untersuchungen zu wichtigen Faktoren sowie zu Wirkungen der auf dem Gebiet der sozialen Ausgrenzung zu ergreifenden politischen Maßnahmen ermöglicht. Darüber hinaus leisten auch die Strukturfonds und vor allem der Sozialfonds im Rahmen von Ziel 3 und der neuen Gemeinschaftsinitiative

³³ KOM (93) 435 endg. vom 22.09.1993.

³⁴ 92/441/EWG, ABl. Nr. L 245 vom 26.8.1992.

im Bereich Beschäftigung und Entwicklung von Humanressourcen einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung.

20. Auch die Wohnbedingungen spielen im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung eine entscheidende Rolle und können außerdem eine wichtige Quelle neuer Arbeitsplätze sein. Auf diesem Gebiet werden weitere Projekte durchgeführt, die insbesondere durch den Erfahrungsaustausch im Rahmen der regelmäßigen Beratungen der für Wohnungsfragen zuständigen Minister sowie in diesem Zusammenhang erarbeitete Austauschprogramme unterstützt werden. Die verschiedenen Maßnahmen werden von der Kommission koordiniert, so daß von einem wohlstrukturierten und umfassenden Rahmen ausgegangen werden kann.

21. Darüber hinaus wird in der von der Kommission am 15. Juni angenommenen Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete³⁵ versucht, zielgerichtet einer begrenzten Zahl von Problembezirken in innerstädtischen Gebieten Hilfe zu leisten, wo das Zusammenspiel verschiedener Faktoren (hohe Arbeitslosenquote, niedriger Bildungsstand, schlechte Wohnverhältnisse, Verfall der Umwelt, hohe Kriminalität usw.) eine allgemein schlechte Lebensqualität zur Folge hat. In armen städtischen Gebieten liegt die Arbeitslosenquote tendenziell erheblich über dem nationalen Durchschnitt. Diese Probleme lassen sich nur durch einen integrierten Ansatz, durch ein gemeinsames Handeln der nationalen und städtischen Behörden lösen. So hat auch die Gemeinschaftsinitiative zur ländlichen Entwicklung (LEADER II) zum Ziel, die vor ländlichen Kommunen stehenden Probleme zu lösen, wenn sich eine Gesamtentwicklungsstrategie, die auf den gemeinsamen Anstrengungen der örtlichen Partner und der Entwicklung ihrer Fähigkeiten aufbaut, als erfolgversprechend erwiesen hat.

Förderung der sozialen Integration behinderter Menschen

22. Über 10 % der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union sind behindert. Je nach Art der Behinderung und anderer Faktoren wie Erfahrungen, Qualifikationsniveau und persönliche Umstände haben Behinderte zum Teil ganz unterschiedliche Bedürfnisse. Die Unterstützung muß vielfach auf den Grad der Behinderung abgestimmt werden. Als Gruppe sehen sich Behinderte jedoch einer ganzen Reihe von Hindernissen gegenüber, die ihre umfassende wirtschaftliche und soziale Integration beeinträchtigen. Daher muß das Grundrecht auf Chancengleichheit in die Politik der Union aufgenommen werden.

23. Der Europäische Sozialfonds, die HORIZON-Initiative und das HELIOS-Aktionsprogramm einschließlich des Handynet-Systems haben einen wesentlichen Beitrag zur Förderung und Unterstützung der Ausbildung Behinderter geleistet, um diesen den Eintritt bzw. Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Das Ziel dieser Unterstützung besteht darin nachzuweisen, daß nicht nur der einzelne, sondern auch die Gesellschaft insgesamt von Maßnahmen zur Förderung der Fähigkeiten von Behinderten profitiert. Diese Aktivitäten werden fortgeführt. Darüber hinaus wird die Kommission

³⁵ ABl. Nr. C 180 vom 1.7.1994.

- *auf den positiven Erfahrungen des Europäischen Behindertenforums aufbauen, um durch die Schaffung von entsprechenden Mechanismen zu gewährleisten, daß die Bedürfnisse von Behinderten in den entsprechenden Rechtsvorschriften, Programmen und Initiativen Berücksichtigung finden; in diesem Zusammenhang ist sicherzustellen, daß Behinderte soweit es irgend geht Zugang zu sämtlichen Programmen der Union haben und ihre Teilnahme aktiv gefördert wird;*
- *ein geeignetes Instrument zur Unterstützung der UNO-Mindestvorschriften für die Chancengleichheit Behinderter erarbeiten;*
- *einen Kodex nachahmenswerter Praktiken in Verbindung mit ihrer eigenen Personalpolitik und -praxis im Rahmen eines Prozesses zur Förderung vorbildlicher Arbeitgeber ausarbeiten und Diskussionen auf Ebene des Dialogs der Sozialpartner über die erweiterte Anwendung eines solchen Modells fördern.*

24. Zudem wird sie prüfen, welchen Beitrag Maßnahmen der Union zum zentralen Problem des verbesserten Zugangs zu Verkehrsmitteln und öffentlichen Gebäuden leisten können, und sie wird auf die Annahme der vorgeschlagenen Richtlinie zur Verbesserung der Mobilität von in ihrer Bewegungsfähigkeit beeinträchtigten Arbeitnehmern drängen.³⁶

Die ökonomische und soziale Rolle älterer Menschen

25. Die älteren Bürger von heute - und morgen - sorgen sich nicht nur um so herkömmliche Probleme wie Renten und Pflegeleistungen, so wichtig diese Sachgebiete auch in Zukunft sein mögen. Der Rahmen ist weiter gesteckt. Auch bei zunehmendem Alter der europäischen Bevölkerung muß das hohe Niveau der Integration der älteren Bürger aufrechterhalten werden.

26. Um dies zu erreichen, müssen zahlreiche Aspekte, die bisher als selbstverständlich galten, neu durchdacht werden. Dazu gehören traditionelle Strukturen der beruflichen Entwicklung, das Rentenalter und die Rolle der Kern- und erweiterten Familie. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß es mehr ältere Frauen als Männer gibt und daß Frauen dieser Altersgruppe gewöhnlich über ein wesentlich niedrigeres Einkommen verfügen. Das Europäische Jahr der älteren Menschen und der Solidargemeinschaft der Generationen 1993 hat gezeigt, wie neue Ideen und Praktiken auf europäischer Ebene gefördert werden können. Zur Fortsetzung dieser Aktivitäten wird die Kommission in Kürze einen Vorschlag für

- *einen Beschluß über weitere unionsweite Maßnahmen zur Bewältigung der Aufgaben im Zusammenhang mit der weiteren Überalterung der Bevölkerung unterbreiten, in der es insbesondere um die Rolle und den Beitrag ehemaliger Erwerbstätiger geht.*

³⁶ KOM(90) 588 vom 28.2.1991.

Chancengleichheit für alle

27. In einer Reihe von Beiträgen zum Grünbuch, die unter anderem vom Europäischen Parlament, vom Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie vom EGB kamen, wurde die Kommission aufgefordert, weitere konkrete Maßnahmen einzuleiten, um Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der Religion, des Alters oder der Behinderung zu bekämpfen. Die gegenwärtigen Verträge sehen keine spezifische Zuständigkeit für den Erlass von Rechtsakten auf diesem Gebiet vor. Diese Unterlassung ist im Europa von heute immer schwerer zu rechtfertigen. Daher muß die Union etwas tun, um allen Bürgern die Gewißheit zu geben, daß keine Gefahr der Diskriminierung besteht, wenn die Freizügigkeit innerhalb des Binnenmarktes zur Realität werden soll. Neben den laufenden Aktivitäten auf diesem Gebiet (vgl. oben und Kapitel IV) ist die Kommission daher der Meinung, daß bei der nächsten Gelegenheit, die sich für eine Überarbeitung der Verträge bietet, die Einführung einer ausdrücklichen Erwähnung der Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von Rasse, Religion, Alter und Behinderung ernsthaft erwogen werden muß. Vor diesem Hintergrund wird die Kommission weiter daran arbeiten, den zusätzlichen Nutzen einschlägiger Maßnahmen auf Unionsebene als natürliche Ergänzung des auf nationaler, regionaler oder gar lokaler Ebene Möglichen unter Beweis zu stellen.

VII. GESUNDHEITSPOLITISCHE MASSNAHMEN

1. Sowohl das vorliegende Weißbuch als auch das ihm vorangegangene Grünbuch verweisen auf den wesentlichen Zusammenhang zwischen öffentlicher Gesundheit und Sozial- und Umweltpolitik. Dazu gehören die negativen Auswirkungen von Armut, Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung auf den Gesundheitszustand, der zunehmende Druck auf das Gesundheitswesen und auf das System der sozialen Absicherung infolge demographischer Veränderungen, insbesondere der Überalterung der Bevölkerung, die Rolle von Präventiv- und Rehabilitationssprogrammen bei der Unterstützung der sozialen Integration, die Auswirkung der Umwelt auf die Gesundheit sowie die spezifischen gesundheitlichen Probleme und Erfordernisse, die sich aus der verstärkten Mobilität innerhalb der Union sowie aus Zuwanderungsbewegungen ergeben.

2. In ihrer Mitteilung zum Aktionsrahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit³⁷ schildert die Kommission die vor den Mitgliedstaaten stehenden Probleme in diesem und in verwandten Bereichen und legt die Strategie zur Umsetzung der Bestimmungen von Artikel 3 Buchstabe o und von Artikel 129 des Vertrages dar.

3. Nach einer Einschätzung des Handlungsbedarfs auf Unionsebene wird in der Mitteilung auf die Möglichkeit hingewiesen, in einer Reihe von Bereichen mehrjährige Programme in Angriff zu nehmen. Von der Kommission wurden Vorschläge für Beschlüsse zu drei dieser Programme angenommen, mit denen sich Rat und Parlament im Rahmen des Kodifizierungsverfahrens mit Blick auf ihre Durchführung im Jahre 1995 befassen. Diese Programme betreffen

- Krebsbekämpfung,
- Gesundheitsförderung, Aufklärung, Information, Erziehung und Ausbildung,
- Prävention der Drogenabhängigkeit.³⁸

4. Die Kommission beabsichtigt, weitere Programme zu Aids und anderen übertragbaren Krankheiten sowie zu Gesundheitsdaten und -indikatoren auf den Weg zu bringen. Dazu gehören vorrangig die Kontrolle und Überwachung von Krankheiten. Darüber hinaus wird die Möglichkeit in Erwägung gezogen, weitere Programme auf solchen Gebieten wie Unfälle und Verletzungen, durch Umweltverschmutzung hervorgerufene Krankheiten und seltene Krankheiten in Angriff zu nehmen.

5. Von der Kommission wurde eine interdisziplinäre Gruppe zur Gesundheitspolitik ins Leben gerufen, deren Ziel es ist, in Übereinstimmung mit den Bestimmungen von Artikel 129 zu gewährleisten, daß auch die in anderen Sektoren erarbeiteten Strategien den Erfordernissen des Gesundheitsschutzes voll Rechnung tragen.

³⁷ KOM (93) 559 endg. vom 24.11.1993.

³⁸ KOM(94) 83 vom 29.3.1994,
KOM(94) 202 vom 1.6.1994,
KOM(94) 234 vom 8.6.1994.

6. Bei der Vorbereitung und Konzipierung von Aktionen der Union stützt sich die Kommission in großem Umfang auf die zu anderen Bereichen bestehenden Verbindungen und ist bestrebt, einen maximalen Synergieeffekt zwischen sozialen und gesundheitspolitischen Maßnahmen zu erreichen. Dabei schenkt sie den zwischen beiden Tätigkeitsfeldern bestehenden Unterschieden in Struktur, Organisation und Umsetzung besondere Beachtung.

7. Angesichts der bei der Verwirklichung der Zielsetzung der Union auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes gesammelten Erfahrungen wendet sich die Kommission der Frage zu, welche weiteren Aktionen eventuell erforderlich sind. So wird die Kommission insbesondere auf Bitten von Mitgliedstaaten reagieren und die Zusammenarbeit zwischen ihnen erleichtern in Bereichen wie Möglichkeiten der Grundversorgung, Erbringung von Leistungen und neue Technologien im Gesundheitswesen. Besondere Beachtung wird der Unterstützung der Mitgliedstaaten geschenkt, um ihnen den Umgang mit gesundheitspolitischen Fragen wie dem besseren Zugang zu bestimmten Leistungen und Möglichkeiten infolge der erhöhten Mobilität innerhalb der Union zu erleichtern.

VIII. GEWERKSCHAFTEN, ARBEITGEBERORGANISATIONEN UND GEMEINNÜTZIGE VEREINIGUNGEN ALS PARTNER IM WANDLUNGSPROZESS

1. Die im Grünbuch dargelegten Herausforderungen und die allseitigen Reaktionen hierauf lassen keinen Zweifel daran aufkommen, daß eine wirksame Durchführung sozialer Reformen ohne Konsens nicht möglich ist. Zudem können die Verfahren der Rechtsetzung kaum mit dem Tempo des Wandlungsprozesses in Europa Schritt halten. Die Internationalisierung der hinter diesen Veränderungen wirkenden Kräfte wirtschaftlicher und sozialer Art sind ein weiteres Argument für die Einführung neuer Mechanismen, die in Synergie mit dem Gesetzgeber Rechtsvorschriften und staatlicher Regulierung den ihnen gebührenden Platz zuweisen.

2. Die historischen und kulturellen Traditionen der Mitgliedstaaten machten es möglich, ein europäisches Gesellschaftsmodell des Konsenses aufzubauen, in dem wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Solidarität miteinander versöhnt sind. Hierzu haben die Sozialpartner entscheidend beigetragen, und zwar sowohl durch die Zusammenarbeit von Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften in der Wirtschafts- und Sozialpolitik als auch durch die Aufnahme von auf Vereinbarungen basierenden Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Insbesondere die Kollektivverhandlungen haben ihren Wert als flexibles Instrument zur Konsensfindung unter Beweis gestellt, indem sie zu einer gerechten Verteilung des Erwirtschafteten sowie zur reibungslosen Anpassung an gewandelte Produktionsverfahren und gesellschaftliche Veränderungen beitragen. In den EGKS-Industriezweigen Kohle und Stahl beispielsweise, in denen sich Wandel und Veränderungen dieser Art besonders häufig vollzogen, wurden sowohl passive als auch aktive Sozialmaßnahmen im Rahmen von Beratungen und Konsens auf sektoraler Ebene durchgeführt. Die hohe Arbeitslosenquote bringt die Notwendigkeit für die Sozialpartner zum Ausdruck, im Kollektivverhandlungsprozeß der Wiedereingliederung der Arbeitslosen mehr Gewicht zu verleihen. Auch die zahlreichen gemeinnützigen Vereinigungen und Wohlfahrtsverbände spielen in sämtlichen Mitgliedstaaten eine bedeutsame Rolle.

3. Der massive Strukturwandel, mit dem die Union derzeit konfrontiert ist, stellt dieses System vor neue Herausforderungen. Die Entwicklung der arbeitsrechtlichen Vorschriften der Union steht nun vor der Notwendigkeit, neue und flexiblere soziale Regulierungsmechanismen einzuführen, die sich an Tempo und Ausmaß dieser Veränderungen anpassen vermögen. Dies erfordert eine neue Ergänzungsfunktion von Rechtsvorschriften und Kollektivvereinbarungen, die verstärkte Mitwirkung der Sozialpartner bei der Vorbereitung von Maßnahmen auf Unions- und nationaler Ebene sowie eine umfangreichere Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Die entsprechenden gesellschaftlichen Anpassungen werden ebenfalls die volle Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände und der anderen repräsentativen Organisationen erforderlich machen.

A - Förderung und Stärkung des sozialen Dialogs

4. Die bereits bestehende Zusammenarbeit zwischen Unternehmertum und Arbeitnehmerschaft ist durch den neuen im Abkommen über die Sozialpolitik abgesteckten Rahmen gefestigt worden. In diesem Abkommen wird die Doppelfunktion des sozialen Dialogs anerkannt und es wird ihm eine feste Form gegeben: Konsultation der Sozialpartner auf Unionsebene und Recht der Sozialpartner auf Aushandlung von Vereinbarungen mit entweder allgemeinverbindlicher Rechtswirkung oder mit Verpflichtungen, denen lediglich die Unterzeichner unterliegen. Von nun an kann sich die europäische Sozialordnung auf die Rechtsetzungsinitiativen der Organe der Union sowie auf die Kollektivverhandlungen zwischen den Sozialpartnern stützen. Dieser Prozeß, der sich mit der Zeit erst ausgestalten und entwickeln muß, wird die Bildung einer neuartigen Partnerschaft zwischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräften erlauben und so eine wirksame Anpassung an den Strukturwandel ermöglichen.

5. Die Kommission hat eine Mitteilung herausgegeben, in der sie die Funktionsweise dieser neuen Verfahren erläutert.³⁹ Zentrale Aussage ist, daß verschiedene Komponenten eines sozialen Dialogs auf europäischer Ebene zwar bereits etabliert sind, daß es bis zu einem organisch gewachsenen und strukturierten System von Arbeitsbeziehungen in der Union jedoch noch ein weiter Weg ist.

6. Was die Strukturen betrifft, besteht Handlungsbedarf in einer ganzen Reihe von Punkten. Insbesondere die bestehenden beratenden Ausschüsse bedürfen einer Umgestaltung, damit sie eine ganze Serie neuer Elemente berücksichtigen können, wie die Erweiterung der Union mit der Aufnahme neuer Mitglieder, die Zusammensetzung der Delegationen der Sozialpartner und die Frage der Repräsentativität sowie Beziehung sowohl zwischen Rechtsvorschriften und Kollektivvereinbarungen als auch zwischen Anhörung und Verhandlung.

7. Daher wird die Kommission Vorschläge für Entscheidungen vorlegen zur Überprüfung von

- *Mandat und Zusammensetzung des Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen vor dem Hintergrund des Abkommens über die Sozialpolitik. Dabei wird erwogen, diesem Ausschuß neue Aufgaben zu übertragen und ihn zu einem Ständigen Ausschuß für Beschäftigungsfragen und Sozialpolitik umzugestalten.*
- *Zahl, Mandaten, Geltungsbereich und Zusammensetzung der Ausschüsse für den sozialen Dialog auf sektoraler Ebene. Die Verknüpfung mit den bestehenden und/oder gestärkten beratenden Ausschüssen für die einzelnen Berufsgruppen soll verbessert werden.*

8. Die Förderung des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene stützt sich zwangsläufig in erster Linie auf die Organisationen der Sozialpartner selbst. Der Beitrag der

³⁹ KOM(93) 600 endg. vom 14.12.1993.

Kommission zu diesem Prozeß basiert auf folgenden Zielen: ausgewogene Unterstützung der beteiligten Parteien, Ausbildung und Information über europäische Fragen, Ausdehnung der Ergebnisse des europäischen sozialen Dialogs auf die nationale Ebene sowie Verknüpfung der verschiedenen Dialogebenen.

9. Um den Sozialpartnern bei der Weiterentwicklung des sozialen Dialogs behilflich zu sein, schlägt die Kommission daher die Vorlage eines Dokuments vor als

- *Arbeitspapier zum Thema Entwicklung des sozialen Dialogs mit dem Schwerpunkt auf einer ausgewogenen Unterstützung der beteiligten Parteien und auf der Anwendung der Artikel 3 und 4 des Abkommens über die Sozialpolitik.*

10. Enthalten würde das Papier unter anderem Vorschläge für die Einrichtung eines europäischen Ausbildungszentrums für Arbeitsbeziehungen, für die Rationalisierung der finanziellen Unterstützung der Sozialpartner zwecks Ausbau der Maßnahmen zur ausgewogenen Unterstützung beider Seiten des sozialen Dialogs sowie für ein Programm zur Information und Sensibilisierung hinsichtlich des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene mit Blick auf eine Erweiterung auf die nationale Ebene. In diesem Zusammenhang sollen Sitzungen, Seminare, Studien, Veröffentlichungen (Gemeinsame Stellungnahmen, Vereinbarungen usw.) und Austauschmaßnahmen auf Unions-, nationaler und interregionaler Ebene unterstützt werden.

11. Allgemein vertritt die Kommission die Auffassung, daß es zweckmäßig wäre, den sozialen Dialog in mehrerlei Hinsicht zu erweitern, damit dieser den laufenden Veränderungen des Arbeitsmarktes gewachsen ist. In diesem Zusammenhang wird sie Vorschläge mit folgender Zielsetzung unterbreiten:

- *Die Sozialpartner sollen angeregt werden, auf europäischer Ebene Überlegungen darüber anzustellen, wie das Bemühen um hochgradige arbeitsrechtliche Normen als integraler Bestandteil einer gesteigerten Produktivität fortgeführt werden kann. Damit der Stand der Arbeitsbedingungen in einer auf Wettbewerb eingestellten Weltwirtschaft gehalten und verbessert werden kann, ist es für Europa unabdingbar, daß Arbeitgeber wie auch Arbeitnehmer sich darauf besinnen, daß sie sich weiterhin für qualitätsorientierte Produktionsprozesse mit dem Ziel einer hohen Produktivität einsetzen müssen.*

In diesem Kontext würden Fragen behandelt wie der Zugang zur Weiterbildung für alle Beschäftigten (einschließlich der Führungskräfte), neue Mechanismen zur Gewährleistung der Arbeitnehmermitwirkung sowie die volle Nutzung aller Möglichkeiten der neuen Technologien. Besondere Aufmerksamkeit soll dabei den praktischen Problemen sehr kleiner Unternehmen bei der Anpassung an einen raschen Wandel unterworfenen Wirtschaftswelt gelten.

- *Es soll angeregt werden, daß die Sozialpartner auf europäischer Ebene einbezogen werden in die Maßnahmen im Zusammenhang mit den Beschäftigungsbedingungen für Staatsangehörige von Drittstaaten, die ihren Wohnsitz in der Union haben, sowie in die etwaige Annahme eines Kodexes gegen Rassendiskriminierung im Erwerbsleben (vgl. Kapitel VI), in die Konzeption von Maßnahmen zur*

Unterstützung der Frauenförderung im öffentlichen und im privaten Sektor (vgl. Kapitel V), in die Förderung von Arbeitgebern, die Modellaktionen zur Unterstützung Behinderter im Arbeitsleben (Kapitel IV) durchführen, sowie in die Behandlung neuer grundlegender Fragen wie Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Ausgrenzung und Überalterung.

B - Ausgestaltung der Rolle der gemeinnützigen Vereinigungen

12. Zwar spielen Konsens und Kollektivvereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften im europäischen Gesellschaftsmodell anerkanntermaßen eine einzigartige Rolle, aber es ist ganz offensichtlich, daß gemeinnützige und andere repräsentative Organisationen ein Recht auf Anhörung durch die Union sowie auf Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Wandlungsprozeß haben. Aus diesem Grund muß deutlich unterschieden werden zwischen den nun gemäß dem Abkommen über die Sozialpolitik geltenden Verhandlungsverfahren und den Anhörungen, die die Europäische Union zur Meisterung der sozialen Probleme, die nicht durch Kollektivverhandlungen gelöst werden können, durchführen muß. Im Zusammenhang mit Fragen wie Ausgrenzung, Rassismus, demographische Trends und Überalterung muß die Union Partnerschaften mit einem breiteren Spektrum von Institutionen eingehen, darunter Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, und zwar nicht so sehr unter dem Blickwinkel ihrer Funktionen im Kollektivverhandlungsprozeß, sondern eher im Hinblick auf ihre demokratischen und gesellschaftlichen Aufgaben.

13. Ergänzend zum Ausbau des sozialen Dialogs warf das Grünbuch die Frage auf, ob "die Einrichtung eines angemessenen Diskussionsforums ..., in dem die strategischen Probleme der europäischen Gesellschaft offen und demokratisch beraten werden können", geboten sei. Die Antworten auf diese Frage gingen auseinander. Die Kommission hält es zwar nicht für angezeigt, daß der soziale Dialog als solcher diese Rolle übernimmt, da sein Zweck darin besteht, den Prozeß der Kollektivvereinbarungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite zu unterstützen. Sie vertritt jedoch auch die Auffassung, daß geeignete Mechanismen vonnöten sind, damit andere einschlägige Organisationen in die Ausgestaltung der europäischen Sozialpolitik einbezogen werden können. Dies steht auch in Übereinstimmung mit der Erklärung im Vertrag über die Europäische Union zur Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden.

14. Daher schlägt die Kommission vor,

- *ein Forum zu Erörterung und Diskussion sozialpolitischer Fragen entsprechend der Konferenz vom Mai 1994 über das Grünbuch einzurichten. Dieses Forum würde alle anderthalb Jahre einberufen und das breitestmögliche Spektrum interessierter Kreise umfassen. Das erste Treffen soll im Oktober 1995 stattfinden.*

IX. INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT – DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN SOZIALPOLITIK

1. Weder bleibt das europäische Gesellschaftsmodell unberührt von externen Einflüssen aus anderen Teilen der Welt, noch kann darüber hinweggesehen werden, daß die Verwirklichung eines vernünftigen Gleichgewichts zwischen Vermögensbildung, Freiheit und sozialer Gerechtigkeit in Europa Anklang bei den Völkern Mittel- und Osteuropas gefunden hat und zum Zusammenbruch des Kommunismus beitrug. Und während europäische Unbeugsamkeit in der Zeit nach den Ölkrisen von seiten der Vereinigten Staaten vehement kritisiert wurde, hat man inzwischen auf Ebene des Dialogs USA-Europa (beispielsweise auf dem G-7-Beschäftigungsgipfel) erkannt, daß einiges aus dem europäischen Engagement für einen hohen Sozialschutz gelernt werden kann. Auch das japanische Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell, das in Europa diskutiert wurde, tritt langsam den Weg in Richtung eines neuen Gleichgewichts zwischen Sicherheit und Flexibilität an.

A - Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit

2. Daß die europäische Sozialpolitik zunehmend im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen der Union in Erscheinung tritt, hat seinen Grund nicht nur in der Wechselwirkung zwischen unterschiedlichen sozio-ökonomischen Modellen, sondern auch in der Tatsache, daß der internationale Wettbewerb allmählich sozio-ökonomischen Charakter annimmt. Daher beabsichtigt die Kommission,

- *Austausch und Kontakte mit anderen Industriestaaten zu systematisieren. Ein Erfahrungsaustauschprogramm mit Japan ist bereits angelaufen, und der Dialog mit den USA im Sozialbereich wird erweitert. Außerdem plant die Kommission, die Beziehungen zu internationalen Organisationen wie OECD, IAO, Europarat und Vereinte Nationen zu intensivieren.*

3. Der Weltgipfel über die soziale Entwicklung, der im März 1995 unter der Schirmherrschaft der UNO stattfinden soll, ist ein Zeichen für die steigende Bedeutung, die einer gemeinsamen Betrachtung der sozialen Folgen der Weiterentwicklung und Veränderung der Welt beigemessen wird. Dieser Gipfel wird ein wichtiges Forum für derartige Diskussionen sein und wird sich auf die Aspekte Beschäftigung, soziale Integration und Eindämmung der Armut konzentrieren.

- *Vor dem Hintergrund ihrer Arbeit am Weißbuch über Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung und mehr noch aufgrund der Werte, die dem europäischen Gesellschaftsmodell zugrunde liegen, wird die Kommission hierzu einen ganz besonderen Beitrag leisten können.*

4. Des weiteren beabsichtigt die Kommission,

- *ihre langjährige Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation fortzuführen.*

In diesem Zusammenhang ist es wichtig sicherzustellen, daß ein annehmbarer Konsens zur konstruktiven Lösung der noch ausstehenden Fragen hinsichtlich der Beteiligung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten an der Internationalen Arbeitskonferenz gefunden wird. Aufgrund der Dreier-Struktur dieses Gremiums ist ein besonders umsichtiges Vorgehen von seiten der Union geboten.

5. Im Vorfeld der Erweiterung der Union 1995 wird die Kommission außerdem

- *weiterhin aktiv dafür eintreten, daß die sozialpolitische Zusammenarbeit im Rahmen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum gewährleistet ist.*

B - Beziehungen zu den Staaten Mittel- und Osteuropas

6. Die Union hat den Übergangsprozeß in Mittel- und Osteuropa aktiv durch PHARE unterstützt und inzwischen mit den meisten betroffenen Ländern Europaabkommen abgeschlossen. Zwei davon (Ungarn und Polen) sind bereits in Kraft getreten, und diese beiden Länder haben schon einen Antrag auf Aufnahme in die Union gestellt. Ihre künftige Integration wurde auf der Tagung des Europäischen Rates im Juni 1993 als Ziel der Union beschlossen. Das bedeutet, daß die politische Zusammenarbeit zwischen den beiden Teilen Europas verstärkt werden muß, und daß die technische und finanzielle Hilfe durch die Union im Rahmen der Gruppe der Vierundzwanzig den Anforderungen einer derartigen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene entsprechen muß.

7. Was nun die sozialen Aspekte des Übergangs betrifft, so muß nun noch einmal auf die aufgetretenen schwerwiegenden sozialen Probleme eingegangen werden, insbesondere hohe Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung, die sich natürlich auch stark politisch auswirken. Diese Länder brauchen eine sozio-ökonomische Politik, die auf tatkräftige, wettbewerbsfähige und gerechte Gesellschaften abzielt, die ihre relativen Vorteile in der Weltwirtschaft bestmöglich nutzen. Die Programme im Rahmen von PHARE haben damit begonnen, die institutionellen Entwicklungen in diese Richtung voranzutreiben. In diesem Zusammenhang werden die regionale Entwicklung zur Unterstützung eines integrierten Ansatzes bei der Umstellung der Industrie, die Entstehung einer autonomen demokratischen Gesellschaft und von Strukturen für einen sozialen Dialog sowie die Hilfen für KMU und örtliche Arbeitsschaffungsprogramme gefördert.

8. Somit ist die Zeit reif für einen schwerpunktmäßig ausgerichteten politischen Diskurs zwischen der Europäischen Union und den mittel- und osteuropäischen Ländern in einer ganzen Reihe sozialer Fragen. Unter vollem Einsatz der bestehenden Strukturen und Mechanismen, die im Rahmen der Europaabkommen eingerichtet wurden, wird es eine der Aufgaben der Kommission sein,

- *bei der Suche nach Lösungen für die brennendsten Probleme (soziale Auswirkungen der industriellen Umstellung, Durchführung beschäftigungspolitischer Maßnahmen, Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Schaffung eines Systems der sozialen Sicherheit usw.) behilflich zu sein und mit Hilfe und Unterstützung der Mitgliedstaaten eine Zusammenarbeit zu bewirken.*

C - Soziale Probleme im Kontext des internationalen Handels

9. Die Kommentare zum Grünbuch bekräftigen allgemein die Auffassung, daß soziale Regeln in den Handel integriert werden müssen. Die Union hat Verständnis dafür, daß andere Regionen gegebenenfalls geringere Arbeitskosten auf der Grundlage von Niedriglöhnen, längeren Arbeitszeiten und schwierigeren Bedingungen für ihre Wettbewerbsfähigkeit nutzen müssen; für die internationale Zusammenarbeit ist es jedoch nicht von Vorteil, wenn die Ausbeutung der Arbeitnehmer zu einem Instrument des weltweiten Konkurrenzkampfs wird. Aus grundsätzlichen Gründen ist eine Strategie des Protektionismus zu verwerfen, aber es liegt im Interesse aller, daß der soziale Fortschritt im Zuge der Weiterentwicklung der Volkswirtschaften zu einem allgemein verfolgten politischen Ziel wird. Daher wird ein vielseitiger, schrittweiser und vielgestaltiger Ansatz zur Entwicklung sozialer Regeln vorgeschlagen, der sich auf Partnerschaft und positive Anreize für einen sozialen Fortschritt in wirtschaftlich weniger starken Ländern stützt.

10. Ein wichtiges Element stellen hier die kürzlich angenommenen Leitlinien für das neue zehnjährige Präferenzsystem dar, die besondere Anreize enthalten; eine davon ist die Sozialklausel. Ziel dieser Klausel ist es sicherzustellen, daß eine qualitätsorientierte Entwicklung gefördert wird, indem Entwicklungsländer dabei unterstützt werden, die zusätzlichen Kosten fortschrittlicherer Sozialpolitiken, insbesondere Koalitions- und Kollektivverhandlungsrecht sowie Abschaffung der Kinderarbeit, zu tragen.

11. Ein weiterer wichtiger Beitrag zu dieser positiven Ausrichtung der Außenpolitik der Union ist die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Wirtschaftshilfe durch die Europäische Union, beispielsweise in Mittel- und Osteuropa, die die soziale Dimension des wirtschaftlichen Fortschritts und die Notwendigkeit, wo möglich, verbesserter Sozialstandards anerkennt.

12. Darüber hinaus vertritt die Kommission die Ansicht, daß die künftige Welthandelsorganisation, die als internationales Diskussionsforum für Handelsfragen eine wichtige Rolle spielen wird, sich dieser Angelegenheit umgehend annehmen muß, damit die Wahrung der grundlegenden sozialen Rechte und insbesondere das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen sowie das Verbot der Zwangs- und der Kinderarbeit in ihren Entscheidungen Niederschlag finden. Der Europäische Rat von Korfu erklärte in seinen Schlußfolgerungen, daß die Europäische Union eine aktive Rolle bei den Bemühungen spielen wird, die neue Welthandelsorganisation in die Lage zu versetzen, wirksam für die Einhaltung der gemeinsam aufgestellten Regeln zu sorgen und Fortschritte bei der Bekämpfung unfairer Handelsbedingungen zu fördern, und daß auch Umweltprobleme und soziale Fragen zur Sprache gebracht werden müssen.

X. EIN EFFIZIENTERES SYSTEM ZUR ANWENDUNG DES EUROPÄISCHEN RECHTS

1. Das Weißbuch hat deutlich aufgezeigt, daß die Union in legislativer Hinsicht im Sozialbereich bereits sehr viel erreicht hat. Sollen diese Rechtsvorschriften sich jedoch tatsächlich auf die Situationen der Menschen in Europa auswirken, so muß unbedingt sichergestellt werden, daß sie nicht nur erlassen, sondern auch ordnungsgemäß angewendet werden. Dies war in der Vergangenheit in einigen Bereichen problematisch. Die Kommission will entschlossen dafür sorgen, daß in Zukunft größerer Nachdruck auf die effiziente Durchführung und Durchsetzung des Unionsrechts gelegt wird.

2. Artikel 155 des Vertrags erklärt, daß die Kommission "für die Anwendung dieses Vertrags sowie der von den Organen auf Grund dieses Vertrags getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen" hat.

3. Richtlinien erfordern eine Umsetzung in nationales Recht. Erster Schritt in diesem Verfahren ist, daß die Mitgliedstaaten der Kommission die zur Durchführung der Richtlinie auf nationaler Ebene getroffenen Maßnahmen mitteilen. Die Kommission ist der Auffassung, daß der derzeitige Stand bei Einhaltung und Umsetzung des Unionsrechts, in Tabelle 1 dargestellt, einer Verbesserung bedarf.

A - Umsetzung und Durchführung von Richtlinien

4. Besonders kritisch ist die Lage bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit, die sich aus der Rahmenrichtlinie zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz ergeben. Am 30. Juni 1994 hatte lediglich ein Mitgliedstaat alle entsprechenden Richtlinien, die bereits in Kraft getreten sind, umgesetzt, und sechs hatten noch nicht einmal Maßnahmen zur Umsetzung der Rahmenrichtlinie selbst mitgeteilt (vgl. Tabelle 2). Im Verlauf des Jahres 1994 hat die Kommission neben dem Beschreiten des Rechtswegs in Fällen, in denen dies erforderlich war, eine Reihe bilateraler Treffen abgehalten, um die sich bei der Umsetzung dieser Richtlinien stellenden Probleme zu erörtern und auf Maßnahmen zu ihrer Lösung hinzuwirken. Sie wird für die unverzügliche Umsetzung sämtlicher Rechtsvorschriften im sozialen Bereich weiterhin prioritär Sorge tragen.

Tabelle 1: Fortschritte bei der Umsetzung von beschäftigungs- und sozialpolitischen Richtlinien⁴⁰

Mitgliedstaaten	Richtlinien, die bis zum 31.12.93 anzuwenden sind	Richtlinien, deren Umsetzung bis zum 31.12.93 mitgeteilt wurde	%
Belgien	37	28	76
Dänemark	37	32	86
Deutschland	38 ⁴¹	27	71
Griechenland	36 ⁴²	24	67
Spanien	37	25	68
Frankreich	37	29	78
Irland	37	32	86
Italien	37	21	57
Luxemburg	37	22	59
Niederlande	37	26	70
Portugal	36 ⁴³	33	92
Vereinigtes Königreich	37	34	92

Tabelle 1 betrifft folgende Richtlinien: 68/360, 75/117, 75/129, 76/207, 77/187, 77/576, 78/610, 79/007, 79/649, 80/987, 80/1107, 82/130, 82/605, 83/477, 86/188, 86/378, 86/613, 88/035/, 88/364, 88/642, 89/391, 89/622, 89/654, 89/655, 89/656, 90/239, 90/269, 90/270, 90/394, 90/659, 90/679, 91/269, 91/322, 91/382, 91/383, 91/533, 92/041, 92/057.

⁴⁰ 11. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

⁴¹ Richtlinie 90/659 sieht Übergangsmaßnahmen für die Richtlinien im Bereich Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit im Anschluß an die deutsche Wiedervereinigung vor und betrifft daher nur Deutschland.

⁴² Richtlinie 91/382/EWG tritt in Griechenland am 1.1.1996 in Kraft.

⁴³ Richtlinie 90/679/EWG tritt in Portugal am 28.11.1995 in Kraft.

Tabelle 2: Stand der Umsetzung der Richtlinien über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, die aus der Rahmenrichtlinie hervorgehen

RL	B	DK	D	E	F	GR	IRL	I	L	NL	PT	UK
89/391 Rahmen	U	U	N	N	U	N	U	N	N	U	U	U
89/654 Arbeitsstätten	U	U	N	N	U	31.12. 1994	U	N	N	U	U	U
89/655 Arbeitsmittel	U	U	N	N	U	N	U	N	N	U	U	U
89/656 Persönl. Schutz- ausrüstung	N	U	N	N	U	N	U	N	N	U	U	U
90/269 manuelle Handhabung von Lasten	U	U	N	N	U	N	U	N	N	U	U	U
90/270 Bildschirm- geräte	U	U	N	N	U	N	U	N	N	U	U	U
90/394 Karzinogene	U	U	U	N	U	N	U	N	N	U	U	U
90/679 biologische Arbeitsstoffe	N	U	N	N	U	N	U	N	N	N	28.11. 1995	N
92/57 Baustellen	N	U	N	N	U	N	N	N	N	N	N	N
92/58 Sicherheitskenn- zeichnung	N	N	N	N	U	N	N	N	N	U	N	N
93/88 Biologische Arbeitsstoffe (Änderung)	N	U	N	N	U	N	U	N	N	N	31.12. 1995	N

U Umsetzung in nationales Recht wurde mitgeteilt
N Umsetzung wurde nicht mitgeteilt

5. Nach Mitteilung der Maßnahmen zur Umsetzung in nationales Recht nimmt die Kommission eine detaillierte Analyse zur Prüfung der Übereinstimmung der einzelstaatlichen Bestimmungen mit den vom Rat erlassenen Vorschriften vor und arbeitet einen Durchführungsbericht unter Berücksichtigung weiterer erforderlicher Treffen multi- oder bilateraler Art mit den Mitgliedstaaten aus. Außerdem prüft sie bei ihr eingegangene Beschwerden über nationale Maßnahmen und wird bei der Untersuchung vermuteter Verstöße oder Mißstände im Zusammenhang mit der Durchführung des Unionsrechts eng mit dem europäischen Bürgerbeauftragten, dem Petitionsausschuß des Europäischen Parlaments und dem nichtständigen Untersuchungsausschuß zusammenarbeiten.

6. Die Beteiligung der Sozialpartner an der Durchführung von Richtlinien ist ebenfalls von wesentlicher Bedeutung. Die Kommission wird den Sozialpartnern hierbei Unterstützung zuteil werden lassen, und insbesondere wird sie, wenn sich dies anbietet, das Problem der Durchführung von Richtlinien durch Kollektivvereinbarungen in Mitgliedstaaten ohne Rechtstradition gegenüber jedermann wirksamer Kollektivvereinbarungen angehen. Die Kommission wird sicherstellen, daß Vereinbarungen über die Umsetzung von Richtlinien einen Verweis auf diese Richtlinien enthalten, und sie wird ihre Berichtsentwürfe über die Durchführung bestimmter Richtlinien und Empfehlungen im Sozialbereich mit den Sozialpartnern erörtern.

7. Hat ein Mitgliedstaat entweder keine Mitteilung über die entsprechenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gemacht oder erweisen diese sich als unzulänglich, strengt die Kommission erforderlichenfalls ein Vertragsverletzungsverfahren an. Außerdem wird sie sicherstellen, daß einem derartigen Verfahren gegen einen Mitgliedstaat eine allgemeine und umfassende Bewertung des betroffenen nationalen Rechts vorangeht, damit die Einleitung von Verfahren zu einzelnen und isolierten Punkten weitestmöglich vermieden werden kann. Darüber hinaus wird sie die zuständigen Einrichtungen der Mitgliedstaaten in die Prüfung von Verstößen einbeziehen.

B - Durchsetzung

8. Die unmittelbare Geltung von Verordnungen in den Mitgliedstaaten und die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht bieten allein noch keine Gewähr dafür, daß diese Rechtsvorschriften auch wirksam angewendet und eingehalten werden. Gemäß Artikel 169 des Vertrags muß die Kommission Sorge dafür tragen, daß die Mitgliedstaaten die Unionsverpflichtungen wahren und ihnen nachkommen. Zusätzlich müssen die Behörden der Mitgliedstaaten sicherstellen, daß die Rechtsvorschriften der Union uneingeschränkt durchgesetzt werden, unter anderem durch geeignete Kontroll- oder Sanktionssysteme, die in der Praxis wirksam sind und eine abschreckende Wirkung haben.

9. Die Mitteilung der Kommission über die Entwicklung der Zusammenarbeit der Verwaltungen bei der Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts für den Binnenmarkt⁴⁴ steckt einen politischen Rahmen für die Zusammenarbeit zum einen

⁴⁴ KOM(94) 29 endg. vom 16.2.1994.

zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und zum anderen zwischen diesen und der Kommission zur Durchsetzung des europäischen Rechts ab und wurde von der EntschlieÙung des Rates⁴⁵ zur selben Frage bekräftigt. Im Sozialbereich sollte dies die Erweiterung der bereits bestehenden und eingespielten Mechanismen der administrativen Zusammenarbeit beinhalten, zu denen die Verwaltungskommission für soziale Sicherheit, der Fachausschuß für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Ausschuß Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter gehören. Zusätzlich wird die Kommission auf die Verstärkung der Netzwerke der Generaldirektoren (Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und Sozialschutz) sowie die Ausweitung des Netzwerks der Arbeitsaufsichtsbeamten auf Bereiche außerhalb von Gesundheit, Sicherheit und Hygiene am Arbeitsplatz hinwirken. Die bestehende Partnerschaft mit nationalen Behörden hat sich außerdem bei der Anwendung der Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen als nützlich erwiesen.

10. Nach Annahme des IDA-Programms (Datenaustausch zwischen Verwaltungen) entwickelt die Kommission außerdem in diesem Rahmen das Programm TESS-SOSENET (Telematik im Bereich Sozialschutz) zur Verbesserung des Datenaustauschs zwischen den Sozialversicherungsbehörden im Rahmen der Sozialversicherungsverordnungen für Wanderarbeitnehmer, sowie das Netzwerk EURES (vgl. Kapitel IV) weiter. Die Kommission wird prüfen, in welchem Umfang Telematikverbünde andere Felder des Sozialbereichs abdecken könnten, beispielsweise Arbeitsbeziehungen, öffentliche Gesundheit, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und Sozialschutz.

11. Zudem befürwortet die Kommission, daß jeder Mitgliedstaat zentrale Kontaktstellen einrichtet, die für den Informationsfluß zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und der Kommission in sozialpolitischen Fragen Sorge tragen, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen sowie Chancengleichheit für Männer und Frauen. Hinsichtlich der bereits bestehenden Rechtsakte schlägt die Kommission vor, daß die Mitteilung der Mitgliedstaaten über die Kontaktstellen vor Ablauf des Jahres 1994 erfolgen soll. Für die Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise wurden bereits alle Kontaktstellen eingerichtet. In künftigen Rechtsakten sollte diese Information normaler Bestandteil des Durchführungsverfahrens werden und der Kommission zusammen mit der Umsetzung gemeldet werden.

12. Hat ein Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen, die sich aus einem Urteil des Gerichtshof ergeben, nicht getroffen, so ruft die Kommission unter Anwendung des in Artikel 171 des Vertrags vorgesehenen Verfahrens den Gerichtshof an und schlägt gleichzeitig die unter den gegebenen Umständen für angemessen gehaltene Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds vor.

⁴⁵ ABl. Nr. C 179 vom 1.7.1994.

C - Anpassung des geltenden Rechts an eine sich verändernde Welt

13. Die Kommission ist damit einverstanden, daß die Rechtsvorschriften der Union zum Zwecke der Anpassung an eine sich verändernde Welt regelmäßig überprüft und, wenn erforderlich, geändert oder sogar aufgehoben werden sollen. Beispielsweise wurde im Arbeitsrechtsbereich die Richtlinie über Massenentlassungen⁴⁶ vor kurzem geändert, und die Richtlinie zum Thema Zahlungsunfähigkeit wird derzeit geprüft. Ein Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über die Wahrung der Ansprüche von Arbeitnehmern beim Übergang von Unternehmen wird in Kürze vorgelegt.

14. Was Gesundheit und Sicherheit angeht, stammt der Großteil der Rechtsvorschriften aus jüngerer Zeit, und die Kommission konzentriert sich auf die korrekte Anwendung der erlassenen Texte. Wo dies jedoch möglich ist, werden bestehende Vorschriften über spezifische Risiken überprüft und in umfassenderen Richtlinien vereinigt. Ein Beispiel hierfür ist der Richtlinienvorschlag Chemische Arbeitsstoffe⁴⁷, der, sofern er angenommen wird, drei früher erlassene Richtlinien zu spezifischen Risiken⁴⁸ ersetzen wird.

15. Die Kommission wird weiterhin den Einschluß von Revisionsklauseln in künftige Richtlinien vorschlagen, damit sie ermitteln kann, ob und inwieweit Rechtsvorschriften geändert werden sollten. Zudem muß das Unionsrecht ständig an die Urteile des Europäischen Gerichtshofs angepaßt werden, entweder um die Rechtsvorschriften unter Berücksichtigung von Gerichtsurteilen zu konsolidieren oder um sie zu überprüfen, wenn Auslegungen des Gerichtshofs die Frage der tatsächlichen Absichten des Gesetzgebers aufwerfen. Dieses Verfahren wendet die Kommission nach Einzelfallprüfung in enger Zusammenarbeit mit Rat und Parlament an.

D - Unionsrecht: Verbesserung von Zugang und Transparenz

16. Ein letztes Element zur Gewährleistung dafür, daß das Sozialrecht der Union seine volle Wirksamkeit entfaltet, ist es, jedermann leichten Zugang zu diesen Rechtsvorschriften zu verschaffen. Die Kommission wird umfangreichere und bessere Informationen über die sozialen Rechte und Möglichkeiten der Menschen sowie über die Entwicklungen im Sozialbereich zur Verfügung stellen. Zusätzlich zu bereits bestehenden Veröffentlichungen, wie Soziales Europa, der Bericht über den Sozialschutz und der jährliche Beschäftigungsbericht, wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Veröffentlichung von Leitfäden über die Sozialgesetzgebung der Union sowie von Memoranden zur Auslegung geltender Unionsregelungen fördern. Bis Ende 1995 gehören hierzu die Publikation einer Übersicht über das gesamte Sozialrecht der Union, ein Leitfaden für nationale Umsetzungsmaßnahmen sozialpolitischer Rechtsvorschriften, die Verteilung von Leitfäden über die soziale Sicherheit europäischer Bürger, die innerhalb der Union zu- und abwandern, die Annahme eines Memorandums

⁴⁶ 92/056/EWG, ABl. Nr. L 245 vom 26.8.1992.

⁴⁷ KOM(93)155 endg. vom 14.5.1993.

⁴⁸ 80/1107/EWG, ABl. Nr. L 327 vom 3.12.1980,
82/605/EWG, ABl. Nr. L 247 vom 23. 8.1982,
88/364/EWG, ABl. Nr. L 179 vom 9.7.1988.

über die Auslegung bestehender Unionsregelungen sowie eine Reihe von Veröffentlichungen über Chancengleichheit für Männer und Frauen in der Union. Darüber hinaus werden in Kürze ein Vademecum für die allgemeine Regelung über die gegenseitige Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise sowie eine Übersicht über nationale und Unionsrechtsvorschriften über reglementierte Berufe ausgearbeitet.

17. Darüber hinaus wird die Kommission zur Förderung einer verstärkten Mobilität innerhalb der Union weiterhin Informationen über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten, insbesondere über die Datenbank EURES (vgl. Kapitel IV), zur Verfügung stellen.

18. Zur Verbesserung von Transparenz und Klarheit des Unionsrechts wird die Kommission unter anderem 1995 die Verordnungen über die soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmern kodifizieren, die Richtlinien über Massenentlassungen konsolidieren und die Rechtsvorschriften der Union über das Aufenthaltsrecht festigen.

19. Außerdem wird sie die schrittweise Einführung wirksamer, zuverlässiger und benutzerfreundlicher Kommunikations- und Datenaustauschsysteme fördern sowie die Effizienz ihrer Datenbanksysteme, insbesondere Info 92, Celex, Eurobases, und den elektronischen Katalog der Unionsveröffentlichungen verstärken und verbessern.

20. Schließlich vertritt die Kommission die Auffassung, daß der Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten gefördert werden sollte. In diesem Zusammenhang wird sie die Veranstaltung von Sitzungen, Seminaren und Konferenzen über die Durchsetzung von Rechtsvorschriften anregen sowie den Austausch nationaler Beamter ebenso wie gemeinsame Ausbildungsprogramme in dieser Frage unterstützen. Die vergleichende Studie über die Arbeitsbedingungen in den zwölf Mitgliedstaaten, die 1992 und 1993⁴⁹ in den Beiheften zu "Soziales Europa" veröffentlicht wurde, wird ebenfalls regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht und als Beiheft publiziert.

⁴⁹ Soziales Europa, Beihefte 4/92 und 5/93.

DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

1. Das vorliegende Weißbuch legt eine Strategie zur Konsolidierung und Entwicklung der Unionsmaßnahmen im Sozialbereich für die Zukunft dar. Es schlägt eine Reihe spezifischer Maßnahmen dort vor, wo kurzfristig konkrete Fortschritte erzielt werden können. Außerdem zeigt es weitere Aspekte auf, die in einem längerfristigen Rahmen bedacht und entwickelt werden sollten. Diese Maßnahmen werden im Arbeitsprogramm der neuen Kommission konsolidiert werden, das im Laufe des Jahres 1995 im Anschluß an Konsultationen mit den Mitgliedstaaten, Unionsinstitutionen und anderen interessierten Kreisen über die im Weißbuch dargelegten Vorschläge vorgelegt werden soll.

2. Eindeutig steht die europäische Sozialpolitik am Scheideweg. Zwar ist bereits vieles erreicht worden, aber das Weißbuch hat doch klar aufgezeigt, daß auch noch vieles zu tun bleibt. Die Sozialcharta war für die Union ein wichtiger Meilenstein; in zahlreichen Reaktionen auf das Grünbuch, einschließlich derjenigen des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Europäischen Gewerkschaftsbunds, wurde jedoch bereits der nächste Schritt gefordert, nämlich die Festschreibung der grundlegenden sozialen Rechte der Bürger als verfassungsrechtliches Element der Europäischen Union. Ohne Zweifel ist diese wesentliche Frage im Kontext künftiger Vertragsrevisionen zu prüfen. Auf jeden Fall muß gewährleistet werden, daß alle Menschen in Europa sich ihrer grundlegenden sozialen Rechte bewußt sind und sie auch in Anspruch nehmen können. Nur so kann ein Europa verwirklicht werden, in dem allen die gleichen Chancen geboten werden, wie dies in dem vorliegenden Weißbuch wiederholt betont wurde. Als spezifischen Beitrag hierzu wird die Kommission 1995 ihre Vorschläge für eine gemeinsame Anhörung über die Zukunft der Sozialcharta (Kapitel III), ein hochrangiges Gremium im Bereich Freizügigkeit (Kapitel IV) und ein sozialpolitisches Forum (Kapitel VIII) vorantreiben. Diese Vorschläge werden eine wertvolle wechselseitige Hilfe dabei sein, neue Wege in die Zukunft zu finden und zu ebnen, und sind Teil eines Prozesses, der gewährleisten soll, daß die europäische Sozialpolitik den ihr gebührenden Platz im Zentrum der Union einnehmen kann.

25.11.94**Beschluß
des Bundesrates**

Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die europäische Sozialpolitik: Ein zukunftsweisender Weg für die Union

KOM(94) 333 endg.; Ratsdok. 9069/94

Der Bundesrat hat in seiner 677. Sitzung am 25. November 1994 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat geht in Übereinstimmung mit der Kommission davon aus, daß die soziale Dimension ein unverzichtbares Element bei der Schaffung der Europäischen Union darstellt. Ein hoher sozialer Standard zählt zu den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien aller Mitgliedstaaten und ist Ausdruck der Solidarität der Bürgerinnen und Bürger in Europa; auch als Wettbewerbsfaktor ist er bei der Gestaltung der Union unabdingbar. Der Bundesrat begrüßt deshalb die Verabschiedung des Weißbuches der Europäischen Kommission zur europäischen Sozialpolitik als gute Grundlage für die Weiterentwicklung der Europäischen Union. Die weitgehende wirtschaftliche Integration braucht eine Ergänzung durch eine eigenständige Sozialpolitik. Hierbei sollten die Mitgliedstaaten geschlossen als Zwölfergemeinschaft auftreten, so daß die sozialpolitischen Aktionen von allen gemeinsam getragen werden.
2. Bei der Fortführung der europäischen Sozialpolitik müssen die Europäische Union, die Mitgliedstaaten und Regionen sowie alle gesellschaftlichen Kräfte, vor allem die Sozialpartner und die Wohlfahrtsverbände in partnerschaftlichem Zusammenwirken unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips mitwirken. Auszugehen ist dabei von dem in Artikel 3 b EGV verankerten Subsidiaritätsbegriff: die Union darf nur dann tätig werden, soweit die jeweiligen Ziele von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Daher erscheint

es bedenklich, wenn die Kommission bei ihren Überlegungen von einem an Optimierungsgesichtspunkten orientierten Subsidiaritätsbegriff ausgeht und in einigen Bereichen, in denen die Gemeinschaft keine oder nur geringe Kompetenzen besitzt, die Gemeinschaftsaktivitäten ausweiten will. Die Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips darf allerdings nicht dazu führen, der Gemeinschaft vom Grundsatz her zuerkannte Kompetenzen wieder zugunsten der Mitgliedstaaten abzuerkennen. Zum Stillstand oder gar Rückschritt in der europäischen Sozialpolitik darf es ebenso wenig kommen wie zu einer vollständigen Harmonisierung der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten (siehe BR-Drucksache 810/92 (Beschuß) vom 18. Dezember 1992 Ziffer 16).

3. Die Stärkung und Förderung des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene ist ein besonders wichtiger Beitrag für das soziale Fortschreiten der Europäischen Union.

Arbeitsplätze - Schwerpunktthema Nr. 1

4. Der Bundesrat befürwortet die im Weißbuch erarbeiteten Thesen zur Steigerung der Beschäftigung. Hierbei ist die geplante Intensivierung des Austausches von Informationen und nachahmenswerten Praktiken zur Verringerung der Arbeitslosigkeit innerhalb der Mitgliedstaaten sachdienlich und wünschenswert.
5. Der Bundesrat bekräftigt seine im Beschluß 206/94 vom 10. Juni 1994 zum Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum Thema Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung dargelegte Auffassung. Er begrüßt, daß die Kommission die Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hervorhebt und fordert, daß künftig Mittel der passiven Arbeitsmarktpolitik stärker für die aktive Arbeitsmarktpolitik verwendet werden. Der Bundesrat wiederholt in diesem Zusammenhang seine Forderung, bei der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen an die Probleme der Regionen anzuknüpfen.
6. Die Mitgliedstaaten ergreifen bereits die im Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung aufgeführten Maßnahmen, wenn auch mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung, um eine Verringerung der hohen Arbeitslosigkeit zu erreichen. Eine einheitliche, starre Zielvorgabe in allen Mitgliedstaaten verhindert das flexible und schnelle Reagieren auf arbeitsmarktliche Entwicklungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten, die aufgrund der jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen unterschiedlich und nicht gleichförmig verlaufen.
7. Nicht eine Vereinheitlichung der Beschäftigungspolitik ist erstrebenswert, sondern eine engere Abstimmung innerhalb der Europäischen Union. Deshalb be-

grüßt der Bundesrat den Vorschlag der Kommission, die Zusammenarbeit mit den zuständigen staatlichen Stellen zu intensivieren und die Kooperation auf Unionsebene zu fördern. Dies darf aber nicht zu einem bürokratischen Kontrollinstrument über die Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten führen, wie es im von der Kommission vorgeschlagenen Aktionsplan anklingt. Dagegen bieten die angestrebten jährlichen Berichte sowie das Errichten einer Datenbank zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wertvolle Hilfen zum gegenseitigen Nutzen von Kommission und Mitgliedstaaten. Gleiches gilt auch für die Veröffentlichung von Forschungsaktivitäten innerhalb der Europäischen Union durch die Kommission.

Investitionen in ein erstklassiges Arbeitskräftepotential

8. Der Bundesrat begrüßt, daß die Europäische Kommission Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung als wesentliche Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der Union und für den Zusammenhalt unserer Gesellschaften anerkennt und die Mitgliedstaaten auffordert, durch dementsprechende Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungs- und Beschäftigungssituation beizutragen. Die Ausführungen des Weißbuchs zur allgemeinen und beruflichen Bildung stehen nach Auffassung des Bundesrates allerdings zum Teil im Widerspruch zur eingeschränkten Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft in diesem Bereich.
9. Nach Artikel 127 EG-Vertrag hat die Europäische Gemeinschaft die Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung der Mitgliedstaaten strikt zu beachten und jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften auszuschließen. Die der Europäischen Union im Bereich der beruflichen Bildung eingeräumte Kompetenz ist auf die Unterstützung und Ergänzung der Politiken der Mitgliedstaaten beschränkt. Die Gemeinschaft hat im Bereich der beruflichen Bildung nach Artikel 127 EG-Vertrag nicht die Aufgabe und Kompetenz, gegenüber den Mitgliedstaaten verbindliche Ziele für deren Politiken in der beruflichen Bildung festzulegen, einen politischen Rahmen abzustecken und eine kohärente Ausbildungsstrategie auszuarbeiten mit der Folge, daß die Verantwortung der Mitgliedstaaten auf die praktische Durchführung reduziert wird, wie dies in den Absätzen 10 und 11 angekündigt wird.
10. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, diesem Eingriff in die Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung entgegenzutreten.

Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission über die europäische Sozialpolitik vom 18. März 1994 - BR-Drucksache 962/93 (Beschluß) -, in der er den Wert der Viel-

falt der nationalen Bildungssysteme für die Gemeinschaft betont und sich gegen jeden Versuch einer rechtsverbindlichen Angleichung der Bildungssysteme ausgesprochen hat.

11. Der Bundesrat ist mit der Kommission der Auffassung, daß es besonders dringlich ist, Maßnahmen zu ergreifen, damit alle Jugendlichen eine Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeit finden können. Er ist ferner der Auffassung, daß der bewährten dualen Berufsausbildung, ergänzt durch staatliche Hilfen, der Vorzug einzuräumen ist vor einer Ausbildungs- und Arbeitsplatzgarantie für Jugendliche unter 18 Jahren. Es ist allerdings in erster Linie Aufgabe der Wirtschaft, ein ausreichendes Angebot an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen bereitzustellen. Der Staat kann hierfür keine Garantien geben, auch nicht durch die Gewährung von "Ausbildungsschecks".

Die Mitgliedstaaten können den Unternehmen Anreize und Hilfen zur Übernahme von Ausbildungsverantwortung geben, z. B. durch die Förderung ergänzender überbetrieblicher Ausbildung. Außerdem kann der Staat Jugendlichen, die Gefahr laufen, ohne Ausbildungsabschluß zu bleiben, subsidiär und befristet durch die Förderung außerbetrieblicher Ausbildungsplätze eine Ausbildungsmöglichkeit eröffnen.

12. Der Bundesrat spricht sich für eine Aufwertung der beruflichen Bildung aus. Dabei kann es nach Auffassung des Bundesrates aber nicht darum gehen, daß Berufsabschlüsse mit akademischen Qualifikationen gleichgesetzt werden. Anzustreben ist eine Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeinbildender Qualifikationen.
13. Der Bundesrat fordert bei der weiteren Entwicklung der Berufsbildungsprogramme, des Europäischen Sozialfonds und der Gemeinschaftsinitiativen eine intensive Koordination untereinander. Bei der Durchführung des Europäischen Sozialfonds und der Gemeinschaftsinitiativen sollte den spezifischen Erfordernissen in den Ländern im Sinne der Partnerschaftlichkeit besser als bisher Rechnung getragen werden. Die ständige Zunahme und Ausweitung dieser Gemeinschaftsprogramme muß kritisch bewertet werden und erfordert eine laufende Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Sie dürfen nicht als Hebel benutzt werden, um die im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung begrenzten Kompetenzen der EU (Artikel 126, 127 EG-Vertrag) auszuweiten. Der Bundesrat sieht in der Flut der Initiativen der Kommission die ernste Gefahr einer Zersplitterung der Kräfte, durch die der Blick und die Konzentration auf das Wesentliche verloren gehen. Er fordert die Bundesregierung auf, dem energisch entgegenzuwirken und sicherzustellen, daß die Überschaubarkeit gewährleistet bleibt und bei der künftigen Entwicklung der Berufsbildungsprogramme, des Europäischen Sozialfonds und der Gemeinschaftsinitiativen eine intensive Koordination erfolgt, die Überschneidungen ausschließt. Die von der Kommission angekündigten Konferenzen zur Darstellung der Wirkungs-

weise und des Nutzens des ESF sollten nur in Abstimmung mit den zuständigen Stellen des Bundes und der Länder erfolgen.

Förderung eines hohen Standards bei den Arbeitsbedingungen als Teil eines wettbewerbsfähigen Europas

14. Ein schrittweise weiter auszubauender Sockel von Mindeststandards stellt das richtige Instrument für das wirtschaftliche und soziale Zusammenwachsen innerhalb der Union dar. Neben den bereits laufenden Vorhaben, die vordringlich vom Rat zu verabschieden sind - wie die Entsenderichtlinie und die Richtlinie über flexible Beschäftigungsverhältnisse -, gilt es, einen Grundstock arbeitsrechtlicher Initiativen zu den Themen Kündigungsschutz, Arbeitnehmerdatenschutz, Benachteiligungsverbot von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Entgeltfortzahlung an Feiertagen und im Krankheitsfall sowie Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Betrieb zu entwickeln (- BR-Drucksache 962/93 (Beschluß) - vom 18. März 1994).
15. Auf diesen Gebieten besteht sofortiger Handlungsbedarf, so daß die weiteren Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht - wie es die Kommission beabsichtigt - abgewartet werden sollten. Es wird dabei in hohem Maße darauf zu achten sein, daß sich die Maßnahmen auf verbindliche Mindeststandards konzentrieren, die einen Rahmen bilden, in den sich die nationalen Systeme einfügen lassen und der tarifvertragliche Gestaltungsräume der Sozialpartner zuläßt.

Schaffung eines europäischen Arbeitsmarkts

16. Zur Schaffung eines flexiblen und effizienten Arbeitsmarktes ist die Herstellung der echten Freizügigkeit innerhalb der Union anzustreben. Der Bundesrat befürwortet Bemühungen, die darauf gerichtet sind, die Transparenz der in den Mitgliedstaaten erworbenen beruflichen Qualifikationen zu verbessern und bekräftigt seine Überzeugung, daß hierdurch das Ziel der Freizügigkeit schneller verwirklicht werden kann als durch förmliche Anerkennungs- und Berechtigungsverfahren. Nach dem Erlaß der allgemeinen Richtlinien zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise für reglementierte Berufe sieht der Bundesrat keinen Bedarf für weitere Regelungen. Der Bundesrat weist jedoch darauf hin, daß die vollständige Freizügigkeit aller Bürgerinnen und Bürger der Union zur unbedingten Voraussetzung hat, daß die sozialen Leistungen und die Einwanderungspolitiken der Mitgliedstaaten sich weiter annähern. Eine Erweiterung der Rechte von legal in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ansässigen Angehörigen von Drittländern in Richtung auf die volle Frei-

zügigkeit setzt die Klärung und Harmonisierung der Zuwanderungs- und Asylbestimmungen voraus.

Chancengleichheit von Männern und Frauen

17. Der Bundesrat begrüßt die Vorschläge und Maßnahmen der Kommission zur Aufhebung der geschlechtsspezifischen Aufspaltung des Arbeitsmarktes und zur Aufwertung der Arbeit der Frauen und unterstützt die dafür zukünftig vorgesehenen Schritte.

Er stimmt mit der Kommission darin überein, daß die Beseitigung arbeitsrechtlicher Diskriminierungen und die Initiierung unionsweiter frauenfördernder Maßnahmen auf dem Gebiet der Gleichberechtigung konsequent zu verfolgen sind.

Der Bundesrat hofft, daß die Ergebnisse der Zwischenauswertung des 3. Aktionsprogramms zur Chancengleichheit für Männer und Frauen sowie des vorliegenden Weißbuchs im angekündigten 4. Aktionsprogramm weitergehende Maßnahmen fortschreiben. Das bedeutet auch, daß u.a. weitere Möglichkeiten zur gleichberechtigten Besetzung von Führungspositionen, Gremien und Arbeitsmarktmaßnahmen genutzt werden, um die Chancengleichheit herbeizuführen.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, ihn frühzeitig in die Erarbeitung des 4. Aktionsprogramms zur Chancengleichheit für Männer und Frauen einzubeziehen.

Die Vorschläge zur Vertiefung des sozialen Dialogs zu Fragen der Gleichberechtigung hält der Bundesrat für ein geeignetes Instrument, Fortschritte in der Sache zu erzielen.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, nachdem die Verabschiedung der Richtlinien Elternurlaub und Beweislast durch das Veto Großbritanniens in der Ratsgruppe Sozialfragen am 22. September 1994 blockiert wurde, unvermindert darauf hinzuwirken, daß es zu einer Verabschiedung beider Richtlinien kommt.

Sozialpolitik und sozialer Schutz - Eine aktive Gesellschaft für alle

18. Der Bundesrat ist mit der Kommission der Ansicht, daß Europas traditionelle, auf dem Grundsatz des Wohlfahrtsstaates beruhende Systeme der sozialen Sicherung zu erhalten sind und alle Bürgerinnen und Bürger einen Platz in der Europäischen Union finden müssen. Die Folgen politischer Entscheidungen für die von Ausgrenzung bedrohten Bürgerinnen und Bürger und die Prävention und Bekämpfung von Ausgrenzung müssen in allen Politikbereichen mitbedacht werden. Allerdings darf diese Notwendigkeit nicht zum Anlaß genommen

werden, die vertraglich den einzelnen Ebenen der Europäischen Union zugeschriebene Kompetenz- und Funktionsverteilung durch eine zentralistische Politik gegen die Ausgrenzung zu ersetzen. Der Bundesrat sieht zur Verwirklichung dieses sozialpolitischen Zieles die Handlungsfelder der Europäischen Union darin,

- im Rahmen des ESF die Mitgliedstaaten bei der Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen zu unterstützen;
- modellhafte Projekte mit dem Ziel zu fördern, neue Ansätze zu erproben und Erfahrungen auszutauschen;
- gemeinsam mit Forschern und Statistikern aus den Mitgliedstaaten Kriterien zur Erforschung und Bestimmung von Armut zu entwickeln;
- Kriterien für die Bewertung von sozialpolitischen Strategien zu erarbeiten.

Der Bundesrat behält sich vor, Programmentwürfe anhand dieser Kriterien zu bewerten.

19. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, daß die sozialen Aufenthaltsbedingungen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber in den Mitgliedstaaten möglichst rasch angeglichen werden.
20. Der Bundesrat hält es zur Vorbereitung der Revision der Verträge für geboten zu überprüfen, ob nicht soziale Grundsätze verankert werden sollen. Hier ist vor allem an einen allgemeinen Schutz vor Diskriminierung, wie es die Kommission vorschlägt, und an den Schutz der Menschenwürde zu denken.

Gesundheitspolitische Maßnahmen

21. Der Bundesrat stimmt mit der Kommission überein, daß Aspekte der Gesundheitspolitik in der Darstellung der sozialen Dimension der Gemeinschaft nicht ausgeblendet werden können. Bei Aussagen zu künftigen Zielen und Maßnahmen im Rahmen von Programmen im Bereich des Gesundheitswesens ist, auch im Hinblick auf die noch bevorstehende politische Diskussion über die Revision der europäischen Verträge, die sorgfältige Beachtung der Kompetenzgrenzen der Gemeinschaft nach Artikel 129 EGV geboten. Dies ist in Abschnitt VII des Weißbuchs insoweit nicht ausreichend erfolgt, als dieses ausdrücklich (Gemeinschafts-)Maßnahmen in den Bereichen Grundversorgung und Erbringung von Leistungen anspricht. Der Bundesrat hat wiederholt betont, daß diese Bereiche den Mitgliedstaaten vorbehalten sind (vgl. Beschluß vom 25. Februar 1994, BR-Drucksache 943/93). Auch im Blick auf die von Artikel 3 b EGV (Grundsatz der Subsidiarität) gezogenen Grenzen kann die Gemeinschaft in diesen Feldern grundsätzlich nicht tätig werden. Daher muß vermieden werden, daß die angesprochenen Aktionen im Ergebnis auf eine Harmonisierung der Versorgungssysteme zielen.

Internationale Zusammenarbeit - Die Rolle der Europäischen Sozialpolitik

22. Weit stärker - als möglicherweise beabsichtigt - sollte sich die Europäische Union für die Einführung bestimmter sozialer Mindeststandards in internationale Handelsverträge einsetzen. Um sich nicht dem Vorwurf des Protektionismus auszusetzen, sollte die Europäische Union zur Durchsetzung solcher Standards nicht nur mit Einfuhrbeschränkungen drohen, sondern auch denjenigen Staaten Zollpräferenzen und eine verstärkte Zusammenarbeit in Aussicht stellen, die sich in ihrem Land ernsthaft um die Einhaltung der Standards bemühen.

Ein effizienteres System zur Anwendung des europäischen Rechts

23. Die soziale Dimension läßt sich nur verwirklichen, wenn sichergestellt ist, daß die beschlossenen Vorschriften auch in allen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß umgesetzt werden.

Dazu muß das Handeln der europäischen Organe den Bürgerinnen und Bürgern in der Union näher gebracht werden, als dies bisher geschehen ist. Ein erster Schritt wäre die Vereinfachung der Texte und präzisere Abfassung von EG-Vorlagen. Soweit die Kommission Leitfäden für die Auslegung bestehender Unionsregeln entwickeln wird, müssen sich diese an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs orientieren und mit den Mitgliedstaaten gemeinsam entwickelt werden.