

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ulrich Walwei, Heinz Werner

Europäische Integration: Konsequenzen für
Arbeitsmarkt und Soziales

25. Jg./1992

4

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales

Ulrich Walwei, Heinz Werner*

Das Binnenmarktprogramm als wesentlicher Bestandteil der ökonomischen Integration der Länder der Europäischen Gemeinschaft ist in weiten Teilen verwirklicht. Der Abbau von Handelshemmnissen verstärkt den Wettbewerb, intensiviert die internationale Arbeitsteilung und beschleunigt den sektoralen Strukturwandel. Durch Kosteneinsparungen und größere Marktpotentiale für die Unternehmen setzt dieser Prozeß Wachstumsimpulse frei, die sich auch positiv auf die Beschäftigungsentwicklung auswirken (werden). Die Einschätzung eines positiven Beschäftigungseffekts der Binnenmarktvollendung ist unumstritten. Unsicher bleibt aber, in welcher Höhe, zu welchem Zeitpunkt und mit welcher Verteilung der gewünschte Effekt eintreten wird.

Die bereits heute auf den europäischen Arbeitsmärkten erkennbaren Trends (z.B. steigender Standortwettbewerb, Rationalisierungserfordernisse, stärkere Bedeutung des Humankapitals) werden durch die fortschreitende Integration in Europa akzentuiert. Steigende Qualifikationsanforderungen im zunehmenden Wettbewerb, ein alterndes Erwerbspersonenpotential und geburtschwache jüngere Jahrgänge werden für eine immer stärker werdende EG-weite Konkurrenz um qualifizierte Fachkräfte sorgen. Die Unternehmen werden daher bei ihren Rekrutierungsbemühungen in Zukunft mehr und mehr dazu übergehen, qualifizierteres Personal auch auf den europäischen Nachbararbeitsmärkten zu gewinnen. Der zu erwartende Fachkräftemangel wird auch die Beschäftigungschancen der formal in der Regel gut qualifizierten Frauen begünstigen. Dagegen ist zu befürchten, daß das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit erhalten bleibt. Dafür spricht, daß die Arbeitslosigkeit wohl zurückgehen wird, aber keineswegs beseitigt werden kann. Außerdem ist bereits heute ein Auseinanderklaffen von Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft und den Qualifikationen der Langzeitarbeitslosen festzustellen. Konkrete Maßnahmen der Beschäftigungsförderung zugunsten bestimmter Zielgruppen bleiben also notwendig.

Die sozialpolitische Absicherung des europäischen Integrationsraums ist bisher unvollständig. Das auf der Sozialcharta basierende Aktionsprogramm kann nicht wie vorgesehen zu Beginn des Jahres 1993 in seiner Gesamtheit auf den Weg gebracht werden. Nur in einzelnen, weniger bedeutenden Regelungsbereichen konnten bislang rechtsverbindliche Vereinbarungen getroffen werden. Als Beurteilungskriterium für die Festlegung weiterer sozialer Mindeststandards eignen sich das Subsidiaritäts- und Produktionsortprinzip. Zu beachten ist dabei aber, daß die erfolgreichen Aufholbemühungen der wirtschaftlich noch weniger entwickelten Länder durch die Festlegung zu hoher Standards nicht gefährdet werden dürfen.

Große Unbekannte sind die möglichen Zuwanderungen aus Ländern der Dritten Welt und Osteuropa in die Europäische Gemeinschaft. Während in der EG grenzüberschreitende Wanderungen kaum zunehmen werden, besteht ein erheblicher Wanderungsdruck von Menschen aus den Entwicklungsländern und den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas in die wohlhabenderen Industrieländer Westeuropas. Den Bedürfnissen und Wünschen sowohl der Aufnahme- wie auch der Abgabeländer gerecht zu werden und zugleich eine human tragbare Lösung zu finden, wird nur schwer zu realisieren sein.

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Gibt es einen EG-Arbeitsmarkt?
- 3 Was bringen der EG-Binnenmarkt und die geplante Wirtschafts- und Währungsunion?
 - 3.1 Was bedeutet EG-Binnenmarkt?
 - 3.2 Die Chancen und Risiken des größeren Binnenmarktes
 - 3.3 Ausblick: Die Wirtschafts- und Währungsunion
- 4 Die gegenwärtige Situation auf den europäischen Arbeitsmärkten
 - 4.1 Beschäftigung
 - 4.2 Arbeitslosigkeit
- 5 Arbeitsmarkttrends bis zum Jahr 2000
 - 5.1 Globale Trends
 - 5.2 Steigende Bedeutung der Qualifikation
 - 5.3 Problem Langzeitarbeitslosigkeit und ältere Arbeitnehmer
 - 5.4 Zurückgehende Jugendarbeitslosigkeit
 - 5.5 Chancen und Risiken für Frauen
 - 5.6 Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen
- 6 Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft
 - 6.1 Wie hat sich die Freizügigkeit für Arbeitskräfte ausgewirkt?
 - 6.2 Mehr Arbeitskräftewanderungen im größeren europäischen Binnenmarkt?
 - 6.3 Die großen Unbekannten: Zuwanderungen aus Osteuropa und den Ländern der Dritten Welt
- 7 Die soziale Dimension des Binnenmarktes
 - 7.1 Bisherige Gemeinschaftsvorhaben auf sozialem Gebiet
 - 7.2 Harmonisierung versus Wettbewerb der Sozialsysteme
 - 7.3 Soziale Mindeststandards
 - 7.4 Soziales Dumping
- 8 Wo besteht zukünftiger Handlungsbedarf?

* Dr. Ulrich Walwei und Dr. Heinz Werner sind Wiss. Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

1 Vorbemerkung

Nach einer Stagnationsphase im europäischen Integrationsprozeß wurde im Jahre 1985 von der EG-Kommission ein Programm zum Abbau von Hemmnissen vorgeschlagen, die einem ungehinderten Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen innerhalb der EG noch entgegenstehen. Dieses ehrgeizige Binnenmarktprogramm hat wider Erwarten gute Chancen, im großen und ganzen termingerecht 1993 verwirklicht zu werden. Dieser europäische Binnenmarkt wird in die Zukunft hineinwirken; denn er wird auch 1993 definitiv noch nicht abgeschlossen sein. Angleichungs- und Harmonisierungserfordernisse werden sich, wie in der Vergangenheit, auch in der Zukunft ergeben (z. B. bei den technischen Normen neuer Produkte). Falls die Verträge von Maastricht von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden, wird eine weitere Stufe der europäischen Integration angegangen.

Die europäische Integration hat in der Vergangenheit Wirtschaft und Arbeitsmarkt nachhaltig beeinflusst und wird dies auch in Zukunft tun. Mit der „offiziellen“ Schaffung dieses Binnenmarktes 1993 ist es angebracht, die bis jetzt absehbaren Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales resümierend darzustellen.

In diesem Beitrag wird zuerst der Begriff „EG-Arbeitsmarkt“ umrissen und die Tragweite des europäischen Binnenmarktes dargestellt. Danach wird ein Ausblick auf die geplante Wirtschafts- und Währungsunion gegeben. Anschließend wird die aktuelle Situation der Arbeitsmärkte beschrieben. Auf dieser Grundlage werden dann einige zukünftige Arbeitsmarkttrends herausgestellt, soweit dies aus den verfügbaren Unterlagen und Prognosen möglich ist. Da grenzüberschreitende Arbeitskräftebewegungen unmittelbar den Arbeitsmarkt beeinflussen, ist diesem Thema ein eigenes Kapitel gewidmet. Weil das Binnenmarktprogramm vor allem für die Unternehmen zu Kosteneinsparungen durch den Wegfall von Handelshemmnissen führt, wurde seine Flankierung durch eine soziale Dimension in die Diskussion gebracht. Die Erörterung dieser Fragestellung ist Gegenstand eines weiteren Kapitels. Im letzten Teil wird schließlich versucht, Bereiche zukünftigen Handlungsbedarfs auszumachen.

2 Gibt es einen EG-Arbeitsmarkt?

Der vorliegende Aufsatz befaßt sich mit Arbeitsmarktfragen im europäischen Kontext. Zur inhaltlichen Abklärung erscheint es notwendig, einige Worte zum Begriff europäischer Arbeitsmarkt zu sagen, hier verstanden als EG-Arbeitsmarkt.

Auf dem Arbeitsmarkt werden Arbeitsleistungen von Personen angeboten (von den Arbeitssuchenden) und Arbeitskräfte werden von Unternehmen nachgefragt. Ein Ausgleich – zu einem gegebenen Lohn – käme theoretisch zustande, wenn Art und Menge der von den Arbeitskräften angebotenen Arbeitsleistung mit der Zahl und den Anforderungen der Arbeitsplätze übereinstimmen. Damit ein Ausgleich überhaupt möglich wird, müßte eine möglichst vollkommene Information (Transparenz) über die verfügbaren Arbeitsplätze vorhanden sein und es dürften keinerlei Mobilitäts- und sonstige Barrieren (Entfernung, Arbeitsbedingungen, rechtliche Vorschriften) existieren, die Einstellungen und Entlassungen entgegenstehen. Derartige theoretisch-ideale Bedingungen liegen weder im regionalen noch im einzelstaatlichen Raum vor und noch weniger in einem internationalen Rahmen wie zwischen

den Ländern der EG. Weiterhin ist zu bedenken, daß die Arbeitsleistung untrennbar mit der Person verbunden ist. Damit bestimmen auch Arbeitsprozeß, Arbeitsumwelt und sonstige Lebensverhältnisse das Verhalten der Arbeitskräfte.

Der Arbeitsmarkt ist also ein unvollkommener Markt, da das Verhalten von Arbeitskräften und Anbietern von Arbeitsplätzen durch eine Fülle von Faktoren bestimmt wird. Die Unvollkommenheiten, wie mangelnde Transparenz und Zugangs-, Abgangs- oder Wanderungsbarrieren, erhalten bei der Betrachtung eines europäischen Arbeitsmarktes ein noch stärkeres Gewicht.

Spricht man von einem europäischen Arbeitsmarkt im engeren Sinn, muß man sich also vor Augen halten, daß es zwar räumlich ein größerer Markt ist, es sich ansonsten aber immer um einen Teilmarkt handelt, der nur bestimmte Arbeitskräfte umfaßt, nämlich die bereits im EG-Ausland Beschäftigten und die prinzipiell Mobilitätsbereiten. Weiterhin weist er eine Reihe von zusätzlichen Hemmnissen (z. B. Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse) und Barrieren (z. B. Sprache) im Vergleich zu nationalen Arbeitsmärkten auf.

Die europäische Integration beeinflusst also die nationalen Arbeitsmärkte eher auf indirektem Weg, über den verstärkten Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalaustausch. Dieser Austausch bestimmt die volkswirtschaftliche Nachfrage mit und damit den Bedarf an Arbeitskräften. Eine direkte und unmittelbare Beeinflussung des nationalen Arbeitsmarktes erfolgt durch die grenzüberschreitenden Arbeitskräftewanderungen.

3 Was bringen der EG-Binnenmarkt und die geplante Wirtschafts- und Währungsunion?

3.1 Was bedeutet EG-Binnenmarkt?

Im Jahre 1985 wurde von der EG-Kommission ein Programm vorgeschlagen (und in Form eines Weißbuchs veröffentlicht), das den Abbau von Hemmnissen vorsieht, die einem ungehinderten Austausch von Gütern, Diensten, Kapital und Personen zwischen den EG-Ländern noch entgegenstehen. Dieses Weißbuch enthielt ca. 270 Gesetzesentwürfe zur Beseitigung von Hemmnissen. Das Programm wurde von den Regierungschefs der Mitgliedstaaten (Europäischer Rat) gutgeheißen und mit einem Zeitplan versehen: Bis 1. Januar 1993 sollten die Voraussetzungen für einen einheitlichen Markt in der Gemeinschaft geschaffen werden. Im einzelnen ist die Abschaffung folgender Schranken vorgesehen:

- Wegfall der Personen- und Warenkontrollen an den Grenzen;
- Vereinheitlichung von Normen und technischen Regeln;
- Dienstleistungen sollen überall in der Gemeinschaft zu gleichen Bedingungen angeboten werden können (u. a. Banken, Versicherungen, Verkehrswesen);
- Angleichung der Verbrauchsteuern, insbesondere der Mehrwertsteuer;
- Europaweite Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen ab einer bestimmten finanziellen Höhe;
- Erweiterung der Freizügigkeitsregelung für Arbeitskräfte und Erleichterung der innergemeinschaftlichen Mobilität.

Dieses ehrgeizige Programm konnte inzwischen, wider Erwarten, im großen und ganzen vollendet werden. Die

Umsetzung in nationales Recht wird allerdings zu Verzögerungen in manchen Bereichen führen. Weiterhin wird auf einem wichtigen Gebiet, nämlich bei der Angleichung der Mehrwertsteuersätze, nicht die erforderliche Harmonisierung erreicht werden können. Um nicht weiter Grenzkontrollen wegen unterschiedlicher Steuersätze (und damit unterschiedlichen Preisen) aufrechtzuerhalten, muß ein mehr oder weniger aufwendiges Erstattungsverfahren aufgebaut werden.

Außerdem werden die Harmonisierungs- und Angleichungsprozesse nicht definitiv beendet sein, denn es werden sich neue Erfordernisse ergeben (z.B. bei den technischen Normen und Regeln). Damit ist das Binnenmarktprogramm als Prozeß zu verstehen, der auch nach dem 1.1. 1993 weitergehen wird.

3.2 Die Chancen und Risiken des größeren Binnenmarktes

Vom Abbau der Hemmnisse, die einem möglichst ungehinderten Austausch von Gütern, Diensten und Kapital noch entgegenstehen, wird ein zusätzlicher Handelsimpuls erwartet. Durch den Wegfall von Kosten (z.B. Entfallen der Grenzformalitäten oder wegen einheitlicher Normen), entsteht ein zusätzlicher Nachfrageschub. Dieser wird sich auch über einen steigenden Kräftebedarf auf dem Arbeitsmarkt niederschlagen. Berechnungen¹ ergaben, daß bei Verwirklichung des Binnenmarktprogramms sich ein zusätzliches Wachstum des Sozialprodukts von jährlich 0,3-0,5% ergibt. Dies würde für die Gesamt-EG und über 6 Jahre verteilt (der Laufzeit des Programms), einen Arbeitsplatzzuwachs von über 2 Millionen bedeuten. Davon entfallen etwa 500000 auf die Bundesrepublik Deutschland. Als exportstarkes Land profitiert Deutschland besonders von einem größeren Markt.

Die Zahlen zeigen die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen: Bei einer gegenwärtigen Arbeitslosenzahl von fast 15 Millionen kann die Arbeitslosigkeit zwar verringert, aber keineswegs beseitigt werden. Die Arbeitslosigkeit wird also auch in den neunziger Jahren hoch bleiben. Insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit, von der in manchen EG-Ländern die Hälfte aller Arbeitslosen betroffen ist, wird ein drängendes Problem bleiben.

Die ursprünglich geäußerte Befürchtung, daß aufgrund des stärkeren Wettbewerbs und des daraus folgenden Rationalisierungsdruckes zunächst Arbeitskräfte abgebaut werden, hat sich bisher nicht eingestellt. Die globalen Beschäftigungszahlen zeigen von 1985 bis 1991 ein Ansteigen der Beschäftigung. Erst ab 1991 verlangsamte sich der Zuwachs.

Der größere europäische Binnenmarkt bringt aber nicht nur Chancen, sondern auch Risiken. Die eigentliche Unsicherheit liegt weniger in den globalen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen, sondern in den durch den intensiveren Wettbewerb verschärften Verteilungseffekten:

- Sektorale Effekte, da das Binnenmarkt-Programm in erster Linie an einzelnen bisher geschützten Wirtschaftsbereichen ansetzt und diese dem Wettbewerb ausgesetzt werden. Daraus können sich Konzentrationen ergeben, die eine Verschiebung der Arbeitsteilung innerhalb der EG

¹ Prognos AG: Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 138.1, Nürnberg 1990.

Hauser, Heinz: Herausforderungen des europäischen Wirtschaftsraumes. In: Außenwirtschaft, Juni 1988, S. 150.

nach sich ziehen, etwa durch Spezialisierung auf bestimmte Produkte/Dienstleistungen in den Regionen.

Eine besondere Betroffenheit ergibt sich für diejenigen Branchen, die in überdurchschnittlichem Maße durch Handelsbarrieren und Marktregulierungen geschützt sind/waren. Von Marktzugangsbeschränkungen sind in erster Linie öffentliche Dienstleistungen (Post- und Fernmeldewesen, öffentlicher Personennahverkehr, Eisenbahnen u. a.) betroffen. Über die Festlegung von Preisen und Konditionen werden vor allem die Verkehrsmärkte (Luft- und Güterfernverkehr) sowie die Märkte für Finanzdienstleistungen reguliert. Technische Normen und Arbeitszeitsvorschriften betreffen in erster Linie die Investitionsgütermärkte, während Gesundheits- und Umweltschutzvorschriften in die Gesundheits- und Pharmamärkte sowie in die Märkte für Nahrungsmittel eingreifen.

Die bisherige wirtschaftliche Integration im EG-Raum war allerdings eher gekennzeichnet durch eine zunehmende intra-industrielle Verflechtung, also durch gegenseitige Warenflüsse von Unternehmen innerhalb einer relativ engen Industrie- oder Produktgruppe. Es kam also nicht zu einer Arbeitsteilung in dem Sinn, daß z. B. ganze Industriezweige verlagert wurden. In diesem Zusammenhang ist es wichtig darauf hinzuweisen, daß innerhalb eines integrierten Wirtschaftsraumes Standorte nicht in erster Linie für Unternehmen, sondern für Unternehmensfunktionen (Produktion, Forschung und Entwicklung, Vertrieb, Sitz und Verwaltung) gewählt werden². Die bestmögliche Verteilung von Unternehmensfunktionen über den Raum, unter Abwägung der spezifischen Vor- und Nachteile bestimmter Standorte, muß nicht zu einer Konzentration aller Unternehmensbereiche in einem Land führen. Je stärker sich der europäische Wirtschaftsraum integriert, desto mehr werden derartige Entwicklungen, die im nationalen Rahmen schon lang beobachtbar sind, sich auch auf europäischer Ebene ergeben.

- Regionale Effekte, da die einzelnen Regionen unterschiedliche Entwicklungsniveaus und Standortbedingungen aufweisen. Die weniger industrialisierten Länder an der Peripherie der EG befürchten, daß vor allem die bisher schon wirtschaftlich stärkeren Länder von diesem größeren Markt profitieren und die Kluft zwischen armen und reichen Ländern nicht kleiner wird. Aus diesem Grund wird eine intensivere europäische Regionalpolitik unumgänglich. Deshalb wurden die Mittel der sog. Strukturfonds aufgestockt. Deren Volumen beträgt 1992 rund 25 Milliarden DM. Mehr als die Hälfte der Mittel geht an die sogenannten peripheren Länder der EG (Griechenland, Italien, Spanien, Portugal, Irland).

- Soziale Effekte, da die Umverteilung des Wohlstandsgewinnes verschiedene Bevölkerungsgruppen betrifft. Es wurde kritisiert, daß sich das Binnenmarktprogramm in erster Linie an die Unternehmen richtet und diese profitieren. Es müßte deshalb durch eine „soziale Dimension“ flankiert werden, um Nachteile für Arbeitnehmer zu vermeiden. Hierher gehören Fragen des Arbeits- und Sozialrechts. Beispiele sind Arbeitszeitregelungen, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz. Ein erster Schritt ist mit der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte“ getan. Es ist vorgesehen, einen „Sockel“ von Mindeststandards sozialer Grundrechte zu errichten, der in allen EG-Ländern gilt. Der Entwurf des Aktionsprogramms zur Umsetzung der Sozialcharta geht in diese Richtung (siehe entsprechendes Kapitel in diesem Beitrag).

- Ein weiteres Risiko besteht in der fortschreitenden Konzentration von Unternehmen. Damit könnte der dem Binnenmarkt-Programm zugrundeliegende Wettbewerbsgrundsatz unterlaufen werden. Es können sich marktbeherrschende Euro-Unternehmen herausbilden. Eine Welle von Übernahmen und Kooperationen ist bereits seit einiger Zeit zu beobachten. Eine europäische Monopol-/Kartellkontrolle wird notwendig. Die EG-Kommission hat deshalb 1990 eine europäische Kartellbehörde eingerichtet (gestützt auf EWG-Vertrag Art. 85)³.

3.3 Ausblick: Die Wirtschafts- und Währungsunion

Aus wirtschaftlicher Sicht sind die Bestimmungen zur Schaffung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion das Kernstück der Maastrichter Vereinbarungen vom Dezember 1991. Sie enthalten die Spielregeln für den in drei Stufen – spätestens bis Anfang 1999 – geplanten Übergang zu einer einheitlichen Währung sowie einer unabhängigen, dem Ziel Preisstabilität verpflichteten Europäischen Zentralbank (EZB). Voraussetzung ist aber, daß alle nationalen Parlamente, teilweise in Verbindung mit einer Volksabstimmung, der Vertragsänderung zustimmen.

Nach Artikel 105 des Vertrages über die Europäische Union ist „das vorrangige Ziel des ESZB, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft.“ (Anmerkung: Das ESZB steht für Europäisches System der Zentralbanken und dieses setzt sich zusammen aus der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten). Damit das vorrangige Ziel Preisstabilität erreicht werden kann, erhält das ESZB einen unabhängigen Status, d. h., bei seinen Entscheidungen kann es keinen Weisungen oder Bindungen durch andere Stellen unterworfen werden (Art. 107). Der Vertrag gibt auch die rechtliche Grundlage, daß die Geldpolitik mit dem Ziel Preisstabilität nicht durch Entscheidungen der Währungspolitik behindert wird. Wechselkursänderungen gegenüber Drittstaaten können nur mit Zustimmung der EZB getroffen werden (Art. 109). Diese Vorschriften bedeuten, rein rechtlich gesehen, einen Vorrang des Ziels Preisstabilität gegenüber anderen wirtschaftspolitischen Zielen.

Ob nun das im Vertrag festgelegte Ziel Preisstabilität voll erreicht wird, hängt davon ab, ob in den Mitgliedsländern mit Beginn der Währungsunion ein ausgeprägtes Stabilitätsbewußtsein vorherrscht. Hierfür kommt den Aufnahmebedingungen der Mitgliedstaaten in die Währungsunion besondere Bedeutung zu.

³ Zwei weitere wichtige Probleme sollen nur noch kurz angedeutet werden, da sie über den Rahmen des hier zu behandelnden Themas Arbeitsmarkt hinausgehen:

- Umwelt: Produktion ist auch mit einem Verbrauch von natürlichen Ressourcen verbunden. Dieser nimmt im allgemeinen bei einer Beschleunigung des Wirtschaftswachstums zu, insbesondere im Energiebereich. Größere Arbeitsteilung und mehr Handel, wie mit dem Binnenmarktprogramm beabsichtigt, führen zu einer stärkeren Verkehrsbelastung, was Infrastruktur und Umwelt immer stärker bedroht.
- Entscheidungsprozesse: Entscheidungs- und Kontrollkompetenz für europaweite Regelungen gehen vom Ministerrat und der EG-Kommission aus. Im Ministerrat, in dem letztendlich über die Vorschläge der Kommission abgestimmt und entschieden wird, sind jedoch nur die Regierungschefs oder die Minister der jeweils gewählten Regierung vertreten. Eine stärkere Mitbeteiligung aller gewählten Vertreter, also des Europäischen Parlaments ist notwendig.

Als Kriterien sind festgelegt: (Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109j des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)

- (1) Die durchschnittliche Inflationsrate darf während des letzten Jahres vor der Prüfung das Mittel der drei preisstabilsten Länder um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte übersteigen.
- (2) Das Niveau der langfristigen Zinsen darf das Mittel der drei preisstabilsten Länder um nicht mehr als 2 Prozentpunkte überschreiten.
- (3) Die Währung des betroffenen Landes muß dem Europäischen Währungssystem angehören und darf in den letzten beiden Jahren nicht abgewertet worden sein.
- (4) Die jährliche Neuverschuldung darf 3% und der öffentliche Schuldenstand 60% des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen.

Ende 1996 prüft der Rat der Finanzminister, welche Länder diese Eintrittsbedingungen für die Europäische Währungsunion erfüllen. Fällt die Überprüfung für die Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht positiv aus, wird sie 1998 wiederholt. Die dabei erfolgreichen Länder bilden dann von 1999 an die Europäische Währungsunion.

Dem auf deutsches Drängen hin eingeführten Vorrang der Preisstabilität wurde größtmöglich Rechnung getragen. Dennoch wird Neuland betreten, das trotz vertraglicher Absicherungen Unsicherheiten in sich birgt.

Ob die verabredeten Konvergenzkriterien ein Stabilitätsbewußtsein induzieren und sicherstellen, daß eine Stabilitätsgemeinschaft entsteht, läßt sich noch nicht eindeutig entscheiden. So sind beispielsweise die Kriterien (1) und (2) nicht absolut, sondern relativ formuliert. Sollten die drei preisstabilsten Länder nicht niedrige Teuerungsraten und niedrige Zinsen aufweisen, dann könnte anstatt der erhofften Stabilitätsgemeinschaft eine Inflationsgemeinschaft geschaffen werden. Allerdings hat es auch Deutschland in der Hand, die durchschnittliche Preissteigerungsrate der drei Stabilitätsbesten nach unten zu drücken. Auch darf nicht übersehen werden, daß der Ehrgeiz der meisten Länder groß sein dürfte, bei der Währungsunion dabei zu sein und nicht in einem Europa der zwei Geschwindigkeiten als zweitklassig abgestempelt zu werden.

Veränderungen der Wechselkurse, um heimische Preissteigerungen gegen außen auszugleichen, können nicht mehr vorgenommen werden. Damit werden vor allem die weniger stabilitätsbewußten Länder – dies sind in der Regel auch die wirtschaftlich weniger entwickelten Länder – einem stärkeren Wettbewerbsdruck als bisher ausgesetzt.

Da es zwischen den EG-Ländern noch große Unterschiede gibt, ist „zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft“ neben einer weiteren Aufstockung der Strukturfonds (Regionalfonds, Agrarfonds, Sozialfonds) ein sog. „Kohäsionsfonds“ von jährlich 20 Milliarden DM vorgesehen. Aus diesem Fonds sollen in den weniger entwickelten Ländern der Gemeinschaft Vorhaben im Bereich Umweltschutz und Verkehrsinfrastruktur gefördert werden.

Die Priorität der Preisstabilität – die vor allem von den Deutschen gefordert wurde – verlangt, daß die Geld- und Währungspolitik der Europäischen Gemeinschaft bzw. der EZB mit allen zugehörigen Kompetenzen überantwortet wird. Dies gilt jedoch nicht für die Wirtschaftspolitik, die weiterhin nationale Domäne bleibt. Diese Aufspaltung der Zuständigkeiten für die Wirtschafts- und Währungspolitik

ist nicht unbedenklich. Ausgewogenes Wirtschaftswachstum und die Stabilität einer Währung sind nicht ausschließlich das Ergebnis einer auf die Preisstabilität verpflichteten Währungspolitik. Wenn sich die nationalen Träger der Fiskal- und der Einkommenspolitik nicht gleichermaßen stabilitätsorientiert verhalten, kann die EZB überfordert sein, Preisstabilität zu sichern.

Die Währungsunion erfordert im Grunde auch eine gemeinsame Wirtschaftspolitik. Ansonsten ist nicht auszuschließen, daß zum Beispiel in einem Land konjunkturbedingte Preissteigerungen eine straffe Geldpolitik und damit hohe Zinsen erfordern, während in einem anderen Land wegen rezessiver Einflüsse niedrige Zinsen angebracht wären. Das Problem ist dann, wie soll die Europäische Zentralbank reagieren?

Ökonomisch betrachtet, bedeutet eine gemeinsame Währung wegen des Wegfalls der Tauschkosten eine erhebliche Kosteneinsparung. Dadurch verringern sich die Kosten für Investitionen und die Preise für Verbraucher. Der Wegfall dieser Kosten ist investitions- und nachfragewirksam und damit auch positiv für die Beschäftigung.

Das Erreichen der Zielvorgaben zum Beitritt in die Währungsunion bedeutet allerdings für viele Länder eine stärkere Haushaltsdisziplin, also Beschränkung bei den Staatsausgaben oder Steuererhöhungen zu deren Deckung. Dies kann das Wirtschaftswachstum und damit die Beschäftigung, zumindest kurz- bis mittelfristig, einschränken.

Weiterhin wird durch den Wegfall von Barrieren (Währungsgrenzen) der Wettbewerb intensiver. Kapital wird in einem gemeinsamen Markt schneller dahin fließen, wo es

am ertragreichsten eingesetzt wird. Standortfaktoren, wie die Infrastruktur, die Qualifikation der Arbeitskräfte, die Ausgestaltung der arbeits- und sozialrechtlichen Systeme oder die Besteuerung, werden noch stärkeres Gewicht erlangen.

Bezüglich des Arbeitsmarktes erscheint noch der Hinweis wichtig, daß bei knappen Haushalten die aufgestockten Strukturfonds ein wesentliches Mittel der gemeinschaftlichen Struktur- und Beschäftigungspolitik darstellen werden. Hier deutet sich ein Verteilungsproblem an. Die Hauptgeberländer wehren sich, noch mehr an den Haushalt (zur Finanzierung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds) der Gemeinschaft abzugeben.

4 Die gegenwärtige Situation auf den europäischen Arbeitsmärkten

4.1 Beschäftigung

Im Jahre 1990 gab es in den 12 EG-Staaten 132 Millionen Erwerbstätige, darunter 53 Millionen Frauen. Die Übersicht 1 zeigt die Verteilung auf die einzelnen EG-Länder. Die Beschäftigung hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen, ihr Anstieg flacht sich aber wegen der inzwischen ungünstigeren Konjunkturlage ab. Zwischen 1985 und 1990 stieg sie um 9 Millionen. Der Beschäftigungszuwachs verteilte sich ungleichmäßig auf die Länder. Er war besonders stark in Großbritannien, Portugal, Spanien und den Niederlanden. Vom Beschäftigungsaufschwung profitierten vor allem Jugendliche, die neu einen Arbeitsplatz suchten, und Frauen, deren Beschäftigungszuwachs EG-weit doppelt so hoch war wie der der männlichen Erwerbstätigen. Allerdings handelte es sich dabei oft um Teilzeitarbeitsplätze (ca. ein Viertel). Nur 30% des Beschäftigungszuwachses entfielen auf vorher Arbeitslose, d.h. auf Personen, die aus der Arbeitslosigkeit kamen⁴. Dieses Phäno-

⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Beschäftigung in Europa 1991. Brüssel 1991, S. 9.

Übersicht 1: Zivile Erwerbstätige in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft (in 1000) 1980–1991

	Insgesamt													
	EUR 12	B	DK	D	GR	E	F	Irl	I	L	NL	P	UK	
1980	123 657	3706	2460	25 797	3356	11 495	21 334	1141	20 313	157,5	4970	3924	25 004	
1985	121 188	3573	2556	25 010	3589	10 567	20 914	1062	20 508	160,2	5076	4057	24 116	
1990	132 357	3675	2653	27 946	3719	12 578	21 687	1115	21 215	188,9	6268	4693	26 619	
1991	132 570	3669	2630	28 430	:	12 608	21 782	1113	21 410	196,1	6444	4832	25 752	

	Anteil der Frauen an der Erwerbstätigkeit													
	EUR 12	B	DK	D	GR	E	F	Irl	I	L	NL	P	UK	
1980	36,4	35,8	44,5	38,1	29,6	28,9	39,5	28,7	32,2	30,9	30,7	38,8	40,2	
1985	38,0	38,2	45,1	39,0	33,9	29,4	41,5	31,3	33,3	33,8	34,3	40,6	42,2	
1990	34,9	40,7	45,9	40,8	35,2	32,3	42,6	33,3	35,1	35,2	38,4	42,5	44,2	
1991	40,3	40,7	46,1	41,2	–	32,8	42,9	33,9	35,3	35,5	39,0	43,3	44,8	

	Anteil der Teilzeitbeschäftigten													
	EUR 12	B	DK	D	GR	E	F	Irl	I	L	NL	P	UK	
1985	13,1*	8,6	24,3	12,8	5,3		10,9	6,5	5,3	7,2	22,7		21,2	
1990	13,5	10,9	23,3	15,2	4,1	4,9	11,9	8,1	4,9	7,0	31,8	6,0	21,7	

* EUR 10^{14,7}

Quelle: Eurostat: (1) Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1989 (2) Schnellbericht Bevölkerung und Soziale Bedingungen 1992/3 (3) Erhebung über Arbeitskräfte, verschiedene Jahrgänge.

men, daß die Arbeitslosigkeit nicht in gleichem Umfang abgebaut wird wie die Beschäftigung steigt, ist auf die sog. Stille Reserve auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen. Darunter versteht man Personen, die zur Zeit keine Arbeit suchen, weil sie erwarten, ohnehin keine Beschäftigung zu finden. Sobald sich aber die Konjunktursituation verbessert, suchen diese „versteckten Erwerbspersonen“ eine Beschäftigung. Eine große Gruppe dieser „Arbeitskräfte-reserve“ sind Frauen.

Die meisten der zwischen 1985 und 1990 neu geschaffenen Arbeitsplätze entfielen auf den Dienstleistungsbereich⁵. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, daß Industrieunternehmen immer häufiger ihre in den Dienstleistungsbereich fallenden Arbeiten an entsprechende Dienstleistungsunternehmen auslagern.

Ein weiteres Phänomen in der Beschäftigungsentwicklung der letzten drei Jahrzehnte ist das Sinken der sog. Beschäftigungsschwelle. Diese gibt an, ab welchem Wirtschaftswachstum die Beschäftigung steigt. Die Beschäftigungsschwelle ist von jährlich 4% im Zeitraum 1960-73 auf unter 2% in den 80er Jahren gesunken⁶. Daß die Beschäftigungswirksamkeit des Wachstums zugenommen hat, ist auf verschiedene miteinander zusammenhängende Faktoren zurückzuführen, wie z. B. auf die wachsende Bedeutung der beschäftigungsintensiveren Dienstleistungen, auf die Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitszeit pro Beschäftigten (einschließlich einer gewissen Zunahme der Teilzeitarbeit – vergleiche Übersicht 1) und auf die langsamere Substitution der Arbeit durch Kapital⁷. Letzteres wird u. a. mit den moderaten Lohnabschlüssen der 80er Jahre begründet.

4.2 Arbeitslosigkeit

Die Übersicht 2 zeigt die Arbeitslosenquote für die EG-Länder. In letzter Zeit ist wegen der Verschlechterung der

wirtschaftlichen Situation in vielen EG-Ländern wieder ein Ansteigen der Arbeitslosenquote zu beobachten.

Hinter den Ingesamtszahlen für die EG verbergen sich erhebliche Unterschiede von Land zu Land in der Arbeitslosenquote. Die höchsten Quoten gab es 1991 in Irland und Spanien, die niedrigste in Luxemburg. Die Bundesrepublik Deutschland (nur alte Bundesländer) zählte mit 4,3% zu den Ländern mit einer relativ niedrigen Arbeitslosenquote (Ergebnisse der europäischen Arbeitskräftestichprobe).

Große Unterschiede gibt es auch zwischen den Geschlechtern und bei der Jugendarbeitslosigkeit (unter 25 Jahre). Die Arbeitslosenquote der Frauen liegt durchweg höher als die der Männer, zum Teil liegt sie erheblich darüber. Sie verharrt trotz der generellen Beschäftigungszunahme während der 80er Jahre auf hohem Niveau. Demgegenüber ist die Arbeitslosenquote der Männer merklich zurückgegangen.

Die Jugendarbeitslosigkeit liegt nach wie vor weit über dem Durchschnitt, obwohl die Quote bis 1990 überproportional gefallen ist. Seitdem steigt die Jugendarbeitslosigkeit wieder an. Bei sich verschlechternder Wirtschaftslage werden zuerst die Einstellungen gestoppt. Dies trifft besonders die Jugendlichen. Unter ihnen finden sich viele Berufsanfänger.

5 Arbeitsmarkttrends bis zum Jahr 2000 5.1

Globale Trends

Die Bevölkerung in der jetzigen Zwölfer-Gemeinschaft wird nur noch wenig wachsen, nämlich nur um insgesamt 1% zwischen 1990 und dem Jahr 2000 (ohne Berücksichtigung von Zuwanderungen). Dieser geringe Zuwachs ist vor allem auf den Geburtenrückgang zurückzuführen, der inzwischen auch alle Mittelmeerländer erfaßt hat.

Demgegenüber erwartet man eine etwas stärkere Steigerung der Erwerbspersonenzahl (Beschäftigte + Arbeit-suchende). Für die EG insgesamt rechnet man von 1990 bis zum Jahr 2000 mit ca. 4% Zuwachs, der sich allerdings auf die EG-Länder recht unterschiedlich verteilt⁸.

Die vorausgeschätzte Erwerbspersonenzahl ist aus der Bevölkerungsentwicklung – unter Berücksichtigung von

⁵ Ebd.

⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Nr. 10 Okt. 1991, S. 4. Für die Bundesrepublik Deutschland siehe Diskussion bei Wolfgang Klauer: Zur Entwicklung von Produktivität und Beschäftigungsschwelle. In: MittAB 1/1990, S. 86 ff.

⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Nr. 10 Okt. 1991, S. 4.

⁸ Vgl. Prognos AG: Prognos World Reports: Industrial Countries. Basel 1991, S. 88.

Übersicht 2: Arbeitslosenquoten in den EG-Staaten 1983–1991

	1983			1985			1989			1991		
	Männer	Frauen	Jugendl.	Männer	Frauen	Jugendl.	Männer	Frauen	Jugendl.	Männer	Frauen	Jugendl.
Belgien	8,7	19,1	27,5	7,6	18,6	25,4	5,5	13,3	18,1	5,4	12,6	18,8
Dänemark	8,1	10,4	16,8	5,6	9,1	10,5	6,9	8,6	10,8	7,9	9,5	11,1
Westdeutschland	6,1	8,0	11,9	6,1	8,7	10,1	4,5	7,2	5,5	3,7	5,2	3,8
Griechenland	5,8	11,7	22,8	5,6	11,7	22,9	4,6	12,4	24,8	4,3 ¹	11,7 ¹	23,2 ¹
Spanien	16,5	20,9	42,7	20,1	25,2	48,2	12,8	25,0	33,9	12,0	23,0	30,5
Frankreich	6,3	10,8	21,5	8,3	12,5	25,4	7,0	12,4	20,4	7,4	12,6	20,2
Irland	14,6	16,6	22,3	17,5	19,8	26,1	15,4	16,4	21,8	15,4	17,5	24,4
Italien	5,7	14,3	29,7	6,4	15,8	31,9	7,0	16,7	31,1	7,0	16,1	28,7
Luxemburg	2,6	5,2	8,1	2,2	4,4	6,8	1,4	2,8	4,3	1,4	3,0	4,7
Niederlande	11,2	14,7	22,4	9,2	12,8	17,8	6,3	11,9	13,1	4,8	10,5	9,9
Portugal	5,3	11,8	18,6	6,7	11,7	20,1	3,5	7,1	11,6	2,6	5,4	8,2
Vereinigtes Königreich	11,8	9,8	20,0	11,7	11,0	18,3	7,3	6,9	10,2	10,1	8,3	14,6
EG	8,7	11,8	22,8	9,4	12,9	23,1	7,0	11,7	17,5	7,3	11,2	17,2

¹ 1990

Quelle: Eurostat

Altersstruktureffekten, aber ohne Außenwanderungen - und den erwarteten Erwerbsquoten (Erwerbstätige bezogen auf die Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe) abgeleitet, stellt also das Angebot an Arbeitskräften dar. Wie wird sich aber die Nachfrage nach Arbeitskräften entwickeln? Die verfügbaren Vorausschätzungen deuten darauf hin, daß sich in den EG-Ländern die Nachfrage nach Arbeitskräften stärker erhöht als die Zahl der Personen, die eine Arbeit suchen⁹. Allerdings sind solche Projektionen angesichts der unbekanntenen Zahl zukünftiger Zuwanderungen in hohem Maße unsicher. Die relativ günstige Einschätzung in den vorliegenden Prognosen basiert auf folgenden Annahmen: Ausgegangen wird von einer zurückgehenden Zahl an neu in das Erwerbsleben eintretenden Jugendlichen, dem Sinken der sog. Beschäftigungsschwelle und einem insgesamt für die neunziger Jahre etwas höher eingeschätzten wirtschaftlichen Wachstum. Wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften schneller steigen sollte als die Zahl der Personen, die eine Beschäftigung suchen, dann muß sich diese Entwicklung auch auf die Arbeitslosenzahlen niederschlagen. Bis zum Jahr 2000 könnte deshalb unter *günstigen* Rahmenbedingungen die EG-Arbeitslosenquote von zur Zeit 9% auf 5-6% zurückgehen. Damit verringert sich zwar die Arbeitslosigkeit, sie wird aber weiterhin hoch bleiben.

Relativierend zu diesem eher optimistischen Szenario muß an dieser Stelle nochmals auf das Phänomen der sog. Stillen Reserve verwiesen werden: bei sich bessernder Konjunkturlage wurde der Beschäftigungsaufschwung in der Vergangenheit nur zu einem Teil aus der Arbeitslosigkeit gespeist. Insbesondere der Umfang der Langzeitarbeitslosigkeit ging nur wenig zurück. Vielmehr kommen die Neueinstellungen zum größeren Teil aus der Stillen Reserve, d. h. von Nicht-Erwerbspersonen, die bei besserer Wirtschaftslage (wieder) eine Arbeit suchen und aufnehmen¹⁰.

5.2 Steigende Bedeutung der Qualifikation

Praktisch alle Prognosen des Arbeitskräftebedarfs für die neunziger Jahre und darüber hinaus betonen einen weiteren Nachfragezuwachs nach Wissenschaftlern, Ingenieuren, Technikern und hochqualifizierten Arbeitnehmern im allgemeinen¹¹. Sie bestätigen Ergebnisse, die man auch aus der Fortschreibung der bisherigen Beschäftigungstrends gewinnen kann.

Die Bedeutung der Qualifikation der Arbeitnehmer für ihre jeweiligen Beschäftigungschancen wird zukünftig weiter steigen. Dies gilt sowohl bei der Erstausbildung als auch bei der Weiterbildung. Die steigende Bedeutung der Qualifikation ergibt sich aus der zunehmenden Automatisierung

und Spezialisierung. Weiterhin hängt bei stärkerem internationalen Wettbewerbsdruck die Realisierung von Produktivitätsfortschritten zunehmend von der Qualifikation der Arbeitskräfte in den Unternehmen ab. Auch bei Innovationen, die entscheidend die Absatzmöglichkeiten verbessern, wird die Qualifikation zu einer entscheidenden Größe. Auch Investoren, die in weniger entwickelten Ländern der EG investieren wollen, sind auf qualifiziertes Personal angewiesen. Steigende Qualifikationsanforderungen im zunehmenden europäischen Wettbewerb, ein alterndes Erwerbspersonenpotential und geburtenschwache jüngere Jahrgänge werden den EG-weiten Wettbewerb um knappe Fachkräfte verstärken. Neben der Erstausbildung von Arbeitskräften, die vor allem in den südlichen Ländern zu intensivieren ist, werden angesichts des rapiden technischen Wandels in der ganzen Gemeinschaft Fort- und Weiterbildung immer wichtiger. Diese Bemühungen sind auch mit Programmen der EG weiter zu intensivieren.

5.3 Problem Langzeitarbeitslosigkeit und ältere Arbeitnehmer

Arbeitslosigkeit bleibt auch in den neunziger Jahren in großem Ausmaß erhalten. Insbesondere bleibt die Langzeitarbeitslosigkeit ein drängendes Problem. In der Vergangenheit war bereits ein Ansteigen des Anteils der Langzeitarbeitslosen (1 Jahr oder länger arbeitslos) an der Gesamtarbeitslosenzahl zu beobachten. Inzwischen ist in der Europäischen Gemeinschaft jeder zweite Arbeitslose ein Langzeitarbeitsloser (Übersicht 3). Langzeitarbeitslose sind häufig ältere Arbeitnehmer, sind weniger qualifiziert, oder haben eine nicht gefragte Qualifikation, und/oder weisen gesundheitliche Einschränkungen auf.

Langzeitarbeitslosigkeit ist häufig das Ergebnis eines Sortierprozesses und nicht nur das Resultat von Profildiskrepanzen zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen (Bildungserfordernisse der Arbeitsplätze und die Qualifikation der Arbeitskräfte). Das über viele Jahre anhaltende Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt hat zu einem „Aus-sortieren“ unter den Arbeitslosen geführt¹². Damit wird die Dauer der Arbeitslosigkeit an sich ein zusätzliches Vermittlungshemmnis. Selbst ein konjunktureller Aufschwung, verbunden mit einer gestiegenen Arbeitskräftenachfrage, baut die Langzeitarbeitslosigkeit nur wenig ab. Es ist deshalb sehr wichtig, Langzeitarbeitslosigkeit nicht entstehen zu lassen, sondern bereits präventiv bei davon Bedrohten zu bekämpfen.

Übersicht 3: Langzeitarbeitslosigkeit

	1983	1985	1987	1989	1990
Belgien	63,8	57,8	72,7	74,5	65,3
Dänemark	26,3	31,1	22,7	20,7	28,5
Westdeutschland	36,3	46,1	46,4	47,8	45,1
Griechenland	32,0	43,1	43,5	49,8	49,2
Frankreich	38,5	42,8	43,4	42,6	38,6
Irland	.	61,9	63,6	64,4	63,6
Italien	52,3	63,2	63,4	66,9	67,4
Luxemburg	31,0	34,6	30,6	30,8	30,3
Niederlande	46,1	55,0	42,0	43,9	44,3
Vereinigtes Königreich	44,5	47,6	44,8	37,7	33,2
Portugal	.	.	53,0	44,4	43,6
Spanien	.	.	60,4	55,8	50,8
EUR 12	.	.	51,8	50,8	47,8

Quelle: Eurostat

⁹ Industrial Research and Development Advisory Committee of the Commission of the European Communities (IRDAC): Qualifikationsdefizite in Europa. Brüssel 1991, S. 37; Prognos AG: Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 138.1, S. 411 ff.

¹⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Beschäftigung in Europa 1992. Brüssel 1992, Kapitel 1.2.

¹¹ Vgl. z. B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Beschäftigung in Europa 1991. Brüssel, S. 131; Prognos AG: Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 138.1, Nürnberg 1990; Industrial Research and Development Advisory Committee of the Commission of the European Communities (IRDAC): Qualifikationsdefizite in Europa. Brüssel 1991.

¹² Ulrich Cramer, Friedrich Buttler: Entwicklung und Ursachen von mismatch-Arbeitslosigkeit in Westdeutschland. In: MittAB 3/1991, S. 493.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Fortbildung und Umschulung, Eingliederungsbeihilfen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden auch in Zukunft notwendig sein, um negative Folgewirkungen langfristiger Arbeitslosigkeit (wie z. B. Humankapitalentwertung, Anstieg der Kriminalität und des Drogenkonsums) möglichst erst gar nicht entstehen zu lassen.

5.4 Zurückgehende Jugendarbeitslosigkeit

Generell ist mit einem deutlichen Rückgang der in einer Reihe von EG-Ländern noch hohen Jugendarbeitslosigkeit zu rechnen. Die in Frankreich und einigen südlichen EG-Staaten noch erhebliche Jugendarbeitslosigkeit wird zunehmend abgebaut werden. Ein derartiger Trend zeichnete sich bereits in den vergangenen Jahren ab. Die abnehmende Tendenz wurde allerdings wegen der sich verschlechternden Konjunkturlage Anfang der neunziger Jahre unterbrochen. In nahezu allen Ländern werden in Zukunft weniger Jugendliche als heute in das Erwerbsleben eintreten (vgl. Übersicht 4). Der zunehmende Kräftebedarf wird besonders junge Arbeitskräfte begünstigen. Für diesen Trend spricht auch, daß jüngere Arbeitskräfte i. d. R. besser ausgebildet bzw. leichter zu qualifizieren sind und die Unternehmen sie deshalb bei Einstellungen tendenziell bevorzugen. Voraussetzung für die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation junger Arbeitnehmer, v. a. in Südeuropa, ist allerdings, daß sie zumindest eine solide berufliche Grundbildung erhalten.

5.5 Chancen und Risiken für Frauen

Der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der Beschäftigten in den Ländern der EG hat in den achtziger Jahren zugenommen. Nach dem Beschäftigungsbericht 1990 der EG-Kommission waren Ende der achtziger Jahre ca. 55% der Frauen zwischen 14 und 59 Jahren in der EG erwerbstätig. Die höchste Frauenerwerbsquote in der EG weist Dänemark mit rund 76% aus, die niedrigsten mit etwa 39% Spanien und Irland. Die gestiegene Frauenbeschäftigung wird hauptsächlich auf das Wachstum von Teilzeitbeschäftigung im Dienstleistungssektor zurückgeführt¹³.

¹³ Vgl. zum nachfolgenden U. Walwei: Wundertüte Binnenmarkt? Was haben Frauen von der Entwicklung der Arbeitsmärkte in Europa zu erwarten? In: Habicht-Ereder, S. und A. Weinert: Europa 1992 - Beschäftigungswunder oder blaues Wunder für Frauen, Loccumer Protokolle 17/91, S. 9-32, sowie Kulaza, H.: Beschäftigungssituation von Frauen in Europa und Frauenpolitik der Europäischen Gemeinschaft. In: Arbeitspapiere aus dem Arbeitskreis SAMF (Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung), Heft 2, 1991, S. 49-72.

¹⁴ Vgl. hierzu Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Beschäftigung in Europa 1990. Brüssel 1990, Kapitel II.6.

¹⁵ Stooß, F. und I. Weidig: Der Wandel der Tätigkeitsfelder und -profile bis zum Jahr 2010. In: MittAB 1/1990, S. 34-51.

¹⁶ Vgl. hierzu Walwei, U., R. Konle-Seidl und H. Ullmann: Atypische Beschäftigungsformen und Arbeitszeiten im EG-Vergleich. In: Walwei, U. und H. Werner: Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes. BeitrAB 142, Nürnberg, 1991, S. 30-71.

¹⁷ Vgl. Ermer, P., T. Schulze, F. Schulz-Nieswandt, W. Sesselmeier: Soziale Politik im EG-Binnenmarkt, Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Band 12. Regensburg, 1990, S. 130 ff.

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist qualifikationspezifisch polarisiert¹⁴. Frauen mit höherer Qualifikation sind häufiger erwerbstätig als Frauen ohne Berufsausbildung. Besonders stark vertreten in der weiblichen Erwerbsbevölkerung sind jüngere, alleinstehende Frauen und ältere, verheiratete Frauen.

Die Arbeitsmarktperspektiven von Frauen im EG-Binnenmarkt hängen von der Arbeitskräftenachfrage insgesamt und ihren beruflichen Qualifikationen sowie den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (z.B. dem Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen) weiblicher Erwerbsarbeit ab. Der Binnenmarkt beschleunigt den Trend zur Dienstleistungsgesellschaft (Tertiarisierung) und zur weiteren Automatisierung in Produktion und Verwaltung. Der Prozeß der Tertiarisierung der Volkswirtschaft gibt zunächst für die Frauen Anlaß zum Optimismus, da der Dienstleistungsbereich traditionell eine Frauendomäne ist. Ein Zuwachs der Tätigkeiten wird aber weniger in dem – schon immer viele Frauen beschäftigenden – primären Dienstleistungssektor (z.B. Verkauf, Lager, Versand) erwartet, als vielmehr im Bereich des sog. sekundären Dienstleistungssektors. Dazu zählen sowohl Bereiche wie z.B. Pflege, Erziehung und Lehre, in denen bereits heute viele Frauen beschäftigt sind, als auch von Männern dominierte Tätigkeitsfelder wie Management, Forschung und Entwicklung sowie Beratung¹⁵. Da aber vor allem die letztgenannten Bereiche stark expandieren und Frauen die dafür erforderlichen Eingangsvoraussetzungen vielfach (noch) nicht erfüllen, ist der Prozeß der Tertiarisierung der Volkswirtschaft noch kein Garant für ein „Beschäftigungswunder“ zugunsten der Frauen.

Der prognostizierte Automatisierungsschub birgt für die Frauen Chancen und Risiken. Zum einen wird ein großer Teil der vielfach von Frauen ausgeübten, einfachen repetitiven Tätigkeiten (z. B. Büroarbeiten, Montage) wegfallen. Zum anderen werden aber schwere körperliche Arbeiten im Produktionsbereich zugunsten von Planungs-, Gestaltungs- und Wartungsaufgaben zurückgedrängt. Letztere stehen prinzipiell auch Frauen offen. Wollen Frauen die zusätzlichen Möglichkeiten am Arbeitsmarkt nutzen, werden sie die zunehmend nachgefragten sekundären Dienstleistungstätigkeiten in ihr Aus- und Weiterbildungskalkül einzubeziehen haben. Bei der Förderung der beruflichen Qualifikation von Frauen geht es also nicht nur um eine Hebung des Qualifikationsniveaus schlechthin, sondern auch um eine Erweiterung ihres beruflichen Spektrums.

5.6 Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen

In den achtziger Jahren sind in den EG-Ländern in zunehmendem Maße sog. „atypische Beschäftigungsformen“ entstanden, die von den Mustern „normaler Beschäftigung“ abweichen (vgl. Übersicht 5). Beispiele hierfür sind befristete Arbeitsverhältnisse sowie Teilzeit- und Leiharbeitsverhältnisse¹⁶. Auch solche Beschäftigungsverhältnisse haben nachhaltig zum Beschäftigungswachstum in den achtziger Jahren beigetragen¹⁷.

Übersicht 4: Anteil der Erwerbspersonen unter 35 Jahren 1990, 2000

	EUR 12	B	DK	F	D	GR	Irl	I	L	NL	P	E	UK
1990	40,4	44,1	35,9	40,7	39,4	38,3	43,4	41,9	44,1	43,2	39,9	44,2	37,9
2000	36,0	37,5	33,4	36,8	31,9	37,8	45,5	38,3	34,2	36,1	39,1	41,9	33,6
Differenz	-4,4	-6,6	-2,5	-3,9	-7,5	-0,5	-2,1	-3,6	-9,9	-7,1	-0,2	-2,3	-4,3

Quelle: Prognos World Reports: Industrial Countries 1992

Übersicht 5: Atypische Beschäftigungsformen und ihre rechtliche Beschränkung in EG-Ländern

Land	Beschäftigungsform	Befristete Arbeitsverträge	Arbeitnehmerüberlassung	Teilzeitarbeit ¹⁾
B		+	+	+
DK		0	0	0
F		++	+	+
D		+	+	0
GR		++	++	+
IRL		0	0	0
I		++	++	+
L		++	0	+
NL		+	+	0
P		+	0	+
E		+	++	+
GB		0	0	0

0 = keine oder geringfügige Beschränkungen

+ = moderate Beschränkungen

++ = weitreichende Beschränkungen

¹⁾ Bei der Teilzeitarbeit wurde insbesondere berücksichtigt, ob in den Ländern sozialversicherungsfreie Beschäftigung zulässig ist.

Für die Unternehmen ist der Einsatz atypischer Beschäftigungsformen attraktiv, weil sie dadurch personelle Kapazitäten an schwankende Erfordernisse der Produktion anpassen können. Sie erlauben eine Verringerung oder sogar Vermeidung betrieblicher Leerlaufzeiten und eine Reduzierung ungenutzter Personalreserven. Auch aus der Perspektive von Arbeitnehmern sind atypische Beschäftigungsformen nicht zwangsläufig die schlechtere Alternative gegenüber Normalarbeitsverhältnissen. Teilweise entsprechen sie ihren Interessen. Dies gilt z. B. bei Frauen mit Kindern, die Teilzeitarbeit wünschen, oder bei Schülern und Studenten, die nicht an dauerhafter Beschäftigung interessiert sind. In anderen Fällen bleibt aber Arbeitssuchenden aufgrund der Beschäftigungssituation in der Regel keine Alternative zur atypischen Beschäftigung.

Da für die neunziger Jahre insgesamt nach den vorliegenden Projektionen – auch durch die Vollendung des Binnenmarktes – von einer eher günstigen Beschäftigungslage in den meisten EG-Ländern ausgegangen werden kann, ist eine Zurückdrängung der aus Arbeitnehmersicht unfreiwilligen, atypischen Beschäftigung wahrscheinlich. Gleichzeitig verbessert sich aber die Verhandlungsposition solcher Arbeitssuchender, die bewußt Abweichungen vom „normalen“ Arbeitsverhältnis in Kauf nehmen wollen¹⁸.

Würde der Versuch unternommen, durch Mindestnormen auf Ebene der EG und der Nationen sowie durch Tarifverträge/Betriebsvereinbarungen Nachteile der sozialen Sicherung und des arbeitsrechtlichen Schutzes der betroffenen atypisch Beschäftigten abzumildern, könnten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerwünsche besser in Gleichklang gebracht werden.

6 Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft

6.1 Wie hat sich die Freizügigkeit für Arbeitskräfte ausgewirkt?

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, d. h. die ungehinderte Möglichkeit, in einem anderen EG-Land eine Beschäfti-

¹⁸ Vgl. Konle-Seidl, R., U. Walwei, H. Werner: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte im Europäischen Binnenmarkt bis zum Jahr 2000. In: Walwei, U. und H. Werner, ... a.a.O. ..., 1991, S. 7-19.

Inländer auszuüben, besteht für die sechs Gründerstaaten (Frankreich, Italien, Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Niederlande, Luxemburg) seit 1968. Inzwischen gilt sie für alle 12 EG-Staaten. Sie stellt damit eine der wesentlichen Errungenschaften der Europäischen Integration dar.

Als man über die Gewährung der Freizügigkeit in den sechziger Jahren diskutierte, wurde die Befürchtung eines Überflutens mit italienischen Arbeitskräften geäußert. Dies ist nicht eingetreten. Auch der Beitritt von Großbritannien, Irland und Dänemark 1973 löste keine Wanderungswelle aus. Dies galt ebenfalls bei der Gewährung der vollen Freizügigkeit für griechische Arbeitnehmer 1987. Ähnliches dürfte für Spanien und Portugal zu erwarten sein, die jetzt ebenfalls die volle Freizügigkeit erhalten.

Die Entwicklung der ausländischen Bevölkerung und der ausländischen Beschäftigten in den EG-Staaten ist in der Übersicht 6 dargestellt. Es zeigt sich, daß die Beschäftigung von EG-Arbeitnehmern stagniert oder sogar abgenommen hat.

Die Übersicht 7 zeigt die Beschäftigung von EG-Arbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland. Man ersieht daraus, daß die Beschäftigung von EG-Bürgern zurückgegangen ist und nur in den letzten Jahren wieder geringfügig zugenommen hat, was sicherlich auch mit der guten Konjunkturlage zusammenhängt. Aus der Übersicht wird aber zugleich eine Ausnahme deutlich: Die Beschäftigung von EG-Arbeitnehmern mit Fach-/Hochschulabschluß ist laufend angestiegen.

Wie läßt sich eine derartige Entwicklung erklären? Arbeitskräftewanderungen hängen stark von den Unterschieden im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau und damit von den Verdienstmöglichkeiten ab. Nun haben sich im Laufe der Zeit die Lebensstandards zumindest angenähert. Eine Verbesserung oder Angleichung des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus ergab sich besonders aus den verstärkten Handelsbeziehungen zwischen den EG-Ländern. Hinzu kamen die Bemühungen der EG-Kommission, durch eine finanzielle Umverteilung (z. B. über den Regionalfonds und den Sozialfonds) den schwächeren Regionen der Gemeinschaft zu helfen. Durch die Verbesserung der Verdienstsituation in allen EG-Ländern ist ein wesentlicher Wanderungsimpuls verringert worden. Nun bringt gerade das Binnenmarktprogramm mehr Handelsaustausch und, damit verbunden, mehr (materiellen) Wohlstand. In der Vergangenheit hat mehr Handel nicht zu mehr Arbeitskräftewanderungen geführt. Im übrigen ist Kapital mobiler als Arbeitskräfte und kann damit als Substitut für Wanderungen wirken.

Weiterhin haben sich bestimmte wirtschaftliche Rahmenbedingungen verändert: Die peripheren Länder der EG (vor allem die Mittelmeerländer), die in der Vergangenheit das Arbeitskräftereservoir für die europäischen Industrieländer darstellten, sind aufgrund ihrer zunehmenden Industrialisierung selbst Zuwanderungsländer für ausländische Arbeitnehmer außerhalb der EG geworden. So schätzt man, daß in Italien 1-1,5 Millionen Nicht-EG-Ausländer meist illegal – leben.

6.2 Mehr Arbeitskräftewanderungen im größeren europäischen Binnenmarkt?

Wie werden sich vor dem Hintergrund der beschriebenen Arbeitsmarkttrends und des abzusehenden Wettbewerbs um Fach- und Führungskräfte die Arbeitskräftewanderungen in der EG entwickeln?

Übersicht 6: Ausländische Wohnbevölkerung und ausländische Arbeitnehmer in den EG-Staaten – in 1000

		Belgien	Däne- mark	Deutsch- land	Griechen- land	Spanien	Frank- reich	Irland	Italien	Luxem- burg	Nieder- lande	Portugal	Vereinigtes König- reich	
Ausländische Wohnbevölkerung insgesamt	1975		94	4090		165	3442							
	1980	879 ^{a)}	100	4453	70	183			211 ^{a)}	96 ^{a)}	473	109 ^{a)}	1682 ^{a)}	
	1985	898	108	4379	98	242	4061	79		99	559	80	1700	
	1986		117	4513	106	293				98	553	87	1736	
	1987			4241	121	335					568	90		
	1988	859	136	4489	155			84	407 ^{c)}		592	94	1852 ^{f)}	
	1989	869	142	4846	173	398		79	434 ^{d)}	106 ^{e)}	624	101		
	davon: EG-Staaten	1975			1616		93	1860						
		1980	598 ^{a)}	25	1503	19	108			79 ^{a)}	89 ^{a)}	168		712 ^{a)}
1985		584	26	1357	30	142	1566	65		93	173	21	729	
1986			27	1365	34	170				91	162	23	754	
1987				1240	38	193					160	24		
1988		537	27	1276	46			66	90		157	25	828 ^{f)}	
1989		537	27	1325	50	231		62	100		160	27		
davon: Nicht- EG-Staaten		1975			2474		72	1582						
		1980	281 ^{a)}	75	2950	52	75			132 ^{a)}		306		971 ^{a)}
	1985	314	82	3022	68	98	2495	14		6	386	59	971	
	1986		91	3148	74	122				7	391	64	982	
	1987			3000	83	140					408	66		
	1988	322	109	3213	109			17	206		435	69	1025 ^{f)}	
	1989	332	115	3520	123	166		17	236		464	74		
	Ausländische Arbeitnehmer	1975	230	41	2091			1900	13	10	49	113		791
		1980	213	39 ^{a)}	2041	25	59	1208 ^{a)}				190	26 ^{a)}	833 ^{a)}
1985		187	39	1555	24		1260	20	57 ^{b)}	53	166	31	821	
1986			43	1547	24		1173	21		55	169			
1987		177	46	1557	25		1131	20		59	176	33		
1988		179	47	1577	24		1160	22		64	176	35	982	
1989		196	47	1646	22	50	1203	20		71	192		1197 ^{g)}	
1990			47	1740	23	63		21		78	200		1079 ^{g)}	
davon: EG-Staaten		1975	174	14	849			1045			46	59		347
	1980	159	11 ^{b)}	732	5	31	653 ^{a)}				84		406 ^{a)}	
	1985	141	12	520	6	28 ^{b)}	640	17	14 ^{b)}	50	76	7	398	
	1986		12	498	7		590	16		52	88			
	1987	130	13	484	7		569	16		56	83	8		
	1988	131	13	473	6		568	18		61	85	10	410	
	1989	141	13	483	7	24	579	16		67	88		451 ^{g)}	
	1990		13	493	9	30		16		74	93		419 ^{g)}	
	davon: Nicht- EG-Staaten	1975	56	27	1242			855			3	55		444
1980		55	28 ^{a)}	1309	19	28	555 ^{a)}				106		427 ^{a)}	
1985		46	28	1036	18	29 ^{b)}	620	4	43 ^{b)}	3	90	24	423	
1986			30	1048	18		583	4		3	92			
1987		47	32	1074	18		562	4		3	95	26		
1988		49	35	1104	17		593	4		3	93	26	572	
1989		56	34	1163	15	26	624	4		4	103		746 ^{g)}	
1990			34	1247	14	33		5		4	106		660 ^{g)}	

^{a)} 1981 ^{b)} 1983 ^{c)} einschl. 111 167 Personen mit unbekannter Nationalität ^{d)} einschl. 97 911 Personen mit unbekannter Nationalität ^{e)} 1990
^{f)} Durchschnitt 1986–1988 ^{g)} einschl. Selbständige

Quelle: SAEG, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, verschiedene Jahrgänge

Übersicht 7: Ausländische Arbeitnehmer in der B. R. Deutschland nach beruflicher Qualifikation 1977–1991 (Indizes 1980 = 100)

Qualifikationsebene	Ausländische Arbeitnehmer					
	insgesamt			EG-Angehörige		
	1977	1987	1991	1977	1987	1991
Auszubildende	87	157	265	92	82	95
Wenig qualifiziert	96	74	87	103	62	63
Mittlere Qualifikationsebene	93	87	102	94	78	82
Fachhochschule/Universität	86	98	116	84	96	110
Insgesamt	95	80	95	100	67	69
Absolut (in Tausend)	1889	1589	1899	730	492	508

Quelle: Beschäftigtenstatistik und eigene Berechnungen

Aus der Gegenüberstellung der voraussichtlichen Arbeitskräftenachfrage mit dem zu erwartenden Angebot lassen sich keine zusätzlichen und erheblichen Wanderungspotentiale erkennen. Die globalen zukünftigen Arbeitsmarkttrends sind in nahezu allen EG-Ländern ähnlich (Ausnahme Irland). Die Vorhaben der EG-Kommission zur Verbesserung der Freizügigkeit (Anerkennung der Bildungsabschlüsse, Ausdehnung der Freizügigkeitsbestimmungen auf Nicht-Erwerbspersonen) sind zwar ein wichtiger Schritt in Richtung auf einen gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt, sie werden aber das Mobilitätsverhalten nicht entscheidend beeinflussen. Allerdings werden sie in individuellen Fällen eine wesentliche Erleichterung darstellen.

Nach dem bisher Gesagten dürfte klar sein, daß auch in Zukunft keine zusätzlichen spektakulären Arbeitskräftebewegungen innerhalb des EG-Raumes zu erwarten sind. Allerdings könnten sich in bestimmten Bereichen Ausnahmen ergeben:

- Bei Fach- und Führungskräften im Management- und im Technikbereich werden stärkere Bewegungen über die Grenzen stattfinden. Diese Entwicklung ist jetzt schon zu beobachten und hängt zusammen mit der Globalisierung und Internationalisierung der Unternehmen. Eine Umfrage¹⁹ im Auftrag der EG-Kommission bei multinationalen Unternehmen in der Europäischen Gemeinschaft belegt die steigende Wertschätzung der „Euro-Führungskräfte“. Dies sind entweder einheimische Kräfte mit Auslandserfahrung oder ausländische EG-Arbeitnehmer. Ein Auslandsaufenthalt wird zunehmend von den Unternehmen als Etappe der Berufskarriere gewünscht und gefördert. Es entwickelt sich eine z. Zt. zwar noch zahlenmäßig kleine, aber hochqualifizierte, sprachlich, fachlich und kulturell flexible, und international mobile Schicht, die in global operierenden Unternehmen zunehmend gefragt sein wird. Die Internationalisierung und Globalisierung betrifft nicht nur die Großunternehmen, sondern wird zunehmend auch die mittleren und viele Kleinunternehmen erfassen.

Hochqualifiziertes Personal zählt zu den entscheidenden Wettbewerbsvorteilen der Unternehmen im europäischen Binnenmarkt. Insofern wird es für die Personalabteilungen der Unternehmen darauf ankommen, die zusätzlichen Rekrutierungspotentiale in Europa auszuschöpfen. Dadurch erweitert sich der Arbeitsmarkt der im Binnenmarkt tätigen Unternehmen. Für die Unternehmen ist er aber wegen der bisher zu wenig bekannten Qualitätsstandards ausländischer Bildungsabschlüsse noch zu intransparent. Hier müßte mehr zur Information über Bildungsabschlüsse und Arbeitsmarktbedingungen getan werden.

- In den Grenzregionen bilden sich sog. Euroregionen heraus. Hier ergeben sich verstärkte Grenzpendelwanderungen, d.h. Wohnort und Arbeitsort liegen in unterschiedlichen Staaten. Vor allem zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich ist dies der Fall. Dagegen spielt die Beschäftigung von deutschen Grenzarbeitneh-

mern in den Nachbarstaaten – mit Ausnahme des Nicht-EG-Landes Schweiz – eine untergeordnete Rolle.

Erwerbspersonen in den Grenzgebieten reagieren besonders schnell auf Veränderungen im Nachbarland. Manche der Hemmnisse, die bei grenzüberschreitenden Wanderungen eine Rolle spielen, fallen bei Grenzarbeitnehmern weg, bzw. sind geringer: die gewohnte Umgebung einschließlich Wohnung/Haus bleibt erhalten, die Kinder können im nationalen Schulsystem verbleiben, der Ehepartner kann den bisherigen Arbeitsplatz beibehalten, Sprachprobleme sind wegen der Grenznahe geringer. Umfragen bei Grenzgängern aus dem Elsaß ergaben, daß vor allem finanzielle Vorteile den Ausschlag gaben²⁰. Diese bestehen neben dem Verdienst aus günstigeren Regelungen bei der Besteuerung und bei den Sozialabgaben. Im Falle der französischen Grenzgänger kumulieren sich die finanziellen Vorteile. Dies muß nicht überall so sein. In anderen Grenzregionen können sich gewisse Benachteiligungen in der Sozial- und Krankenversicherung ergeben, die auf Unterschiede in der Leistungsgewährung zurückzuführen sind.

- Gegenseitige zeitlich befristete Austausche im Bildungsbereich und in der betrieblichen Praxis, Praktika, Studienaufenthalte, Geschäftsreisen usw. werden zunehmen, ohne daß damit eine dauerhafte Wohnsitzverlagerung verbunden sein muß. Derartige Aufenthalte tauchen meist in keiner Statistik auf und sind deshalb nur schwer zu quantifizieren. Sie dürften jedoch im Steigen begriffen sein, da sie mit der Internationalisierung zusammenhängen. Sie stellen eine moderne Form oder auch ein Substitut der traditionellen Arbeitskräftewanderungen dar. Ein derartiger Austausch wird in einer Reihe von Programmen von der Kommission der EG finanziell gefördert.

6.3 Die großen Unbekannten: Zuwanderungen aus Osteuropa und den Ländern der Dritten Welt

Eine große Unbekannte stellen die zukünftigen Zuwanderungen aus Ländern der Dritten Welt und aus Osteuropa dar. Praktisch alle westeuropäischen Länder haben in den letzten Jahren einen fast sprunghaften Anstieg der Zahl der Asylbewerber zu verzeichnen. Die reguläre Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern wurde im Gefolge des Ölpreisschocks und der schlechten Arbeitsmarktlage 1974 drastisch eingeschränkt. Ein mehr oder weniger strenger Anwerbestopp besteht bis heute. Nur die Familienzusammenführung und gewisse Ausnahmen wurden zugelassen, wenn auf dem heimischen Arbeitsmarkt keine passenden Arbeitskräfte zu finden waren. Der Zugang zu den reichen Ländern war legal nur über den Asylantrag oder aber illegal möglich. Die Genfer Flüchtlingskonvention schützt politisch Verfolgte, nicht jedoch die sog. Wirtschaftsflüchtlinge, die aufgrund der wirtschaftlichen Not in ihren Heimatländern in die reicheren Länder drängen. Die Unterscheidung und Überprüfung, wer tatsächlich politisch verfolgt ist, ist schwierig und dauert lange. Nach Jahren abgelehnte Bewerber werden aus humanitären Gründen weiterhin im Land geduldet.

Der Wanderungsdruck wird nicht abnehmen. In diesem Zusammenhang ergeben sich Probleme beim sog. Schengener Abkommen. Einige EG-Länder (den Kern bilden die sechs Gründerstaaten der EG) wollten ein politisches Signal setzen und die europäische Integration vorantreiben, indem schon vor Vollendung des Binnenmarktes die Personenkontrollen an den Innengrenzen der Unterzeichnerstaaten wegfallen sollten. Ein derartiger Entschluß setzt

¹⁹ Ulrich Walwei, Heinz Werner: Zur Freizügigkeit in der EG: Bildungsabschluß und Beschäftigung von EG-Arbeitnehmern aus der Sicht der Unternehmen. In: MittAB 1/1992.

²⁰ Georg Rothe: Freizügigkeit am Oberrhein: Ausschöpfung, Erfahrungen, Perspektiven – Feldstudie zum Arbeits- und Berufsbildungsmarkt in der Grenzregion Deutschland – Frankreich – Schweiz an der Schwelle zum Gemeinsamen Markt, unveröffentlichtes Manuskript 1991, S. 76 ff.

aber eine einheitliche Kontrolle an den Außengrenzen voraus. Hinsichtlich der Zuwanderungen bedeutet dies, daß einmal hereingelassene ausländische Personen sich zwischen den Unterzeichnerstaaten ohne Grenzkontrollen bewegen können. Es kann der Fall eintreten, daß sog. Wirtschaftsflüchtlinge über den leichtesten Zugang hereinkommen und in einem anderen Land Asyl beantragen, bzw. nach einem abgelehnten Asylantrag in einem anderen Land nochmals einen Asylantrag stellen. Insofern wird eine EG-einheitliche Visum- und Asylpolitik erforderlich. Die Ausländerpolitik und die Asylpolitik wird aber noch als nationale Domäne betrachtet.

Die Umwälzungen in Osteuropa und die Öffnungen der Grenzen waren ein einschneidendes politisches Ereignis. Wirtschaftlich werden die Grenzen noch lange sichtbar bleiben. Die Länder Osteuropas sind im Vergleich zu den westlichen Industriestaaten wirtschaftlich arm. Ihre Wirtschaftsstruktur entspricht nicht der von Marktwirtschaften, die sich unter Konkurrenzbedingungen herausgebildet hat. Die Umstrukturierung braucht Zeit und Geld, welches diese Länder nicht haben. Von außen werden Investitionen vorerst nicht in ausreichender Höhe getätigt. Die Erlöse aus Exporten werden sich zunächst in Grenzen halten, da die Konkurrenzfähigkeit wegen der niedrigen Produktivität und der mangelnden Qualitätsstandards der Produkte eingeschränkt ist. In Sektoren, wo diese Reformländer Osteuropas noch wettbewerbsfähig sein könnten (z. B. Landwirtschaft, Textil, Stahl), stoßen sie auf Marktzutrittsbeschränkungen der EG-Märkte. Diese Wirtschaftszweige sind in der EG entweder subventioniert oder befinden sich selbst in Schwierigkeiten.

Auf jeden Fall wird im Laufe des Umstrukturierungsprozesses hohe Arbeitslosigkeit zu erwarten sein. Wegen fehlender Finanzmittel wird die Arbeitslosenunterstützung bei der erwartbaren Massenarbeitslosigkeit keine Kompensation bieten können. Damit wird in diesen Ländern ein hoher Abwanderungsdruck entstehen. Wie sich dieser auswirkt, hängt auch davon ab, inwieweit die Menschen eine Zukunftsperspektive sehen, d. h. eine Verbesserung in ihrem Land in absehbarer Zeit zu erwarten ist.

7 Die soziale Dimension des Binnenmarktes

7.1 Bisherige Gemeinschaftsvorhaben auf sozialem Gebiet

Den eigentlichen Anstoß für eine gemeinsame EG-Sozialpolitik brachte die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die Mitte 1987 in Kraft getreten ist. Sie verankerte die Verwirklichung des Binnenmarktes sowie das Vorgehen dazu in den Gemeinschaftsverträgen und das Ziel des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ (Art. 130a bis e des EWG-Vertrags). Nach der EEA ist die Gemein-

schaft zuständig im Bereich der „Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz“ (Art. 118 a des EWG-Vertrags). Lediglich in diesem Bereich war es danach dem Ministerrat der Gemeinschaft möglich, mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen. Außerdem hat die EEA einen „Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene“ (Art. 118 b des EWG-Vertrags) verankert. Um dem Ziel der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts Ausdruck zu verleihen, wurde Anfang 1988 vom Europäischen Rat beschlossen, die Strukturfonds der Gemeinschaft zu reformieren und zu verdoppeln.

Mit der Verabschiedung der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ auf der Sitzung des Europäischen Rates Ende 1989 hat die Sozialpolitik der Gemeinschaft begonnen, Konturen anzunehmen (vgl. Übersicht 8). Obwohl diese sog. „Sozialcharta“ selbst keine Rechtsverbindlichkeit besitzt, kann sie zur Richtschnur für die Entwicklung des Arbeits- und Sozialrechts in der Gemeinschaft werden. Zur Umsetzung der Sozialcharta hat die Kommission ebenfalls Ende 1989 ein „Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte“ vorgelegt. Ziel war es, die darin vorgesehenen Maßnahmen bis zur Verwirklichung des Binnenmarktes bis Ende 1992 auf den Weg zu bringen.

Von diesem ehrgeizigen Ziel ist man momentan noch ein gutes Stück entfernt. Von den 27 Richtlinienvorschlägen der Kommission im Rahmen des sozialen Aktionsprogramms wurden bis Mitte 1992 erst sieben vom Ministerrat angenommen²¹. Dabei handelt es sich um Richtlinien zum Kündigungsschutz bei Massenentlassungen, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, zum schriftlichen Nachweis von Beschäftigungsverhältnissen, zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen und zur gegenseitigen Information über Sozialversicherungssysteme. Bei den verbleibenden 21 Richtlinienvorschlägen ist in einigen Fällen mit einem Durchbruch auf Gemeinschaftsebene zu rechnen, in anderen Fällen bereitet die Realisierung der Vorgaben der Sozialcharta noch große Schwierigkeiten. Beispiele hierfür sind die Richtlinien zu den atypischen Beschäftigungsformen, den Arbeitszeiten und der kollektiven Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen (z. B. grenzüberschreitend tätige Konzernbetriebsräte). Ihnen ist gemeinsam, daß sie substantiell die Arbeitnehmerrechte in den Mitgliedstaaten tangieren und deshalb kontrovers diskutiert werden. Nach dem momentanen Stand der Diskussion sind Fortschritte in diesen Bereichen eher unwahrscheinlich.

Das Gipfeltreffen von Maastricht hat frischen Wind in die seit Jahren weitgehend blockierte europäische Sozialpolitik gebracht. Häufiger als bisher sollen Mehrheitsentscheidungen der Regierungen in der Sozialpolitik möglich sein²². Außerdem wird die EG-Kommission verpflichtet, vor und nach der Vorlage von sozialpolitischen Vorschlägen die Sozialpartner anzuhören. Großbritannien hat diesen Vereinbarungen nicht zugestimmt, aber diese dennoch den anderen elf EG-Partnern zugestanden. Gleichwohl bleibt die Schaffung eines Sozialraums Europa zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch weitgehend unbestimmt.

7.2 Harmonisierung versus Wettbewerb der Sozialsysteme

Alle Initiativen zur Anwendung der Sozialcharta sind im Rahmen des Spannungsfeldes zwischen ökonomischen Möglichkeiten und sozialpolitischen Erfordernissen zu sehen. Die Sozialsysteme in den Mitgliedsländern sind nicht nur historisch ganz unterschiedlich gewachsen, son-

²¹ Die Richtlinienvorschläge betreffen folgende Bereiche: Beschäftigung und Entlohnung, Anhörung und Vertretung der Arbeitnehmer, Chancengleichheit von Männern und Frauen, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, berufliche Eingliederung benachteiligter Personengruppen sowie den sozialen Schutz der Arbeitnehmer. Vgl. hierzu European Industrial Relations Review, Social Charter state of play, 12/1991, S. 23-27.

²² Entscheidungen der Regierungen mit qualifizierter Mehrheit sind nach dem Gipfeltreffen in Maastricht erstmals bei folgenden Themen möglich: Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, Chancengleichheit von Männern und Frauen, berufliche Eingliederung benachteiligter Personengruppen. Einstimmige Beschlüsse sieht das Abkommen bei folgenden Themen vor: soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer bei Kündigung von Arbeitsverträgen, Beschäftigungsbedingungen für Staatsangehörige aus Ländern außerhalb der Gemeinschaft, finanzielle Beiträge zur Beschäftigungsförderung, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen (vgl. hierzu Stabenow, M., Maastricht und die Folgen II. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.1. 1992).

Übersicht 8: Kommissionsentwurf der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte

Beschäftigung und Arbeitsentgelt

- Recht auf Freizügigkeit
- Gleichbehandlung von EG-Ausländern in der Gemeinschaft
- Abbau von Hindernissen für Arbeitskräftewanderungen
- Recht auf freie Wahl und Ausübung eines Berufs
- Entgeltgerechtigkeit
- offener Zugang zu unentgeltlichen Diensten der Arbeitsvermittlung

Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

- Festsetzung von Höchstarbeitszeiten
- Angleichung des Rechts atypischer Beschäftigungsverhältnisse (befristete Arbeitsverhältnisse, Saisonarbeit, Teilzeitarbeit und Leiharbeit) im Wege des Fortschritts
- Angleichung rechtlicher Regelungen der Wochenendarbeit, Nachtarbeit, Schichtarbeit sowie Überstunden
- Anspruch auf bezahlten Jahresurlaub und wöchentliche Ruhezeiten
- Festlegung der Arbeitsbedingungen durch Arbeits- oder Tarifvertrag
- Recht auf angemessenen sozialen Schutz für Arbeitnehmer
- Mindesteinkommen bzw. angemessene Sozialhilfe für nicht erwerbstätige Personen, die nicht über ausreichende Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen (z. B. auch für ältere Arbeitnehmer)

Recht auf Koalitionsfreiheit und auf Tarifverhandlungen

- Anerkennung der Koalitionsfreiheit
- Freiheit der Aushandlung von Tarifverträgen
- Streikrecht für Arbeitnehmer bei Interessenkonflikten

Recht auf Berufsausbildung und Gleichbehandlung von Männern und Frauen

- Möglichkeit der beruflichen Ausbildung während des gesamten Erwerbslebens
- Recht auf Bildungslehrgänge und Hochschulbesuch (auch für EG-Ausländer)
- Gewährleistung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen
- Ausbau der Chancengleichheit von Männern und Frauen

Recht auf Mitwirkung der Arbeitnehmer

- Recht auf Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer (v. a. auch bei Unternehmen mit grenzüberschreitender Tätigkeit)
- Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung bei technologischen Veränderungen, Fusionen, Massenentlassungen und Konkursen

Arbeits-, Kinder- und Jugendschutz sowie Förderung von Behinderten

- Gesundheits- und Sicherheitsschutz in der Arbeitsumwelt
- Mindestalter für Jugendliche bei Eintritt in das Erwerbsleben (= 16 Jahre)
- angemessenes Arbeitsentgelt für beschäftigte Jugendliche
- maximale Wochenarbeitszeit von 40 Stunden und Verbot der Nachtarbeit für Jugendliche
- Förderung der beruflichen und sozialen Integration von Behinderten

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1989

dem repräsentieren auch unterschiedliche Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung. Mit dem Harmonisierungs- und Wettbewerbskonzept wurden im Rahmen der Diskussion um die soziale Dimension des Binnenmarktes zwei grundlegend verschiedene Konzepte vorgetragen. Während dem Integrationskonzept der Harmonisierung eher statische Effizienzvorteile beigemessen werden können, gehen vom Wettbewerbskonzept dynamische Effizienzvorteile aus²³.

Bei Verwirklichung eines auf (weitgehende) Harmonisierung ausgerichteten Konzeptes würden für alle Mitgliedsländer gleiche zwingende Vorschriften des Arbeits- und Sozialrechts gelten. Weitgehende Harmonisierungsmaßnahmen verhindern ein Auseinanderdriften sozialer Standards in der Gemeinschaft. Sie verringern Such- und Transaktionskosten und schaffen einen transparenten rechtlichen Rahmen, der auch die effektiven Kosten des Faktors Arbeit in den verschiedenen Sektoren und Regionen der Gemeinschaft vorgibt. Eine Harmonisierung sozialer Standards erleichtert somit die Mobilität von Arbeitskräften und Unternehmungen. Angesichts der historisch ganz unterschiedlich gewachsenen Sozialsysteme ist ein einheitliches EG-Sozialsystem schon aus praktischen Gründen kaum vorstellbar. Haupteinwand dagegen ist aber, daß wirtschaftlich schwächere Länder in der EG mit einem

noch nicht so weit ausgebauten Sozialsystem – zumindest für eine Übergangszeit – mit zusätzlichen Sozialkosten belastet und damit Aufholprozesse in diesen Ländern gefährdet würden. Ein gewisses Maß an Flexibilität beim weiteren Ausbau des Sozialsystems wird für diese Länder um so notwendiger, je weniger andere Anpassungsmechanismen (z.B. Wechselkurse oder Subventionen) bei fortschreitender europäischer Integration in Zukunft zur Verfügung stehen werden.

Dem entgegen steht das Konzept eines Wettbewerbs sozialer Systeme. Sozialpolitik ist danach das Ergebnis nationaler Suchprozesse, Experimente und politischer Entscheidungen. In einem integrierten Wirtschaftsraum wird die effizienteste Lösung sichtbar und kann von anderen übernommen werden. Außerdem werden durch das Konzept innovationsfördernde Freiräume geschaffen und den Sozialpartnern eine aktivere Rolle bei der Ausgestaltung der sozialen Ordnungspolitik zugeschrieben. Dieses Konzept übersieht allerdings die positiven Wirkungen sozialer Standards.

Verbindliche, allgemeingültige Regelungen können die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung fördern, weil sozialpartnerschaftliche Beziehungen als eine wichtige Voraussetzung für ein produktives Zusammenwirken in einer Volkswirtschaft gelten können. Außerdem kann bei Fehlen einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik sog. „Sozialdumping“ nicht ausgeschlossen werden (siehe hierzu weiter unten).

²³ Vgl. Lehner, S., Ordnungspolitische Aspekte der „sozialen Dimension“ des Binnenmarktes. In: Walwei, U. und H. Werner, ... a. a. O. ..., 1991, S. 20-29.

7.3 Soziale Mindeststandards

Weder die vollständige Harmonisierung noch der freie Wettbewerb der Sozialsysteme würden zu einer auch politisch tragfähigen Lösung in der Gemeinschaft führen. Es ist also nach einem Kompromiß zwischen den sich diametral gegenüberstehenden Konzepten zu suchen. Einen Ansatzpunkt bietet die Vereinbarung sozialer Mindestvorschriften. Jedes Mitgliedsland wäre zur Einhaltung dieser Mindeststandards verpflichtet und dürfte diese auch in Krisenzeiten nicht verändern. Diese sozialpolitischen Eckwerte wären den Mitgliedstaaten als Wettbewerbsinstrumente entzogen.

Soziale Mindestvorschriften in Form von Richtlinien – gegenüber Verordnungen einerseits und Empfehlungen andererseits – hätten einen hinreichend hohen Verbindlichkeitsgrad, gewähren aber gleichzeitig auch genügend Flexibilität für die Einzelstaaten und die Sozialpartner bei der Realisierung und Umsetzung der Mindestnormen. Die Vereinbarung von Mindestnormen verknüpft die Vorteile des Harmonisierungs- und des Wettbewerbskonzeptes. Sie verhindert ein zu starkes Auseinanderdriften der sozialen Standards in der Gemeinschaft. Darüber hinaus ermöglichen soziale Mindeststandards leistungsfähigeren Ländern einen weiteren Ausbau ihrer Sozialsysteme und beeinträchtigen weniger entwickelte Länder nicht zu sehr in ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Ausgewogene soziale Mindestvorschriften wären somit eine geeignete Basis für eine schrittweise Annäherung nationaler Sozialsysteme.

Die potentiellen Vorteile sozialer Mindeststandards kommen nur zum Tragen, wenn bei der Festlegung der Regelungsbereiche und des Niveaus der Mindestvorschriften der Angleichungsbedarf in jedem Einzelfall gewissenhaft geprüft wird. In einem einheitlichen Wirtschaftsraum bietet sich Subsidiarität als grundlegendes Prinzip für die soziale Ordnungspolitik der Gemeinschaft an. Nur wenn ökonomische und sozialpolitische Gründe für eine Zuständigkeit der Gemeinschaft sprechen, sollte die Kompetenz auf die Gemeinschaft übergehen. Ökonomische Gründe für eine gemeinschaftsweite Regelung wären beispielsweise überregionale externe Effekte (z. B. wenn Sozialleistungen oder Bildungsausgaben Zu- oder Abwanderungen auslösen würden) oder positive Skalenerträge (z. B. gibt es bei einer einheitlichen Arbeitsverwaltung oder Sozialversicherung weniger Reibungsverluste und kommen Größeneffekte zum Tragen). Eine gemeinschaftsweite Koordinierung kommt auch in Betracht, wenn es zu einer sozialpolitischen Unterversorgung käme. Dies wäre der Fall, wenn die Mitgliedsländer im Prinzip weitergehende soziale Rechte bevorzugen würden, in Anbetracht ihrer gefährdeten Wettbewerbsposition aber soziale Standards nicht anheben können²⁴.

Bei der Festlegung der Höhe des Sockels kommt es insofern darauf an, die Unterschiede in den sozialen Standards eines einheitlichen Wirtschaftsraums in angemessener Höhe festzulegen. Neben der Subsidiarität sind zu berücksichtigende Kriterien vor allem die erfolgreichen Aufholbemühungen der wirtschaftlich noch weniger entwickelten Länder der Gemeinschaft, die innergemeinschaftliche Transferbereitschaft und die gewünschte Balance zwischen unterschiedlichen sozialen Regelungen.

²⁴ Vgl. ebenda, S. 26-27.

²⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1989/1990, 1989, S. 378.

7.4 Soziales Dumping

Wird bei der Festlegung der Höhe des Sockels den Aufholbemühungen der wirtschaftlich noch weniger entwickelten Länder Rechnung getragen, ist nach der Wahrscheinlichkeit eines sozialen Dumpings zu fragen. Durch eine Reduzierung sozialer Kosten oder eine langsamere Realisierung sozialen Fortschritts könnten Länder zur Bewältigung schwieriger wirtschaftlicher Situationen den Versuch unternehmen, auf Kosten von Ländern mit höheren sozialen Standards Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Dies könnte zur Folge haben, daß Unternehmensstandorte und Investitionen über die Grenzen hinweg verlagert werden und Arbeitsplätze verlorengehen bzw. erst gar nicht geschaffen werden. Gegenreaktionen der Wettbewerbsnachteile befürchtenden Länder könnten einen Prozeß in Gang setzen, der zu einem Abbau höherer sozialer Standards auf das gemeinschaftsweite, zunächst niedrige Sockelniveau führen könnte.

Sozialdumping als allfällige Erscheinung ist aber eher unwahrscheinlich. Die Schlußfolgerung, die Bundesrepublik Deutschland werde durch vergleichsweise hohe Lohn- und Sozialkosten Marktanteile an Billiganbieter verlieren oder Abwanderungen der Industrie zu verzeichnen haben, übersieht folgenden wichtigen Sachverhalt: Lohnkosten sind nur ein Faktor der gesamten Produktionskosten und können mit einer entsprechend hohen Arbeitsproduktivität einhergehen. Für die Bundesrepublik Deutschland ist die Konkurrenz von Ländern mit geringen Arbeits- und Sozialkosten kein neues Phänomen. Auch in der Vergangenheit hat sie sich gegen solche Konkurrenten auf den Weltmärkten behauptet. Die dort niedrigeren Sozialkosten können in der Regel nicht die niedrigere Produktivität, fehlende Infrastruktur und die schlechtere Ausbildung ihrer Arbeitskräfte kompensieren. Außerdem zeigen die Erfahrungen aus dem Wettbewerb mit Schwellenländern, daß keine Anpassung der Sozialstandards des bereits weiter entwickelten Landes nach unten, sondern eher eine Anpassung des Schwellenlandes nach oben zu beobachten war.

Um eine Aushöhlung bestehender Schutzrechte durch Sozialdumping zu vermeiden, ist die Verankerung des Produktionsortprinzips bzw. Territorialitätsprinzips ein wichtiges Instrument. Nach diesem Prinzip, das bereits für die grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik Deutschland richtungweisend ist, wären für die Beschäftigten eines Unternehmens, welches direkt im Ausland tätig wird, nicht die Arbeitsregelungen (Arbeitsschutzbestimmungen, Arbeitszeiten, arbeitsrechtliche Vorschriften) und Sozialversicherungsvorschriften des Sitzlandes des exportierenden Unternehmens, sondern die Regelungen am Ort der Produktion anzuwenden. Die oft ins Feld geführte portugiesische Baukolonne, die in der Bundesrepublik beispielsweise ein Rathaus zu errichten beabsichtigt, könnte demnach nicht mit den wesentlich niedrigeren portugiesischen Löhnen und längeren Arbeitszeiten, sondern nur nach dem geltenden (deutschen) Tarifvertrag des Bezirks, in dem die Arbeiten ausgeführt werden, tätig werden. Obwohl der Sachverständigenrat gegen eine solche Regelung wettbewerbspolitische Bedenken erhebt, spricht auch er sich letztlich für das Produktionsortprinzip aus, um zwischen den Beschäftigten in den einzelnen Arbeitsmarktsegmenten soziale Spannungen zu vermeiden²⁵.

8 Wo besteht zukünftiger Handlungsbedarf?

Die weitere Europäische Integration und der Zusammenbruch der Systeme der früheren kommunistischen Staaten wird für Wirtschaft und Arbeitsmarkt der EG-Länder die größten Herausforderungen der Zukunft darstellen. Die Schaffung des größeren europäischen Marktes und die geplante Währungsunion werden nicht nur Vorteile, sondern auch Risiken beinhalten. Probleme ergeben sich vor allem bei der Verteilung zwischen ärmeren und reichen Regionen und auf die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen (im einfachsten Fall auf Arbeitnehmer und Unternehmen).

Mit dem Wegfall von Hemmnissen und Barrieren wird der Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt intensiver. Die Produktionsbedingungen vor Ort und deren Relation im nationalen und europäischen Rahmen werden zu einem immer wichtigeren Wettbewerbsfaktor. In einer Untersuchung der Prognos AG²⁶ wurden 32 Standortfaktoren aufgelistet und für alle 12 EG-Länder bewertet und gewichtet. Die Übersicht 9 zeigt das Ergebnis in stark komprimierter Form. Die 32 Standortfaktoren wurden in 4 Gruppen zusammengefaßt. Aus dieser zusammenfassenden Übersicht werden noch große Unterschiede zwischen den EG-Ländern deutlich. Daraus läßt sich ein Handlungsbedarf für eine regionale Umverteilung herleiten, um vor allem das Einkommensgefälle zwischen den Regionen zu verringern. Nach einer Untersuchung der EG-Kommission haben sich zwar seit Mitte der achtziger Jahre gewisse Konvergenztendenzen zwischen den EG-Ländern ergeben, damit sich diese jedoch fortsetzen, sind die Strukturfonds verdoppelt worden.

Aus der Übersicht 9 ergibt sich weiterhin, daß das größte Gewicht der „institutionelle Rahmen“ (politisches und soziales Klima, wirtschaftlicher Ordnungsrahmen, Wirtschaftsdynamik und Marktpotential) und die „technisch-wirtschaftliche Infrastruktur“ (Infrastrukturausstattung in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht nach Menge und Qualität, Kosten der Infrastruktur) haben. Es ist anzunehmen, daß sich beim „institutionellen Rahmen“ im Zuge der Binnenmarkt-Harmonisierung eher eine Annäherung ergibt. Damit werden die drei anderen Faktorgruppen an Bedeutung gewinnen. In allen dreien ist direkt oder indirekt die Qualifikation beteiligt. Wie aus anderen Untersuchungen auch, kann man auch aus dieser Darstellung folgern, daß Bildung als Standortfaktor an Bedeutung gewinnen wird. Die Bemühungen der EG-Kommission im Bereich der Bildung (einschließlich Fort- und Weiterbildung) in Form von Austausch von Informationen und Erfahrungen, von Personen (Schülern, Studenten, Lehrkräften, Wissenschaftlern), und die Erweiterung der Bildung um eine europäische Dimension (Sprachförderung, integriertes Auslandsstudium usw.) sind fortzusetzen und zu intensivieren.

Weitere Fortschritte der europäischen Integration sind sozialpolitisch abzusichern. Die bereits erwähnten, finanziell aufgestockten Strukturfonds sollen drohenden regionalen und sektoralen Disparitäten aufgrund des stärkeren Wettbewerbs entgegenwirken und den Strukturwandel erleichtern. Dabei ist zu beachten, daß hinter relativ geringen Veränderungen bei den Bestandszahlen erhebliche Bewegungen in Form von Zu- und Abgängen stehen können, die

²⁶ Prognos AG: Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahre 2000. BeitrAB 138.1, Nürnberg 1990.

Übersicht 9: EG-Länder im Standortvergleich

	Arbeitsqualif.	Prod.-kosten	Infrastruktur	instit. Rahmen
Gewicht	14%	26%	25%	35%
Belgien	+	+	-	0
Dänemark	+	--	++	-
Frankreich	+	0	++	+
BR Deutschland	+++	--	++	++
Griechenland	---	+++	---	---
Irland	++	+	---	0
Italien	0	0	-	0
Luxemburg	0	0	0	0
Niederlande	++	0	++	0
Portugal	--	+++	--	--
Spanien	--	+++	--	0
Großbritannien	0	+	++	++

Quelle: prognos

durch die bloße Betrachtung des Saldos verdeckt werden. Arbeitsmarkt- und sozialpolitisch ist es jedoch oft wichtig, bei diesen Bewegungen anzusetzen.

Daneben geht es in der Sozialpolitik vor allem um Regelungen des Sozialschutzes auf EG-Ebene. Jedoch halten sich die Fortschritte bei der Verwirklichung der Sozialcharta bislang in Grenzen. Nur in weniger bedeutenden Regelungsbereichen konnten bislang rechtsverbindliche Vereinbarungen getroffen werden. Das auf der Sozialcharta basierende Aktionsprogramm kann nicht wie vorgesehen bis Ende 1992 in seiner Gesamtheit auf den Weg gebracht werden. Gleichwohl nähren die Beschlüsse des Gipfeltreffens in Maastricht die Hoffnung auf weitere Fortschritte im sozialen Bereich. Wichtige Kriterien bei der Frage nach der Notwendigkeit sozialer Mindeststandards und der Festlegung ihres Niveaus sind dabei das Subsidiaritäts- und das Territorialitätsprinzip (Produktionsortprinzip). Um die erfolgreichen Aufholbemühungen der wirtschaftlich noch weniger entwickelten Länder der Gemeinschaft durch die Festlegung zu hoher Standards nicht zu gefährden, ist an befristete Übergangsregelungen zu denken und der gezielte Einsatz von Strukturfondsmitteln als flankierende Maßnahme sicherzustellen.

Große Unbekannte sind die möglichen Zuwanderungen aus Ländern der Dritten Welt und aus Osteuropa. Die reguläre Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern wurde im Gefolge der Ölpreisschocks und der schlechten Arbeitsmarktlage drastisch eingeschränkt. Ein mehr oder weniger strenger Anwerbestopp besteht bis heute. Nur die Familienzusammenführung und gewisse Ausnahmen wurden zugelassen. Der Zugang zu den reichen Ländern war legal nur über den Asylantrag möglich, oder illegal als Schwarzarbeiter. Unterscheidung und Überprüfung, ob tatsächlich politisch verfolgt wird, ist schwierig und dauert lange Zeit. Abgelehnte Bewerber werden oft weiterhin im Land geduldet. Aus der Migrationsforschung kennt man den Begriff „Toleranzschwelle“: Werden Zuwanderungen zu sichtbar und überschreiten bestimmte Quoten, können sich sehr schnell unkontrollierbare Animositäten gegenüber den Neankömmlingen herausbilden. Der Wanderungsdruck wird jedoch in Zukunft nicht abnehmen.

Neben den Entwicklungsländern werden die Menschen aus den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas in die wohlhabenderen Industrieländer drängen. Eine Abschottung wird nicht möglich sein. Dieser große Wanderungs-

druck trifft zusammen mit einem mehr oder weniger stagnierenden und älter werdenden Erwerbspersonenpotential in den EG-Ländern. Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Arbeitskräfte werden in gewissem Umfang vorhanden sein. Den Bedürfnissen und Wünschen sowohl der Aufnahme- wie auch der Abgabeländer gerecht zu werden und zugleich eine human tragbare Lösung zu finden, wird schwer. Stichpunkte wären Zuzugsstopp oder kontrollierte Zuwanderung? In welchen Bereichen und für wie lange? Soll man Quoten festlegen? Wie könnte eine Hilfe zur wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern aussehen?

Alle diese Fragen sind nicht neu. Sie stellten sich schon in der Vergangenheit. Die Lösungsansätze blieben oft unbefriedigend. Neu an der gegenwärtigen und zu erwartenden Wanderungsproblematik sind aber die veränderten Rah-

mendaten, die Intensität und die Europäisierung des Problems: (1) Die Zuwanderungs- und Ausländerpolitik war bisher eine nationale Domäne. Nach dem Wegfall der Personenkontrollen zwischen den EG-Staaten können sich Ausländer aus Drittstaaten innerhalb des Binnenmarktes bewegen, sobald sie einmal hereingelangt sind. Eine Abstimmung der Zuwanderungsbedingungen bei Asylbewerbern und ausländischen Arbeitnehmern aus Drittstaaten wird notwendig, um zu vermeiden, daß der leichtestmögliche Zugang gesucht wird und sich dann innerhalb des Binnenmarktes unkontrollierbare Wanderungsbewegungen ergeben. (2) Absatzmöglichkeiten auf dem EG-Markt sind für die Länder Osteuropas eine wesentliche Voraussetzung für deren wirtschaftliche Entwicklung und zur Verringerung des Wanderungsdruckes. Ein leichter Marktzugang kann jedoch wegen der gemeinsamen Handelspolitik nur EG-weit beschlossen werden.