

Feldmann, Horst

Article — Digitized Version

Zehn Jahre EU-Sozialcharta

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Feldmann, Horst (1999) : Zehn Jahre EU-Sozialcharta, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 11, pp. 670-676

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40361>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Koordinierungszentren oder sogenannten steuerfreien Unternehmungsansiedlungen.

□ Die gesamten Immobilien- und Aktiengewinne müssen besteuert werden, damit alle an der Finanzierung der staatlichen Aufgaben teilnehmen und so zu mehr Demokratie beitragen. Eine solche Grundsatzentscheidung muß in allen EU-Mitgliedstaaten einheitlich getroffen werden, wobei über die Höhe der Steuertarife die notwendige Flexibilität hergestellt werden könnte.

□ Wegen der gestiegenen Bedeutung der Finanzdienstleistungen, die schon 6% des Bruttoinlandsprodukts der EU ausmachen, und wegen der durch die EWU gestiegenen Zukunftschancen des europäischen Finanzmarktes werden aufgrund der Investitions- und Beschäftigungseffekte Steuerangleichungsprozesse notwendig sein, die einer Diskriminierung der unterschiedlichen Finanzprodukte untereinander Einhalt gebieten.

□ Unentbehrlich für die EU-Integration wird neben der steuerpolitischen Koordinierung im Bereich der Unternehmensteuern und bei den Energie- und Umweltsteuern eine koordinierte Besteuerung der Kapitalerträge sein. Bei den sogenannten Ökosteuern reicht eine Einigung auf eine Rahmenbesteuerung aus, die einen positiven Lenkungseffekt für den Verbrauch von Umwelt und Energie haben wird. Im Bereich der

Besteuerung der Kapitalerträge muß es aber weitergehende Schritte geben, um Steuerdumping in der EU auszuhebeln. Der vorliegende Richtlinienentwurf zur Besteuerung der Zinsen auf Kapitalerträge und die EU-Richtlinie zur Besteuerung von Unternehmensmüttern und deren Töchtern sind wichtige Zwischenschritte. Sie reichen aber nicht aus. Alle Kapitalerträge müssen EU-weit steuerlich erfaßt werden und vergleichbaren Besteuerungsgrundsätzen unterliegen.

□ Die Vermögens-, Erbschafts- und Schenkungssteuern, die es in der einen oder anderen Form in allen EU-Mitgliedstaaten gibt, wirken sich auf Standortentscheidungen juristischer und natürlicher Personen aus. Mit der Freizügigkeit im Binnenmarkt muß es trotz des Subsidiaritätsprinzips in der EU zu einer einheitlichen Besteuerung kommen, weil auch Besitzer großer Vermögen zur Erfüllung aktueller staatlicher Aufgaben beitragen müssen, von denen sie profitieren.

Die neue EU-Kommission hat auf der Grundlage der positiven Ergebnisse während der deutschen Präsidentschaft die Aufgabe, die Steuerangleichung in der Europäischen Union voranzutreiben. Dabei geht es vor allem um Konkretisierungen bei der Zins- und der Energiebesteuerung sowie auch um die Abschaffung von schädlichen Steuerregelungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung.

Horst Feldmann

Zehn Jahre EU-Sozialcharta

Am 9. Dezember 1999 jährt sich zum zehnten Mal die Verabschiedung der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“. Welches sind die wichtigsten Maßnahmen, die bislang auf der Basis der EU-Sozialcharta durchgeführt wurden? Wie sind sie zu beurteilen?

Nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 wurde die Realisierung des Binnenmarktprojektes rasch in Angriff genommen. Bald darauf jedoch regte sich Kritik an dessen vermeintlich rein wirtschaftlicher Ausrichtung. Insbesondere die Gewerkschaften fürchteten angesichts des absehbar intensiveren Standortwettbewerbs im grenzenlosen Binnenmarkt „Lohn- und Sozialdumping“. Sie forderten daher verbindliche, vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbare soziale Grundrechte.

Nachdem sich der Wirtschafts- und Sozialausschuß und das Europäische Parlament diese Position

weitgehend zu eigen gemacht hatten, verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten mit Ausnahme Großbritanniens auf ihrer Tagung in Straßburg am 9. Dezember 1989 eine „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“¹. Aufgrund der Weigerung Großbritanniens, die Gemeinschaftscharta im EG-Recht zu verankern, blieb sie zwar rechtlich unverbindlich; als politische Grundsatzklärung ist sie jedoch von nicht zu unterschätzender Bedeutung: Die Staats- und Regierungschefs bekundeten darin ihre Absicht, den Binnenmarkt um eine soziale Dimension zu ergänzen und die Sozialstandards der Mitgliedsländer sukzessive auf hohem Niveau einander anzugleichen².

Privatdozent Dr. Horst Feldmann, 39, lehrt zur Zeit als Visiting Professor an der Clarkson University in Potsdam (USA).

¹ Zur Entstehungsgeschichte der EU-Sozialcharta siehe H. Berié: Europäische Sozialpolitik – Von Messina bis Maastricht, in: G. Kleinhenz (Hrsg.): Soziale Integration in Europa I, Berlin 1993, S. 56 ff.

Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer

- I. Recht auf Freizügigkeit jedes Arbeitnehmers der Europäischen Gemeinschaft im gesamten Gebiet der Gemeinschaft
- II. Recht auf freie Wahl und Ausübung eines Berufes sowie auf ein gerechtes Entgelt
- III. Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer durch Angleichung dieser Bedingungen auf dem Wege des Fortschritts
- IV. Anspruch auf angemessenen sozialen Schutz und auf ausreichende Leistungen der sozialen Sicherheit
- V. Koalitionsfreiheit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Streikrecht sowie Recht auf Tarifabschlüsse
- VI. Recht auf Berufsausbildung und Weiterbildung
- VII. Recht von Männern und Frauen auf Gleichbehandlung; weiterer Ausbau der Chancengleichheit
- VIII. Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung
- IX. Recht auf Gesundheitsschutz und Sicherheit in der Arbeitsumwelt
- X. Kinder- und Jugendschutz
- XI. Recht der älteren Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard
- XII. Förderung der beruflichen und sozialen Eingliederung von Behinderten

Die EU-Sozialcharta umfaßt zwölf Grundsätze (siehe Übersicht). Umgesetzt wurden sie in den Folgejahren vor allem durch zahlreiche gemeinschaftliche Richtlinien. Bereits 1989 legte die EG-Kommission ein Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta vor, das nicht weniger als 47 konkrete Maßnahmen vorsah³. 1992 schlossen die Mitgliedstaaten mit Ausnahme Großbritanniens ein „Abkommen über die Sozialpolitik“. Darin bekundeten sie „den Wunsch, die Sozialcharta von 1989 ausgehend vom gemeinschaftlichen Besitzstand umzusetzen“⁴. Das Abkommen ermächtigte die Gemeinschaft, auf mehr Gebieten als zuvor mit qualifizierter Mehrheit Mindestnormen zu erlassen.

Die auf der Basis des sozialpolitischen Abkommens verabschiedeten Richtlinien galten zunächst nicht für Großbritannien. 1997 erklärte sich die britische Regierung schließlich bereit, die Gemeinschaftscharta, das sozialpolitische Abkommen sowie die zahlreichen diesbezüglichen Richtlinien, die die anderen Mitgliedstaaten zwischenzeitlich beschlossen hatten, zu akzeptieren. Daraufhin wurde das sozialpolitische Abkommen in den EG-Vertrag einbezogen. Seitdem gelten sämtliche sozialpolitischen Beschlüsse der Gemeinschaft wieder für alle Mitgliedsländer gleichermaßen⁵.

Freizügigkeit

Zum Recht auf Freizügigkeit zählt nach Grundsatz I der Sozialcharta auch das Prinzip der Gleichbehand-

lung aller Arbeitnehmer hinsichtlich der Arbeitsbedingungen des Aufnahmelandes⁶. Um dieses Prinzip zu verwirklichen und damit „Lohn- und Sozialdumping“ im Binnenmarkt zu verhindern, wurde 1996 die sogenannte Entsenderichtlinie verabschiedet. Danach sind für entsandte Arbeitnehmer diejenigen Arbeitsbedingungen anzuwenden, „die in dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet die Arbeitsleistung erbracht wird“, gelten⁷. Relevant sind in erster Linie die Arbeitsbedingungen, die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgelegt sind. Im Baugewerbe sind darüber hinaus auch die durch allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge geregelten Arbeitsbedingungen zwingend anzuwenden. Die Mitgliedstaaten können zudem vorschreiben, daß auch in anderen Branchen allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge auf entsandte Arbeitnehmer angewendet werden müssen. Zu den wichtigsten in der Entsenderichtlinie genannten Arbeitsbedingungen zählen Mindestlöhne einschließlich Überstundensätze, bezahlter Mindestjahresurlaub, Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten sowie Vorschriften des technischen Arbeitsschutzes. Sind die Arbeitsbedingungen im entsendenden Staat für den Arbeitnehmer günstiger als im Aufnahmestaat, sind erstere anzuwenden.

Die Entsenderichtlinie ist weder mit einer Wirtschaftspolitik vereinbar, die „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist“⁸, noch mit dem Recht auf Dienstleistungsfreiheit und Freizügigkeit. Freier Wettbewerb führt zu Wohlstandssteigerungen; er bewirkt, daß zu den geringstmöglichen Kosten produziert wird. Dies gilt beispielsweise im Falle des Freihandels, aber eben auch dann, wenn ausländische Arbeitnehmer im Inland zu niedrigeren Löhnen arbeiten. Hierbei handelt es sich nicht um „Lohndumping“, denn die entsandten Arbeitnehmer werden im Aufenthaltsland weder unter ihrem Subsistenzniveau noch unter den Ver-

² Vgl. Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, Präambel.

³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission über ihr Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte, KOM (89) 568 endg. vom 29. November 1989, Brüssel.

⁴ Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland über die Sozialpolitik, Präambel.

⁵ Die Gemeinschaftscharta selbst wurde nicht in den EG-Vertrag aufgenommen. Sie wird aber in Art. 136 EG-V n.F. erwähnt.

⁶ Vgl. Gemeinschaftscharta, Ziff. 2.

⁷ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Art. 3 Abs. 1, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 18 vom 21. Januar 1997, S. 3.

⁸ Art. 4 Abs. 1 EG-V n.F.

dienstmöglichkeiten ihrer Heimatländer entlohnt. Die inländischen Arbeitnehmer besitzen im übrigen gute Chancen zu verhindern, daß sie selbst vom Arbeitsmarkt verdrängt werden. So sind sie aufgrund besserer Bildung und langjähriger Berufserfahrung meist produktiver. Gegebenenfalls müssen sie ihre Lohnansprüche zurücknehmen. In dem Umfang, in dem es trotz allem zu einer Verdrängung kommt, handelt es sich um eine unvermeidliche Begleiterscheinung des wohlfahrtsteigernden Wettbewerbs. Diesem Wettbewerb müssen sich alle stellen. Er zwingt gelegentlich auch Arbeitnehmer, die sich starker Importkonkurrenz ausgesetzt sehen, dazu, in andere Branchen zu wechseln oder ihre Lohnansprüche zu reduzieren.

Die Entsenderichtlinie stellt eine Form des Protektionismus dar: Mit ihrer Hilfe sollen relativ gutsituierte Arbeitnehmer vor der Konkurrenz sozial schwächerer Arbeitnehmer geschützt werden. Erstere werden einseitig privilegiert. Gleichzeitig verschlechtert die Richtlinie die Möglichkeiten der Arbeitnehmer aus den ärmeren Ländern, in den reicheren Ländern höhere Löhne zu erzielen.

Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer betrifft nach Grundsatz III der Sozialcharta namentlich die Arbeitszeitgestaltung⁹. Daher wurde 1993 die sogenannte Arbeitszeitrichtlinie erlassen. Sie schreibt folgendes vor: eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden (einschließlich Überstunden), eine Pause spätestens nach sechs Stunden Arbeit, eine tägliche Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden, eine durchschnittliche wöchentliche Mindestruhezeit von 35 zusammenhängenden Stunden, eine Begrenzung der Nachtarbeit auf durchschnittlich höchstens acht Stunden pro Tag sowie einen bezahlten Mindestjahresurlaub von vier Wochen¹⁰.

Zur Zeit der Verabschiedung der Arbeitszeitrichtlinie existierten in den meisten Mitgliedstaaten zwar bereits rigidere Gesetze. Gleichwohl sind einige ihrer Bestimmungen restriktiver als die entsprechenden Bestimmungen selbst einiger Mitgliedstaaten, die die Arbeitszeit bereits zuvor stark reguliert hatten. In Deutschland beispielsweise betrug der gesetzliche Mindesturlaub vor Verabschiedung der Arbeitszeitrichtlinie „nur“ drei Wochen, und Überstunden mußten nicht bereits, wie in der EU-Richtlinie vorgeschrieben, innerhalb von vier, sondern innerhalb von sechs Monaten durch Freizeit ausgeglichen werden.

Andere Mitgliedsländer wurden noch stärker getroffen. So arbeiteten in Großbritannien vor Inkrafttreten der Richtlinie nicht weniger als 2,5 Mill. Arbeitnehmer

länger als 48 Stunden pro Woche. Wegen der diesbezüglichen Obergrenze hätten dort 1991 3% aller Arbeitsstunden nicht geleistet werden dürfen. Das Recht auf einen bezahlten Mindesturlaub von vier Wochen hätte die Lohnkosten im gleichen Jahr in Großbritannien um 0,5% erhöht¹¹.

Die gemeinschaftlichen Beschränkungen der Arbeitszeit vermindern die Anpassungsflexibilität der Unternehmen in allen EU-Ländern, vor allem während einer Hochkonjunktur. Dies ist insbesondere deswegen gravierend, weil mit Beginn der Europäischen Währungsunion Wechselkursänderungen und unterschiedliche Zinsentwicklungen zwischen den Teilnehmerländern als Anpassungsmechanismen weggefallen sind. Statt dessen ist nunmehr ein hohes Maß an Arbeitsmarktflexibilität erforderlich. Da die Arbeitszeitflexibilität durch die EU-Richtlinie jedoch beschränkt ist, kann die Produktion beispielsweise in einer Hochkonjunktur nicht so stark erhöht werden, wie dies ansonsten möglich wäre. Potentielles Volkseinkommen geht verloren, und der Inflationsdruck steigt.

Darüber hinaus verletzen die gemeinschaftlichen Arbeitszeitregulierungen die Präferenzen vieler Arbeitnehmer. Wie repräsentative Umfragen innerhalb der EU beispielsweise ergeben haben, wird Freizeit als Luxusgut betrachtet: Die Elastizität der Freizeitpräferenz der Arbeitnehmer in bezug auf das nationale Pro-Kopf-Einkommen ist größer als eins¹². Die Arbeitnehmer der ärmeren EU-Länder haben somit eine stärkere Präferenz für Einkommen. Da die Arbeitszeit jedoch durch die gemeinschaftliche Richtlinie begrenzt wird, ist ihr Einkommen geringer, als dies ansonsten möglich wäre. Auch die Begrenzung der Nachtarbeit auf acht Stunden verletzt Präferenzen. Viele Arbeitnehmer arbeiten pro Woche lieber vier Nachtschichten à zehn Stunden als fünf à acht Stunden¹³. Dies liegt wahrscheinlich auch in ihrem gesundheitlichen Interesse, weil dadurch längere und erholsamere Freizeitblöcke möglich werden.

Berufsausbildung und Weiterbildung

In Grundsatz VI der Sozialcharta ist ein umfassendes Recht auf berufliche Bildung, einschließlich Fort-

⁹ Vgl. Gemeinschaftscharta, Ziff. 7 f.

¹⁰ Vgl. Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 307 vom 13. Dezember 1993, S. 18-24.

¹¹ Vgl. J. T. Addison, C. R. Barrett, W. St. Siebert: The Economics of Labour Market Regulation, in: J. T. Addison, W. St. Siebert (Hrsg.): Labour Markets in Europe – Issues of Harmonization and Regulation, London u.a.O. 1997, S. 96.

¹² Vgl. B. Kuhn: Sozialraum Europa – Zentralisierung oder Dezentralisierung der Sozialpolitik?, Idstein 1993, S. 105.

¹³ Vgl. ebenda, S. 107.

bildung und Umschulung (FuU), kodifiziert. Wichtigstes Förderinstrument der Gemeinschaft in diesem Zusammenhang ist der Europäische Sozialfonds. Seine Mittelausstattung wurde seit Verabschiedung der Charta von 3 Mrd. ECU auf heute 7,8 Mrd. ECU pro Jahr vergrößert. Der Schwerpunkt der Förderung liegt auf Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung sowie auf Maßnahmen zur beruflichen Erstausbildung. Zu den wichtigsten Zielgruppen gehören Arbeitslose und Jugendliche. Der Europäische Sozialfonds unterstützt entsprechende nationale Projekte. Seine Beteiligungssätze belaufen sich in den Kohäsionsländern Spanien, Portugal, Griechenland und Irland auf bis zu 80%, in den anderen Mitgliedsländern auf bis zu 75% in Regionen mit Entwicklungsrückstand und auf bis zu 50% in sonstigen Regionen¹⁴.

Seit der deutschen Wiedervereinigung zählen die neuen Bundesländer zu den Hauptfördergebieten des Europäischen Sozialfonds. Diverse Studien über den Erfolg der dort geförderten Projekte sind zu wenig erfreulichen Ergebnissen gelangt:

□ Wie eine längerfristige, koordinierte Evaluierung durch 18 verschiedene Forschungsinstitute ergeben hat, waren bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung am zweiten Arbeitsmarkt insbesondere die Maßnahmen auf Teilzeitbasis, die im Rahmen der Förderung durch den Europäischen Sozialfonds eine zentrale Rolle spielten, weitgehend erfolglos: Die Eingliederungsquoten in den ersten Arbeitsmarkt beliefen sich auf gerade 7% bis 15% der Teilnehmer, die eine Maßnahme erfolgreich abgeschlossen hatten. Bei Vollzeitmaßnahmen waren die Erfolge etwas größer, aber mit einer Eingliederungsquote von 28% immer noch gering. Ein Grund für die schlechten Ergebnisse lag in der prinzipiellen Schwierigkeit, den Qualifizierungsbedarf zu prognostizieren. Darüber hinaus wurde festgestellt, daß bei Vollzeitmaßnahmen nur selten ein Bezug auf konkrete Arbeitsplatzmaßnahmen existierte. Ähnlich verhielt es sich bei Teilzeitmaßnahmen: Die Qualifizierungsträger führten häufig standardisierte Kursangebote ohne Verzahnung von theoretischem und praktischem Lernen durch. Die Teilzeitmaßnahmen führten überdies in der Regel nicht zu qualifizierten Abschlüssen¹⁵.

□ Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung hat ökonomisch untersucht, ob mit Hilfe staatlicher Fortbildungs- und Umschulungsmaßnah-

men die Profildiskrepanz zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage reduziert und damit die sogenannte Matching-Effizienz verbessert werden konnte. Es ist zu folgendem Schluß gekommen: „Zusammenfassend läßt sich auf der Basis unserer Ergebnisse keine verbesserte Matching-Effizienz am Arbeitsmarkt durch die in großem Umfang durchgeführten FuU-Maßnahmen feststellen. Über den gesamten Beobachtungszeitraum betrachtet (Januar 1992 bis Januar 1997, d. Verf.), lassen sich zwar bescheidene positive Effekte dieser Maßnahmen auf die Matching-Effizienz feststellen, die aber längerfristig vermutlich durch Verdrängungseffekte am Arbeitsmarkt weitgehend abgebaut werden. Die Effizienz dieser Maßnahmen scheint sich auch über die Zeit trotz verbesserten infrastrukturellen Rahmenbedingungen für FuU-Maßnahmen eher verschlechtert zu haben“¹⁶.

Diese miserablen Resultate gelten nicht nur für Ostdeutschland. Die OECD hat in mehreren Studien ihrer Mitgliedsländer festgestellt, daß staatliche Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung, die nicht gezielt auf bestimmte Problemgruppen zugeschnitten sind, sehr hohe Kosten verursachen und die Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Teilnehmer nicht verbessern¹⁷. Berücksichtigt man zudem noch, daß der Europäische Sozialfonds mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist und daß es in immer größerem Umfang zu Unregelmäßigkeiten kommt, weil die Mitgliedsländer angesichts der hohen Beteiligungssätze des Fonds kaum an einer ordnungsgemäßen Mittelverwendung interessiert sind¹⁸, wird vollends deutlich, daß die gemeinschaftlichen Maßnahmen zur beruflichen Bildung unsoziale Konsequenzen haben: Sie qualifizieren meist am Bedarf der Wirtschaft vorbei, verbessern die Eingliederungschancen der Teilnehmer nur geringfügig oder verschlechtern sie gar, sie verdrängen nicht-geförderte Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt und sie ermöglichen es unseriösen Geschäftemachern auf dem Markt für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, sich illegal zu bereichern.

Gleichbehandlung und Chancengleichheit

Grundsatz VII fordert eine umfassende Gleichbehandlung von Männern und Frauen in der Arbeitswelt (etwa hinsichtlich des Entgelts und des sozialen

¹⁴ Vgl. K. Brüss: Das arbeitsmarktpolitische Förderinstrumentarium der Europäischen Gemeinschaft, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): *Leben und Arbeiten in Europa – Europäische Union und Sozialpolitik*, Bonn 1996, S. 106.

¹⁵ Vgl. J. Riedel u. a.: *Die Europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern – Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996*, München 1997, S. 291 ff.

¹⁶ V. Steiner u. a.: *Strukturanalyse der Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern*, Baden-Baden 1998, S. 107.

¹⁷ Vgl. L. Calmfors: *Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features*, in: *OECD Economic Studies*, o. Jg., 1994, Nr. 22, S. 7-47; *OECD: The OECD Jobs Strategy – Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*, Paris 1996.

¹⁸ Vgl. D. Hannowsky: *Der Europäische Sozialfonds – Ein wirksames Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit?*, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 24 (1998), Nr. 4, S. 432 ff.

Schutzes) sowie weitere Maßnahmen, die es Frauen und Männern ermöglichen, ihre beruflichen und familiären Pflichten besser miteinander in Einklang zu bringen¹⁹. Der Umsetzung dieses Grundsatzes dient u.a. die 1992 erlassene Richtlinie über Mutterschutz. Sie enthält im einzelnen folgende Bestimmungen: die Gewährung eines Mutterschaftsurlaubs von mindestens 14 Wochen, davon mindestens zwei Wochen unter Fortzahlung des Entgelts; ein Kündigungsverbot vom Beginn der Schwangerschaft bis zum Ende des Mutterschaftsurlaubs; eine entgeltliche Freistellung von der Arbeit zur Wahrnehmung von Vorsorgeuntersuchungen; die Anpassung der Arbeit an den Gesundheitszustand der Arbeitnehmerin, erforderlichenfalls die Versetzung auf einen geeigneteren Arbeitsplatz unter Fortzahlung der Bezüge; ein Verbot von Nachtarbeit und von risikoreichen oder belastenden Arbeiten; die völlige Freistellung der werdenden oder stillenden Mutter unter Fortzahlung der Bezüge, falls sie aufgrund ihres Gesundheitszustands gar nicht mehr im Betrieb beschäftigt werden kann²⁰.

Eine weitere wichtige Maßnahme der EU, die auf eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zielt, ist die Rahmenvereinbarung über Elternurlaub. Sie wurde 1995 von drei europäischen Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden abgeschlossen und anschließend vom Ministerrat gemeinschaftsweit verbindlich gemacht²¹. Die Vereinbarung sieht einen mindestens dreimonatigen Elternurlaub vor, der in Anspruch genommen werden kann, bis das Kind acht Jahre alt ist. Ob es sich dabei um bezahlten oder unbezahlten Urlaub handelt, wurde in der Vereinbarung offengelassen und mußte daher bei der Umsetzung auf nationaler Ebene geregelt werden. Die sonstigen Rechte des Arbeitnehmers bleiben während des Elternurlaubs aber explizit bestehen. Im Anschluß an den Urlaub hat der Arbeitnehmer auch das Recht, an seinen früheren Arbeitsplatz zurückzukehren oder, falls das nicht möglich ist, eine gleichwertige Arbeit zugewiesen zu bekommen.

Neben dem Elternurlaub gewährt die Rahmenvereinbarung den Arbeitnehmern das Recht, „im Fall höherer Gewalt wegen dringender familiärer Gründe

bei Krankheiten oder Unfällen, die die sofortige Anwesenheit des Arbeitnehmers erfordern, der Arbeit fernzubleiben“²². Die Mitgliedstaaten bzw. die nationalen Sozialpartner können dieses Recht auf eine bestimmte Dauer pro Jahr oder Fall begrenzen.

So wünschenswert der Schutz werdender und stillender Mütter sowie eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie erscheinen mögen, so problematisch sind die diesbezüglichen EU-Maßnahmen. Sie verschlechtern die Einstellungschancen jüngerer Frauen, denn sie erhöhen die Kosten der Betriebe und erschweren ihre Personalplanung. Um negative Beschäftigungseffekte zu begrenzen, müßten die Löhne der begünstigten Frauen sinken. Dies ist jedoch ausgeschlossen, denn in der EU besteht ein striktes Diskriminierungsverbot; insbesondere muß männlichen und weiblichen Arbeitnehmern bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit stets das gleiche Entgelt gezahlt werden²³.

Die Maßnahmen der EU zur Verbesserung von Gleichbehandlung und Chancengleichheit erhöhen daher die Arbeitslosigkeit unter jüngeren Frauen. Die Bereitschaft der Unternehmen zur Einstellung solcher Mitarbeiter ist seit Inkrafttreten der Richtlinien deutlich zurückgegangen²⁴. Besonders betroffen sind Frauen in ärmeren EU-Ländern. Hier mußten die arbeitsrechtlichen Vorschriften durch die gemeinschaftlichen Richtlinien besonders drastisch verschärft werden. Da die Betriebe in den ärmeren Mitgliedsländern überdies arbeitsintensiver produzieren als diejenigen der reicheren und da der Frauenanteil in ihren Belegschaften oft höher liegt (etwa in der Textil- oder Lebensmittelindustrie), wurden sie überproportional stark belastet. Damit verminderte sich ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit; die Beschäftigungschancen der Frauen der ärmeren EU-Länder verschlechterten sich dadurch merklich.

Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer

Von großer Bedeutung ist des weiteren die Richtlinie über die Einsetzung Europäischer Betriebsräte, die der Ministerrat 1994 verabschiedet hat²⁵. Sie bezieht sich auf Grundsatz VIII der Sozialcharta, nach dem Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer weiterentwickelt werden sollen, „insbesondere für Unternehmen und Unternehmenszusammenschlüsse mit Betriebsstätten bzw. Unternehmen

¹⁹ Vgl. Gemeinschaftscharta, Ziff. 16.

²⁰ Vgl. Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 348 vom 28. November 1992, S. 1-8.

²¹ Vgl. Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 145 vom 19. Juni 1996, S. 4-9.

²² Vgl. ebenda, Anhang, § 3, Ziff. 1.

²³ Siehe etwa Art. 141 EG-V n.F.

²⁴ Vgl. D. Krimphove: Europäisches Arbeitsrecht, München 1996, S. 145, 180.

²⁵ Vgl. Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 254 vom 30. September 1994, S. 64-72.

in mehreren Mitgliedstaaten²⁶.

Die Richtlinie Europäische Betriebsräte erstreckt sich auf alle in der EU tätige Unternehmen und Konzerne mit mindestens 1000 Arbeitnehmern, von denen mindestens 150 in zwei Mitgliedstaaten tätig sind. Die Zuständigkeit des Europäischen Betriebsrats umfaßt die Unterrichtung und Anhörung über Angelegenheiten, die mindestens zwei Betriebe in mindestens zwei Mitgliedstaaten betreffen.

Ein Europäischer Betriebsrat mußte nicht eingesetzt werden, wenn noch vor der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht eine freiwillige Vereinbarung zur grenzüberschreitenden Information und Konsultation der Arbeitnehmer abgeschlossen wurde. Zahlreiche Unternehmen haben von dieser Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht. Ihrer Auffassung nach schränken die übrigen Bestimmungen der Richtlinie die unternehmerische Flexibilität zu stark ein²⁷.

In der Tat sind die ersten Erfahrungen mit Europäischen Betriebsräten wenig ermutigend. Im Volkswagen-Konzern beispielsweise, der bereits 1990 freiwillig einen solchen Betriebsrat eingeführt hat, hat die Besitzstandswahrung für die Arbeitnehmervertreter oberste Priorität. Im Falle notwendiger Produktionseinschränkungen versucht der Europäische Betriebsrat, die Arbeitsplatzverluste möglichst gleichmäßig auf alle Standorte zu verteilen²⁸. Solche Vorstellungen sind wirtschaftlich kaum sinnvoll. In dem Maße, in dem sich der Europäische Betriebsrat damit durchsetzt, verschlechtert sich die Rentabilität des Konzerns.

Europäische Betriebsräte sind jedoch vor allem deswegen nachteilig, weil unternehmerische Entscheidungen durch sie noch stärker verzögert werden, als dies bereits bei nationalen Betriebsräten der Fall ist. In einem Europäischen Betriebsrat ist nämlich die Konsensbildung besonders schwierig, zum einen aufgrund der Partikularinteressen der verschiedenen Standorte, zum anderen aufgrund der unterschiedlichen länderspezifischen „Kulturen“ der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen, die im Europäischen Betriebsrat aufeinandertreffen (sozialpartnerschaftliche versus konfliktorische Beziehungen).

²⁶ Gemeinschaftscharta, Ziff. 17.

²⁷ Vgl. H. P. Seitel: Europäische Betriebsräte als Ergänzung konkurrierender Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme?, in: P. Oberender, M. E. Streit (Hrsg.): Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 235; R. Hornung-Draus: Die EBR-Richtlinie aus der Perspektive der deutschen Arbeitgeber, in: J. Deppe, R. Hoffmann, W. Stützel (Hrsg.): Europäische Betriebsräte. Wege in ein soziales Europa, Frankfurt am Main, New York 1997, S. 27.

²⁸ Vgl. V. Mertens: Europaweite Kooperation von Betriebsräten multinationaler Konzerne – Das Beispiel des Volkswagen-Konzerns, Wiesbaden 1994.

Aufgrund der Verzögerung unternehmerischer Entscheidungen und der Möglichkeit, daß die zentrale Unternehmensleitung unter dem Druck des Europäischen Betriebsrats betriebswirtschaftlich fragwürdige Kompromisse eingeht, besteht die Gefahr, daß Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen sinken und dadurch unnötig Arbeitsplätze verlorengehen. Da international agierende Unternehmen und Konzerne solche Probleme antizipieren, ist zu befürchten, daß Arbeitsplätze in größerem Umfang in Drittländer verlegt und auch neue überwiegend dort geschaffen werden.

Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz

Großen Wert wird in der Sozialcharta auch auf Gesundheitsschutz und Sicherheit in der Arbeitsumwelt gelegt. Unter Grundsatz IX heißt es dazu: „Es sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Harmonisierung der auf diesem Gebiet bestehenden Bedingungen auf dem Wege des Fortschritts weiterzuführen.“²⁹

Entsprechend sind die zahllosen diesbezüglichen Normen auf sehr hohem Niveau festgelegt. Sie enthalten oft selbst für die Mitgliedsländer mit dem höchsten Schutzniveau noch erhebliche Verschärfungen. Für die weniger entwickelten Mitgliedsländer mit vergleichsweise niedrigem Schutzniveau bedeuten die EU-Vorschriften eine um so größere Belastung, so etwa für Spanien³⁰.

Beispielsweise mußten die Arbeitgeber dafür sorgen, daß auch Maschinen, die bereits vor 1992 im Einsatz waren, weitestgehend den Sicherheitsstandards entsprechen, die in der sogenannten Maschinenrichtlinie für neu in Verkehr gebrachte Maschinen festgelegt worden waren. Dadurch entstanden den Unternehmen erhebliche Kosten. In Deutschland etwa mußten schätzungsweise 20000 Bäckereien ihre vorhandenen Knetmaschinen anpassen, was je nach Alter und Größe der Maschinen mit einem Kostenaufwand von 2000 bis 10000 DM verbunden war; bei Fleischschneidemaschinen mußten rund 300000 Handwerksbetriebe Änderungen vornehmen, deren Kosten sich je Maschine auf 1000 bis 2000 DM beliefen. In der Industrie war der Aufwand je Maschine häufig noch wesentlich höher. Die Anpassungen waren vorzunehmen, obwohl die Maschinen schon vorher den strengen deutschen Sicherheitsvorschriften entsprechen mußten, auf deren Einhaltung vor allem die Berufsgenossenschaften penibel geachtet haben³¹.

²⁹ Gemeinschaftscharta, Ziff. 19.

³⁰ Vgl. A. Argandoña: Spain and the European Social Charter – Social Harmonization with Unemployment and High Wage Growth, in: J. T. Addison, W. St. Siebert (Hrsg.): Labour Markets in Europe – Issues of Harmonization and Regulation, London u.a.O. 1997, S. 207.

Wie dieses Beispiel zeigt, treiben die EU-Vorschriften über Gesundheitsschutz und Sicherheit in der Arbeitsumwelt die Kosten der Unternehmen in die Höhe und vernichten dadurch Arbeitsplätze. Sie gefährden vor allem kleine und mittlere Unternehmen, weil deren Kosten durch die Normen meist relativ stärker steigen. Dadurch erhöhen sie tendenziell auch die Konzentration.

Kinder- und Jugendschutz

Einen hervorgehobenen Platz nimmt in der Sozialcharta schließlich auch der Kinder- und Jugendschutz ein. Umgesetzt wurde der entsprechende Grundsatz X durch die Richtlinie über Jugendarbeitsschutz³². Sie betrifft Kinder, d.h. Personen unter 15 Jahren und Vollzeitschulpflichtige, sowie Jugendliche, d.h. sonstige Personen unter 18 Jahren. Kinderarbeit ist nach der Richtlinie grundsätzlich verboten. Ausnahmebestimmungen können die Mitgliedstaaten zum einen für kulturelle und ähnliche Aktivitäten sowie zum anderen – soweit die Kinder mindestens 14 Jahre alt sind – zum Zwecke der Berufsausbildung und für leichte Arbeiten erlassen. Während der Schulperiode ist ihre Arbeitszeit jedoch auf maximal zwei Stunden täglich und zwölf Stunden wöchentlich begrenzt, in den Schulferien auf sieben Stunden täglich und 35 Stunden wöchentlich.

Nacharbeit ist für Kinder zwischen 20 und 6 Uhr verboten, für Jugendliche zwischen 22 und 6 Uhr bzw. zwischen 23 und 7 Uhr. Darüber hinaus enthält die Richtlinie detaillierte Vorgaben über die tägliche, wöchentliche und jährliche Mindestruhezeit. Auch Pausen sind minutiös geregelt. Außerdem enthält die Richtlinie eine Reihe von Vorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz junger Menschen.

Die Richtlinie über Jugendarbeitsschutz verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip: Erstens weichen die relevanten Gegebenheiten von Land zu Land voneinander ab. So sind Familien in ärmeren Mitgliedsländern wie Portugal oder Griechenland oft dringend auf die Mitarbeit ihrer Kinder angewiesen, wobei es sich meist um leichte Arbeiten handelt, etwa auf Bauernhöfen oder im Einzelhandel³³. Zweitens sind für den Schutz von Kindern und Jugendlichen in erster Linie deren Eltern zuständig. Sie können am besten beur-

teilen, was ihren Kindern nutzt oder schadet. Der Gefahr, daß Eltern ihre Kinder auf Kosten der Gesundheit arbeiten lassen, sollte durch nationale Gesetze vorgebeugt werden.

Noch schwerer wiegt, daß die Richtlinie denjenigen, die sie eigentlich schützen soll, letztlich eher schaden könnte. Beispielsweise enthält sie starre und übermäßig restriktive zeitliche Regulierungen, etwa hinsichtlich der Nacharbeit von Jugendlichen. Zudem hat der Arbeitgeber nach dieser Richtlinie detaillierte Arbeitsplatzanalysen vorzunehmen, die „Gestaltung, Auswahl und Einsatz von Arbeitsmitteln, insbesondere von Arbeitsstoffen, Maschinen, Geräten und Anlagen sowie den Umgang damit“, „Art, Grad und Dauer der physikalischen, chemischen und biologischen Einwirkungen“ und vieles mehr umfassen müssen³⁴. Solche Arbeitsplatzanalysen waren selbst in Deutschland, das bereits zuvor über einen weitgehenden Jugendarbeitsschutz verfügte, nicht vorgeschrieben. Warum sollte ein Unternehmen unter solchen Umständen einen Jugendlichen einstellen, wenn der Arbeitsplatz auch mit einem Erwachsenen besetzt werden kann? Die Richtlinie erschwert den Jugendlichen damit den Eintritt ins Berufsleben und trägt zur Jugendarbeitslosigkeit bei, die in der EU mit rund 18% tatsächlich deutlich höher liegt als die Arbeitslosigkeit unter Erwachsenen (gut 8%).

Fazit

Wie sich somit insgesamt zeigt, sind die Auswirkungen der Maßnahmen, die in den vergangenen Jahren zur Umsetzung der EU-Sozialcharta durchgeführt wurden, alles andere als sozial. Sie verschlechtern die Erwerbschancen insbesondere der sozial Schwächeren, etwa der jüngeren Frauen, der Jugendlichen oder der Arbeitnehmer aus den ärmeren EU-Ländern. Darüber hinaus verletzen sie die Präferenzen vieler Arbeitnehmer. Und nicht zuletzt gefährden sie bestehende Arbeitsplätze und behindern die Entstehung neuer.

Zehn Jahre EU-Sozialcharta sind kein Grund zum Feiern. Das Bestreben, die Sozialstandards der Mitgliedsländer auf hohem Niveau zu harmonisieren, ist kontraproduktiv. Die Sozialstandards sollten ausschließlich auf nationaler Ebene festgelegt werden, wobei sich Gesetzesmaßnahmen in der Arbeitswelt im wesentlichen darauf beschränken sollten, ein Mindestmaß an Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz zu gewährleisten. Weitergehende Maßnahmen sollten freiwilligen Vereinbarungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer (bzw. ihrer Vertreter) vorbehalten bleiben.

³¹ Vgl. B. Molitor: Ordnungs- und integrationspolitische Optionen für eine europäische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. in: H.-W. Platzer (Hrsg.): Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union. Die soziale Dimension im EU-Reformprozeß, Baden-Baden 1997, S. 99.

³² Vgl. Richtlinie 94/33/EG des Rates vom 22. Juni 1994 über den Jugendarbeitsschutz, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 216 vom 20. August 1994, S. 12-20.

³³ Immerhin können Arbeiten in Familienbetrieben durch einzelstaatliche Vorschriften vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden. Vgl. ebenda, Art. 2 Abs. 2.

³⁴ Vgl. ebenda, Art. 6 Abs. 2.