

Internationaler Reformmonitor

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Internationaler Reformmonitor

Sozialpolitik
Arbeitsmarktpolitik
Tarifpolitik

Ausgabe 7
2003

Verlag **Bertelsmann Stiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2003 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Eric Thode

Übersetzung: Ariane Böckler, Nürnberg

Umschlaggestaltung: werkzwei, Bielefeld

Umschlagabbildung: Tony Stone/PhotoDisc

Satz: digitron GmbH, Bielefeld

Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 3-89204-656-4

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Projektinformation	6
Vorwort	7
1 Sozialpolitik	9
Gesundheitspolitik	9
Pflege und Altenfürsorge	15
Rentenpolitik und soziale Sicherung	21
Staatliche Fürsorgepolitik und Sozialhilfe	30
Familienpolitik	36
2 Arbeitsmarktpolitik	43
3 Tarifpolitik	72
4 Allgemeine Entwicklungen	85
Reformverzeichnis	94
Währungsumrechnung	107

Projektinformation

Der »Internationale Reformmonitor Sozial-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik« ist ein Projekt der Bertelsmann Stiftung. Er erscheint halbjährlich auf Deutsch und Englisch. Zeitnah und kompakt wird darin aus internationaler Perspektive über aktuelle und interessante Reformen in den Bereichen Sozial-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik informiert.

Integraler Bestandteil des Reformmonitors ist ein internationales Netzwerk ausgewiesener und einschlägiger Forschungs- und Politikberatungsinstitutionen in insgesamt 15 Ländern (siehe Umschlag). Diese Partnerinstitute wählen Reformen aus, die geeignet sind, den Status quo in ihrem eigenen Land merklich zu ändern, und die auch für andere Länder von Interesse sein können. Auf Basis einer halbjährlichen Befragung berichten sie über diese Reformen. Mit der Organisation und Durchführung der Befragung ist die Prognos AG, Basel und Berlin, beauftragt. In enger Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung erstellt sie auch den zusammenfassenden Internationalen Reformmonitor.

Eine ausführlichere Darstellung der einzelnen Reformen sowie weitere Länderinformationen und Forschungsergebnisse auf dem Gebiet der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik finden Sie unter www.reformmonitor.org im Internet. Die ausführliche Darstellung der Reformen sowie der Reformmonitor basieren auf den Berichten der Partnerinstitute und geben nicht notwendigerweise den Standpunkt der Bertelsmann Stiftung wieder.

Vorwort

Geringqualifizierten die Arbeitsmarktintegration erleichtern

In der vorliegenden siebten Ausgabe des Internationalen Reformmonitors nehmen drei Bereiche besonders großen Raum ein. Zum ersten gewinnen Reformen in der Pflege und Altenfürsorge angesichts des demographischen Wandels zunehmend an Bedeutung. Zum zweiten befassen sich viele Länder mit Arbeitsmarktreformen, deren Grundideen sich auch in den deutschen Hartz-Vorschlägen wiederfinden. Die konkrete Umsetzung ist andernorts jedoch oft schon weiter vorangeschritten. Aus deutscher Sicht besonders interessant sind drittens die Bemühungen, Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen den (Wieder-)Einstieg ins Berufsleben zu erleichtern.

In Deutschland schränkt die Ausgestaltung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – vor allem ein zu geringer Lohnabstand und die weitgehende Anrechnung von hinzuverdientem Arbeitseinkommen auf den Leistungsanspruch – den Anreiz zur Aufnahme bzw. zur Ausdehnung einer legalen Tätigkeit für viele Transferempfänger stark ein. Der fortgesetzte Hilfebezug erscheint oftmals lohnender.

Auch andere Länder haben Erfahrungen mit diesem Problem gemacht, darauf jedoch innovativ reagiert. In Kanada ist der seit zehn Jahren laufende Feldversuch »Welfare to Work« zu Ende gegangen. Dort erhielten Geringverdiener einen Lohnzuschuss, der die Hälfte der Differenz zwischen dem Arbeitseinkommen und dem doppelten Durchschnittslohn von Geringqualifizierten entsprach. Die

Evaluation bescheinigt dem Programm eine hohe Akzeptanz innerhalb der Zielgruppe, deutliche Steigerungen von Arbeitslohn und Gesamteinkommen sowie großen Erfolg bei der dauerhaften Integration der Teilnehmer in den Arbeitsmarkt.

Großbritannien verfügt demgegenüber schon über einige Erfahrung mit derartigen Lohnzuschüssen. Die mittlerweile unübersichtliche Zahl einzelner Instrumente hat jüngst zur grundlegenden Neuausrichtung in ein zweiteiliges Gesamtkonzept geführt mit dem familienpolitischen »Integrated Child Credit« und dem arbeitsmarktpolitischen »Employment Tax Credit«. Mit etwa fünf Millionen Anspruchsberechtigten stellen erstattungsfähige Steuergutschriften nunmehr das zentrale Instrument der Regierung im Kampf gegen Armut dar.

Die USA unternehmen erste Schritte, ähnliche Konzepte auch in anderen Bereichen der Sozialpolitik durchzusetzen: Arbeitskräfte, die ihre Stelle aufgrund ausländischer Konkurrenz verloren haben, erhalten eine erstattungsfähige Steuergutschrift in Höhe von 65 Prozent sämtlicher Beiträge zur Krankenversicherung. Damit soll sichergestellt werden, dass Arbeitslosigkeit nicht zum Verlust der Krankenversicherung führt.

In Deutschland hingegen sind bisher allenfalls zaghafte Versuche unternommen worden, die Attraktivität gering bezahlter Beschäftigung gegenüber dem Hilfebezug zu erhöhen. In diesem Jahr steht die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe an. Ein Blick über den Tellerrand hinaus liefert viele gute Beispiele, wie dies mit einer besseren Arbeitsmarktintegration von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen einhergehen kann.

Eric Thode

Andreas Esche

Kai Gramke

1 Sozialpolitik

Gesundheitspolitik

Die meisten in diesem Reformmonitor beschriebenen Reformen des Gesundheitswesens konzentrieren sich auf die Neudefinition von Verantwortlichkeiten im föderalen System. Im Sinne ihrer neuen Politik hat die Regierung in Dänemark drei Reformen entwickelt, durch die mehr Flexibilität und Wahlmöglichkeiten für die Bürger erreicht werden sollen. So ist etwa im Bereich der Wohn- und Pflegedienste die freie Wahl von Altenwohnheimen auch über Stadt- und Gemeindegrenzen hinaus eingeführt worden. Ein Großteil der Aufgaben im Gesundheitswesen, die bisher den Regionalverwaltungen vorbehalten waren, ist inzwischen den Kommunalverwaltungen übertragen worden. Städte und Gemeinden sind nun nicht mehr verpflichtet, eigene ambulante Pflegekräfte zu beschäftigen. Stattdessen können private Pflegedienste beauftragt werden.

In Italien ist aufgrund der bedeutenden regionalen Unterschiede bei den Ausgaben für Arzneimittel ein neues Gesetz verabschiedet worden, das die Erstattung von Ausgaben für Medikamente neu regelt und eine überarbeitete Liste der erstattungsfähigen Arzneien beinhaltet.

In Schweden führten regionale Unterschiede und die damit einhergehende ungleiche Behandlung der Bürger zur Schaffung landesweit gültiger Regelungen, die eine obere Kostengrenze der Pflegesätze

für ältere und behinderte Menschen festlegen. Älteren und behinderten Bürgern wird damit ein Mindesteinkommen nach Abzug der Behandlungsgebühren und Unterkunftskosten garantiert. In Österreich ist es neuerdings Arbeitnehmern gestattet, ihre Arbeitszeit zeitweise zu verkürzen, um sich der Pflege unheilbar kranker Angehöriger oder schwerkranker Kinder zu widmen.

In den USA wurde eine Lohnversicherung für arbeitslose Personen eingeführt, damit diese ihre Krankenversicherungsbeiträge weiterhin bezahlen können. Das ist eine bedeutende Reform, denn die US-Regierung hat bisher direkte Zuschüsse zur Krankenversicherung nur für Personen gewährt, die alt, behindert oder arm sind.

Einzelheiten über die Reformen finden sich auf der Projekt-Website www.reformmonitor.org.

Dänemark:

Neue Rolle für Städte und Gemeinden im Gesundheitswesen

Innovation *****
Auswirkung ***
Interesse ****

Eine Gesundheitsreform, durch die Wartelisten von Krankenhäusern verkürzt werden sollen (vgl. Ausgabe 6, S. 14; diese Ausgabe, S. 14), schreibt den dänischen Kommunalverwaltungen eine neue Rolle im Gesundheitswesen zu. Ebenso wie den dänischen Regierungsbezirken steht nun auch Städten und Gemeinden die Möglichkeit offen, für die Behandlung ihrer Bürger in einer Privatklinik in Dänemark oder im Ausland aufzukommen, wenn die Wartelisten für eine Behandlung in den staatlichen Krankenhäusern zu lang sind.

Die Regionalbehörden in Dänemark verteilen sich auf 14 Regierungsbezirke und 275 Städte und Gemeinden. Diese beiden Ebenen der Kommunalverwaltung haben unterschiedliche Verantwortungsbereiche. Allgemein gesprochen, tragen die Regierungsbezirke die Verantwortung für Krankenhäuser, Allgemeinärzte und weiterführende Schulen, während die Kommunen für Kinderbetreuung, Altenpflege, Grundschulen und Sozialhilfe zuständig sind.

Wenn nun den Kommunen die Möglichkeit zugestanden wird, für die ärztliche Behandlung ihrer Bürger aufzukommen, bedeutet dies einen Bruch des Monopols der Regierungsbezirke, die alleinige Kontrolle über die Krankenhäuser auszuüben. Interessant ist das Gesetz auch angesichts der momentan in Dänemark geführten Debatte über die Rolle der Regierungsbezirke im Allgemeinen. Einige Politiker haben sich kürzlich sogar dafür ausgesprochen, die Regierungsbezirke in Dänemark ganz abzuschaffen.

In den USA wurde zugunsten der Krankenversorgung entlassener Arbeitnehmer eine Steuerreform verabschiedet, nach der Beschäftigten, die infolge importbedingter Konkurrenz ihren Arbeitsplatz verloren haben, erstattungsfähige Vergünstigungen bei der Einkommensteuer gewährt werden, mit denen sie ihre Krankenversicherung finanzieren können. Dies stellt eine bedeutende Innovation in der staatlichen Gesundheitspolitik dar, da die Bundesregierung bisher nur Personen, die alt, erwerbsunfähig oder arm waren, direkte Subventionen zur Finanzierung ihrer Krankenversicherung gewährt hat.

Bevor das neue Gesetz verabschiedet wurde, gab es bereits eine Klausel im Bundesarbeitsgesetz (COBRA)¹, der zufolge Arbeitgeber mit zwanzig oder mehr Beschäftigten ihren Angestellten und deren Familien fortgesetzte Gruppen-Krankenversicherung gewähren müssen, wenn diese aufgrund bestimmter Ereignisse (wie etwa Entlassungen) mit dem Verlust ihres Versicherungsschutzes konfrontiert sind. Darüber hinaus gibt es Strukturhilfen (Trade Adjustment Assistance² – TAA) für Beschäftigte, die ihre Stellen infolge importbedingter Konkurrenz verlieren. TAA gewährt bis zu 52 Wochen Einkommensbeihilfe (also über die üblichen 26 Wochen der Zahlungen der Arbeitslosenversicherung hinaus), Fortbildung sowie Hilfe bei der Stellensuche und bei einem Umzug. Die durchschnittliche wöchentliche TAA-Leistung lag im Jahr 2000 bei 217 Dollar.

USA:

Steuervergünstigungen für die Krankenversicherung von Arbeitslosen

Innovation	****
Auswirkung	****
Interesse	***

- 1 Der Versicherungsschutz durch COBRA (Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act von 1985) bleibt im Allgemeinen bis zu 18 Monate bestehen, ohne dass der Arbeitgeber dafür bezahlen muss. Stattdessen muss der Begünstigte die Prämie bezahlen, wobei die Prämie normalerweise niedriger ist, als sie es außerhalb einer Gruppenversicherung wäre. Krankenversicherungen, die nicht Teil einer Gruppenversicherung sind, sind meist sehr teuer. Selbst ein Beschäftigter, der im Rahmen der Gruppenkrankenversicherung seines früheren Arbeitgebers eine Fortdauer des Versicherungsschutzes vereinbaren kann, muss mit hohen Kosten rechnen.
- 2 Beschäftigte haben unter den folgenden Bedingungen Anspruch auf TAA: Eine beträchtliche Anzahl von Beschäftigten in der Firma des Betroffenen wurde entlassen; Verkäufe oder Produktion der Firma haben abgenommen; Importe können direkt mit den Erzeugnissen der Firma konkurrieren; der Anstieg der Importe hat zu den Entlassungen beigetragen. Oder: Die Firma des Beschäftigten hat ihre Produktion in ein anderes Land verlagert, das Waren herstellt, die mit den Originalprodukten der Firma in Konkurrenz treten, und das Land, in das die Produktion verlagert wurde, gehört einem Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten an.

Nach dem neuen Gesetz erhalten TAA-Berechtigte eine erstattbare Steuergutschrift von 65 Prozent der Ausgaben für eine zugelassene Krankenversicherung. Diese gilt als Versicherungsschutz für den Empfänger selbst, seinen Ehepartner sowie seine Unterhaltsberechtigten. TAA-Empfänger, die Anspruch auf die Steuergutschrift für die Krankenversicherung haben,

- müssen an wenigstens einem Tag des Monats, für den die Steuergutschrift gewährt würde, TAA beziehen;
- müssen über einen qualifizierten Krankenversicherungsschutz verfügen;
- dürfen über keine andere Krankenversicherung verfügen; und
- dürfen nicht inhaftiert sein.

Die Steuergutschrift für Krankenversicherung ist anwendbar auf:

- Fortführung der Versicherung im Rahmen von COBRA,
- vom Staat finanzierten Versicherungsschutz (falls der Staat erklärt, dass sein Versicherungsschutz als qualifizierte Krankenversicherung gilt),
- eine Gruppen-Krankenversicherung über den Ehepartner (falls die Steuern gemeinsam veranlagt werden) oder
- eine individuelle Krankenversicherung, wenn die berechtigte Person den gesamten Zeitraum von 30 Tagen vor dem Entlassungstermin Versicherungsschutz hatte.

Die Steuergutschrift für die Krankenversicherung gilt für Steuerjahre nach dem 31. Dezember 2001 und soll voraussichtlich im September 2007 enden.

► Gegner wenden ein, dass die Verpflichtung der Firmen dieser Beschäftigten, die Krankenversicherung aufrechtzuerhalten, hohe Verwaltungskosten verursachen kann, selbst wenn sie die Versicherung nicht bezuschussen müssen. Andere erklären, die Kosten dafür, den Arbeitslosen Beihilfen zur Krankenversicherung zu gewähren, würden eine zu hohe Last für die Bundesregierung darstellen. Auch wird darauf hingewiesen, dass eine Beihilfe zur Krankenversicherung von Arbeitslosen die Arbeitslosigkeit erhöhen könnte, da entlassene Arbeitnehmer dadurch einen geringeren Anreiz hätten, sich eine neue Stelle zu suchen.

Fachleute würden Zuschüsse zur Krankenversicherung gern auf alle entlassenen Arbeitnehmer ausgeweitet sehen, unabhängig davon, ob sie ihre Stelle infolge der Konkurrenz durch den internationalen Handel verloren haben. Auf jeden Fall bedeutet das neue Gesetz einen gewichtigen ersten Schritt in dem Bestreben, entlassenen Arbeitnehmern diesen wichtigen sozialen Schutz zu gewähren.

Italien hat neue Modalitäten bezüglich der Kostenerstattung für Medikamente eingeführt und eine Revision therapeutischer Normen eingeleitet, um die Ausgaben zu senken und die Kosten auf dem Arzneimittelsektor zu reduzieren. Man erwartet innerhalb von zwei Jahren Einsparungen in Höhe von zwei Milliarden Euro.

Die Ausgaben für Medikamente sowie die Bestrebungen, diese zu kontrollieren, unterscheiden sich in den einzelnen Regionen Italiens beträchtlich. Die meisten regionalen Kostensenkungsmaßnahmen zielen entweder auf Zuzahlungen ab oder bringen mit sich, dass Medikamente, die als »kostenfrei« eingestuft waren, nun in bezahlungspflichtige Klassen eingestuft werden. Trotzdem waren diese Maßnahmen bisher noch nicht effektiv genug, um das gewaltige Defizit des staatlichen Gesundheitswesens zu senken, und sind nach wie vor Thema intensiver und schwieriger Verhandlungen zwischen der Zentralregierung in Rom und den Regionen.

Die neuen Bestimmungen sehen eine Neuregelung der Preise für erstattungsfähige Medikamente ebenso vor wie eine Neuklassifizierung im Einklang mit Maßstäben der Kosteneffizienz. Ergebnis wird sein, dass das staatliche Gesundheitswesen preisgünstigere (generische) Medikamente mit Wirkstoffen, die mit jenen der teureren Markenmedikamente identisch sind, erstattet. Außerdem sollen die Packungsgrößen von Medikamenten an die relevanten Standarddosierungen angepasst werden, damit möglichst wenig Arzneimittel weggeworfen werden.

► Arzneimittelhersteller weisen darauf hin, dass Erstattungen, die auf Kriterien der Kosteneffizienz beruhen, sich negativ auf Forschung und Entwicklung neuer Medikamente auswirken könnten. Fachleute sind dagegen der Ansicht, dass diese Maßnahmen zu einer beträchtlichen Senkungen der Arzneimittelkosten führen könnten. Auf jeden Fall werden die Konsequenzen für die Leistungsqualität dem Errei-

Italien:

Senkung und Kontrolle von Ausgaben für Arzneimittel

Innovation ***

Auswirkung ***

Interesse ***

chen zweier gleichberechtigter Ziele untergeordnet: der Kostenkontrolle und der Bereitstellung eines effektiven Systems der Gesundheitsversorgung.

Änderungen und Ergebnisse

Dänemark:

Zusätzliche Mittel zur Verkürzung der Wartezeiten auf Krankenhausbetten

Zur dänischen Gesundheitsreform, die darauf abzielt, die Wartezeiten auf ein Krankenhausbett zu verringern, liegen Detailinformationen vor (vgl. Ausgabe 6, S. 14). Dieses Ziel versucht man zu erreichen, indem man den Patienten das Recht zugesteht, ärztliche Hilfe im Ausland oder in Privatkliniken zu suchen, wenn das staatliche Gesundheitswesen nicht in der Lage ist, innerhalb von zwei Monaten eine Behandlung zu gewährleisten.

Jeder Patient kann sich in einer Privatklinik in Dänemark oder im Ausland behandeln lassen, wenn der Verband der Bezirksverwaltungen in Dänemark ein Abkommen mit diesen Einrichtungen getroffen hat und der Heimatbezirk des Patienten diesem nicht innerhalb von zwei Monaten, nachdem er von seinem Allgemeinarzt zur Behandlung ins Krankenhaus überwiesen worden ist, eine Behandlung in einem seiner eigenen Krankenhäuser angeboten hat.

Übersteigt die Wartezeit für die Behandlung die Zweimonatsgrenze, muss das Krankenhaus, in das der Patient überwiesen wurde, den Patienten so schnell wie möglich davon informieren, dass er das Recht hat, sich ein anderes Krankenhaus zu suchen. Falls nötig, müssen wichtige Angaben aus den Krankenakten des Patienten ins Englische, Französische oder Deutsche übersetzt werden. Die Patienten müssen ihre Anreise selbst organisieren und bezahlen; eine Erstattung wird nur dann gewährt, wenn diese Kosten vom Heimatbezirk des Patienten auch für die Fahrt zu einem staatlichen Krankenhaus bezahlt worden wären.

Die freie Behandlungswahl wurde auf Krankheiten ausgedehnt, die davon zuvor nicht abgedeckt waren, gilt jedoch nicht für Organtransplantationen, freiwillige Sterilisierung, Fruchtbarkeitsbehandlungen, Anpassung von Hörgeräten, kosmetische Operationen und andere Behandlungen, wie sie das Ministerium für Gesundheit und Innere Angelegenheiten definiert hat.

Die vorgeschlagene Gesundheitsreform (vgl. Ausgabe 6, S. 20), die darauf abzielt, Zuzahlungen zu erhöhen und Arzthonorare zu senken, wurde vom japanischen Parlament verabschiedet und tritt im April 2003 in Kraft. Die gravierendste Abweichung vom gegenwärtigen System betrifft die Zuzahlungsquote, die für Personen unter 70 Jahren von 20 auf 30 Prozent angehoben wurde. Allerdings senkt eine spezielle Klausel für Kinder unter drei Jahren die gegenwärtige Quote von 30 auf 20 Prozent für ambulante Behandlungen. Für Personen über 70 wird die Zuzahlung auf 20 Prozent angehoben (von vorher 10 Prozent), falls ihr Einkommen eine bestimmte Schwelle überschreitet.

Japan:

Erhöhte Zuzahlungen

Die Erhöhungen sind auf erbitterte Kritik vonseiten der Oppositionsparteien, der Medien und der Allgemeinheit gestoßen. Fachleute weisen darauf hin, dass die so genannte »Sonderklausel zur Verringerung des Kostendrucks auf Familien mit Kindern« in Wirklichkeit wenig effektiv ist, da viele Kommunen bereits jetzt kostenlose medizinische Versorgung für Säuglinge und Kleinkinder anbieten. Allerdings ist bemerkenswert, dass den Älteren nun ein höherer Beitrag zum Gesundheitssystem abverlangt wird, da es die Ausgaben für ihre medizinische Versorgung sind, die die momentane Kostenexplosion im Gesundheitswesen verursachen.

Pflege und Altenfürsorge

Seit Juli 2002 haben alle Erwerbstätigen und Arbeitslosen einen Rechtsanspruch darauf, ihre Arbeitszeit zu verschieben oder (bis auf Null) zu reduzieren, um unheilbar kranke Verwandte oder schwer kranke Kinder zu pflegen. Eine hohe Anzahl unheilbar kranker Österreicher möchte lieber zu Hause als im Krankenhaus oder Heim sterben (75 Prozent), doch nur wenige können diesen Wunsch verwirklichen (25 Prozent).

Ein Grund dafür ist, dass es bisher keinen Rechtsanspruch für Verwandte gab, sich freizunehmen und todkranke Angehörige zu pflegen. Es bestand lediglich die Möglichkeit, eine individuelle Vereinbarung mit dem Arbeitgeber über unbezahlten Urlaub oder kürzere Arbeitszeiten zu treffen oder die Stelle aufzugeben.

Österreich:

Sonderurlaub für die Pflege kranker Angehöriger

Innovation	***
Auswirkung	***
Interesse	**

Nahe Angehörige³ haben jetzt einen Rechtsanspruch auf bis zu drei Monate Urlaub einschließlich einer möglichen Verlängerung um weitere drei Monate. In dieser Zeit werden Kranken- und Rentenversicherung von der Arbeitslosenversicherung weiterbezahlt. Der Beschäftigte muss dies dem Arbeitgeber fünf Tage, bevor er den Anspruch nutzt, und zehn Tage, bevor er eine Verlängerung beantragt, in einem formlosen Schreiben mitteilen. Ist der Arbeitgeber damit nicht einverstanden, hat er das Recht, vor einem Arbeits- und Sozialgericht gegen den Beschäftigten zu klagen.

Das Ende der Pflegephase muss dem Arbeitgeber unverzüglich mitgeteilt werden. Der Arbeitnehmer kann dann eine Rückkehr an seinen früheren Arbeitsplatz innerhalb von zwei Wochen verlangen. Vom Zeitpunkt der Meldung bis vier Wochen nach Ende der Pflegephase genießt der Beschäftigte größeren Kündigungsschutz.

Man rechnet damit, dass pro Jahr 10 000 bis 15 000 Menschen dieses Anrecht nutzen werden. Obwohl es sich um einen unbezahlten Urlaub handelt, haben Familien Anspruch auf die übliche Beihilfe zur Langzeitpflege (bis zu 620 Euro im Monat), falls keine weiteren bezahlten Pflege- oder Fürsorgedienste erforderlich sind.

► Kritiker und Gegner weisen darauf hin, dass die Definitionen für »unheilbar kranke« Angehörige und »schwer kranke« Kinder unklar sind. Auch wird die Nutzung des Anspruchs in der Praxis von der finanziellen Situation des Arbeitnehmers abhängen, da der Urlaub unbezahlt und kein Einkommenszuschuss vorgesehen ist. Kritiker glauben außerdem, dass der Kreis der Berechtigten weiter gefasst werden sollte, sodass auch Nichtverwandte wie gleichgeschlechtliche Partner, verschwägerte Personen sowie enge Freunde eingeschlossen sind.

Fachleute erachten die Reform als überfällige Reaktion auf das bestehende Problem der unzulänglichen Pflege für Senioren. Der Mangel an hoch qualifizierter und bezahlbarer Fürsorge, die Unvereinbarkeit von Berufstätigkeit und familiären Fürsorgepflichten sowie die explodierenden Krankenhauskosten für Senioren machen eine Reform dringend notwendig. Insgesamt kann die Reform als Abkehr

3 Dazu zählen: Ehegatten, Kinder, Tanten und Onkel, Eltern, Großeltern, Urgroßeltern sowie Pflegekinder, Lebenspartner, Geschwister, Schwiegereltern und Schwiegerkinder.

von der Verpflichtung zu staatlicher Pflege und Hinwendung zur Pflege in der Familie gewertet werden.

Die dänischen Kommunen sind nicht mehr dazu verpflichtet, Personal für häusliche Pflegeaufgaben einzustellen. Seit Mai 2002 können private Pflegedienste von den Kommunen zur Erfüllung dieser Aufgaben ermächtigt und bezahlt werden. Die Reform strebt an, das starre dänische System der häuslichen Pflege flexibler zu machen.

Normalerweise sind die dänischen Kommunen die wichtigste Verwaltungsebene für soziale Dienste. Die häusliche Pflege wird meist zusammen mit der Altenfürsorge (zu Hause oder in Wohnheimen) organisiert, und die Kommunen sind verpflichtet, nach der Überweisung durch einen Arzt kostenlose häusliche Pflege anzubieten. Bis Mai 2002 waren die Kommunen nicht nur für die Bezahlung der häuslichen Pflege zuständig, sondern auch dafür, sie zu organisieren. Die Bürger können sich an die Kommunalbehörden wenden, falls sie Beschwerden über diese Dienste haben.

Ziel der Reform ist es, den Kommunen mehr Flexibilität bei der Bereitstellung häuslicher Pflege zuzugestehen und es ihnen zu ermöglichen, private Anbieter heranzuziehen. Die Stadt- oder Gemeindeverwaltung bestimmt, wie sie ihr Budget für häusliche Pflege einsetzt, und hat die Wahl, ob sie Anbieter aus der Privatwirtschaft beschäftigen will. Entscheidet sich die Kommune für einen privaten Anbieter, bleibt sie dennoch verantwortlich für das Dienstleistungsangebot und die Einhaltung wichtiger Normen. Infolgedessen können Bürgerbeschwerden über die Dienste nach wie vor an die Kommunalverwaltung gerichtet werden.

🔴 Gegner aus der politischen Linken wenden ein, dass sich die bestehenden Probleme hinsichtlich der Anwerbung und Beibehaltung qualifizierten Personals in der häuslichen Pflege nicht durch Privatisierung lösen ließen. Überdies fürchten sie, eine Privatisierung in diesem Bereich werde zu einem Absinken der Servicequalität führen, da das frühere Arrangement dem Personal mehr Möglichkeiten zur Zusammenarbeit sowie zum Austausch von Wissen und Erfahrung bot. Der Berufsverband des dänischen Pflegepersonals spricht sich gegen den Plan aus, Privatfirmen soziale Dienste leisten zu lassen: Häusliche Pflege und Altenfürsorge seien sehr komplexe Bereiche, die sich

Dänemark:

Einführung privater häuslicher Pflege

Innovation *****

Auswirkung *****

Interesse *****

nicht für eine Privatisierung geeigneten. Außerdem stellt er die Fachkenntnisse privater Anbieter von häuslichen Pflegediensten infrage. Experten betrachten die Reform als wichtigen Bestandteil der Politik der neuen Regierung mit dem Ziel, die Bereitstellung sozialer Dienste durch Privatisierung flexibler zu machen.

Dänemark:

Freie Wahl von
Altersheimen über
Stadtgrenzen hinaus

Innovation *****
Auswirkung *****
Interesse *****

Seit Juli 2002 steht in Dänemark allen Betroffenen die freie Wahl eines Altenheims offen. Früher hatten die Kommunalbehörden oder Stadtverwaltungen das Recht, Senioren oder Behinderte, die Anspruch auf kommunale Unterbringung (almene ældreboliger) hatten, in eine Einrichtung innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs einzuweisen. Das neue Gesetz ist Teil des Regierungsprogramms von »Wachstum, Wohlfahrt und Wandel«, mit dem angestrebt wird, die Bedürfnisse und Wünsche der Bürger bestimmen zu lassen, wie das System funktioniert, und nicht umgekehrt.

Früher galt dieses Recht auf freie Wahl nur für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Dazu zählten Personen mit familiären Bindungen in anderen Kommunen oder Menschen, die aus religiösen Gründen umziehen wollten. Jetzt wurde dieses Recht auf freie Wahl eines Pflege- oder Seniorenheims über kommunale Grenzen hinweg ausgedehnt und gilt nun für alle, die Anspruch auf einen Platz in einer Pflege- oder Senioreneinrichtung haben.

Das Recht auf freie Wahl des Wohnplatzes gilt unabhängig davon, wo das Heim oder die Einrichtung liegen, aber die Bedingungen dafür, einen solchen zugewiesen zu bekommen, müssen sowohl in der Heimatgemeinde vorliegen als auch in der Gemeinde, in die der Betreffende umziehen möchte.

Das Gesetz legt außerdem fest, dass die freie Wahl des Unterbringungsortes auch für den Ehe- oder Lebenspartner gilt, damit Paare weiterhin zusammenleben können. Die neue Unterkunft muss also für zwei Personen geeignet sein. Stirbt die Person, der ein Platz angeboten wurde, hat der oder die Hinterbliebene das Recht, in der betreffenden Einrichtung wohnen zu bleiben.

► Fachleute erklären, dass die Reform ein tragendes Element in den Bestrebungen der neuen Regierung darstellt, im Bereich der sozialen Dienste und der Unterbringung mehr Flexibilität und Wahlfreiheit zu ermöglichen.

Schweden hat eine Deckelung der Pflegekosten für Senioren und Behinderte verfügt. Seit Juli 2002 steht Senioren und Behinderten eine garantierte Mindestsumme an verfügbarem Einkommen zu, nachdem die Gebühren für ihre Pflege und ihre Unterbringung abgezogen worden sind. Außerdem wurde eine Obergrenze für diese Gebühren festgesetzt.

Jede Lokalbehörde ist verantwortlich für die Versorgung von Senioren und Behinderten innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches. Jeder Bürger muss der Lokalbehörde Kosten für Pflege und andere Dienste erstatten, die er oder sie benötigt. Diese Gebühren werden je nach Einkommen sowie Umfang von Pflege und anderen Diensten berechnet, decken jedoch nicht die tatsächlichen Kosten, die der Lokalbehörde für die Bereitstellung von Fürsorgeleistungen für Senioren und Behinderte entstehen.

Höhe und Struktur der jeweiligen Gebühren schwanken stark zwischen einzelnen Kommunen, ebenso wie die Berechnungsart, nach der die Einkünfte in Bezug zu den Kosten gesetzt werden. Die Kommunen werden in erster Linie durch Regierungszuschüsse für ihre Kosten entschädigt, daneben aber auch durch horizontalen Finanzausgleich.⁴

Im Lauf der Jahre ergaben sich zwischen den Kommunen Differenzen darüber, wie die Gebühren für Pflege und Unterbringung festzulegen seien. Obwohl die Lokalbehörden meist Pflege und Fürsorge im gleichen Umfang und in gleicher Qualität erbrachten, gab es beträchtliche Unterschiede in den Gebühren, die sie dafür erhoben. Ende der 90er Jahre wurden in den Medien einige auffallende Beispiele für derartige Abweichungen herausgestellt und angeprangert, dass Senioren mitunter Summen abverlangt wurden, die ihr Einkommen überschritten.

Diese Unterschiede zwischen einzelnen Kommunen und die daraus resultierende ungleiche Behandlung Betroffener, je nachdem, wo sie

Schweden:

Deckelung von
Pflegekosten

Innovation *****
Auswirkung ***
Interesse **

4 Die Höhe des Regierungszuschusses hängt von der Zahl der Einwohner im jeweiligen Zuständigkeitsbereich eines Bezirks ab, nicht von der Altersstruktur des Bezirks. Daher erhalten manche Kommunen eine zu hohe und manche eine zu niedrige Vergütung. Dies wird durch den horizontalen Finanzausgleich korrigiert, im Zuge dessen Umbuchungen zwischen Kommunen mit mehr Einwohnern aus höheren Einkommensklassen an solche mit einem geringeren Steueraufkommen vorgenommen werden.

lebten, ließen Forderungen nach zentral erlassenen Bestimmungen laut werden, eingeschlossen auch Höchstgebühren sowie eine Mindestsumme an verfügbarem Einkommen für Senioren und Behinderte.

Im Zuge der Reform wird Einzelpersonen ein verfügbares jährliches Mindesteinkommen von 436 Euro nach Abzug der Pflegekosten zugestanden. Überdies wurde eine Kostenobergrenze von 162 Euro für Pflege und von 168 Euro für besondere Unterbringung festgelegt. Zudem werden Maßstäbe dafür formuliert, wie die Gebühren berechnet werden. Da in den meisten Fällen die Kostenobergrenze verglichen mit den tatsächlichen Kosten niedrig liegt, hat die Reform Konsequenzen für die kommunalen Budgets.

Für Kommunen mit vielen Senioren und Behinderten, die Pflege beanspruchen, sind die negativen finanziellen Auswirkungen massiver als für solche, in denen nur wenige Personen in Pflegeheimen wohnen. Diese Unterschiede werden in gewissem Maße durch die oben erwähnten Regierungszuschüsse und den horizontalen Finanzausgleich nivelliert.

Die meisten Parteien und Verbände stimmen darin überein, dass die beschriebenen Unterschiede und Unausgewogenheiten zwischen Kommunen und Einzelpersonen von einer zentralen Stelle geregelt werden sollten. Der Verband der Lokalbehörden kritisiert Doppeldeutigkeiten in den Bestimmungen und Maßstäben zur Berechnung der Gebühren. Außerdem moniert er die geschmälerete Beteiligung der Kommunen beim Festlegen der Maßstäbe und Berechnen der Gebühren. Bezüglich der Aufteilung der Kosten unter den Kommunen wurden Befürchtungen über potenziell gravierende Folgen für einige von ihnen laut. Manche treten für eine Steuerreform mit niedrigeren Einkommensteuern für Senioren ein; andere favorisieren Transferzahlungen an Senioren in Form eines Gutscheins, der Pflege in einer beliebigen Einrichtung garantiert, sei sie nun staatlich oder privat. Fachleute machen darauf aufmerksam, dass die Reform eine gravierende Umwälzung des Fürsorgesystems darstellt, in dem die Kommunen nach wie vor die Verantwortung haben, aber über keinerlei Mittel verfügen, um die Kosten zu kontrollieren. Außerdem ist die Kluft zwischen der Höchstgebühr und den tatsächlichen Kosten relativ breit. Dies wirkt sich auf die Einkommensverteilung zwischen verschiedenen Gruppen von Senioren und Behinderten aus und könnte

womöglich die ausgleichende Wirkung des progressiven Gebührensystems schmälern. Außerdem lässt das System außer Acht, dass zukünftige Rentnergenerationen möglicherweise eher bereit und fähig sein werden, für Fürsorge- und Pflegeleistungen zu bezahlen.

Rentenpolitik und soziale Sicherung

Die in dieser Ausgabe beschriebenen Rentenreformen befassen sich hauptsächlich mit steuerlichen Aspekten – im Gegensatz zu den in zurückliegenden Ausgaben üblichen Themen wie Renteneintrittsalter, Nachhaltigkeit und Flexibilität des Rentensystems. Das Bundesverfassungsgericht in Deutschland hat die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Beamtenpensionen und Renten für Arbeiter und Angestellte für verfassungswidrig erklärt. Es wird erwartet, dass die dadurch notwendige Reform zu einer vollständigen Steuerbefreiung von Rentenversicherungsbeiträgen führt, während die späteren Rentenauszahlungen voll besteuert werden.

Dänemark hat eine Sparte der Rentenversicherung um Umverteilungselemente bereinigt, da diese faktisch zu einem hohen Steueranteil innerhalb der Rentenbeiträge geführt hatten. Großbritannien setzt die Unterstützung von Familien und Geringverdienern mit dem Instrument der Steuergutschriften konsequent fort. Das bislang bestehende System ist durch die Integration aller Vergünstigungen in nur noch zwei Programme – Child und Working Tax Credit – erheblich vereinfacht worden.

Einzelheiten über diese Reformen finden sich auf der Projekt-Website www.reformmonitor.org.

Im März 2002 hat das deutsche Bundesverfassungsgericht die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Altersrenten und Beamtenpensionen für verfassungswidrig erklärt und verlangt, dass bis 2005 eine Neuregelung in Kraft tritt. Derzeit werden verschiedene Alternativen diskutiert, doch wird weithin vermutet, dass nach einer Übergangsphase die Beitragszahlungen zum staatlichen Rentensystem vollständig steuerfrei sein werden und Pensionen vollständig versteuert werden müssen.

Deutschland:

Steuerliche Behandlung
von Rentenbeiträgen
verfassungswidrig

Innovation ****
Auswirkung ***
Interesse ****

Dieses Szenario würde für die meisten Arbeitnehmer zu einer niedrigeren Grenzsteuerlast auf Arbeitseinkommen führen, jedoch andererseits aufgrund eines allmählichen Anstiegs des zu versteuernden Anteils der Altersrenten zu einem niedrigeren Nettoeinkommen im Alter.

Die Bestimmungen bezüglich der Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Rentenzahlungen aus diesem System nach dem bundesdeutschen Einkommensteuergesetz sind schon seit Jahrzehnten in der Diskussion. Sowohl von politischen Parteien als auch von Wissenschaftlern wurden Reformvorschläge gemacht. Jedoch änderte sich nichts, bis das Bundesverfassungsgericht im März 2002 zu dem Urteil kam, dass die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, wie sie der Großteil aller Erwerbstätigen in Deutschland bezieht, und von Beamtenpensionen nicht der Verfassung entspricht.

Das Gericht erklärte, dass es in der Verantwortung des Gesetzgebers liege, zugunsten eines der verschiedenen umfassend diskutierten Reformvorschläge zu entscheiden. Die Modelle unterscheiden sich hinsichtlich des zeitlichen Umfangs der Besteuerung über den Lebenszyklus hinweg (d.h. während Beitragszahlungen geleistet werden oder während Renten gezahlt werden).

Einem Vorschlag zufolge sollen Beitragszahlungen vollständig versteuert und Renten vollständig steuerfrei sein. Die Alternative wäre, Beitragszahlungen völlig steuerfrei zu stellen und Renten komplett zu besteuern. Denkbar wäre auch, einen Teil der Beitragszahlungen steuerfrei zu stellen und den entsprechenden Teil der Renten voll zu besteuern. All diese Vorschläge gelten als ausreichend, um eine Gleichbehandlung von gesetzlichen Renten und Beamtenpensionen zu gewährleisten.

Unabhängig davon, für welche Alternative sich der Gesetzgeber entscheidet, muss er laut dem Urteil des Verfassungsgerichts garantieren, dass die steuerliche Behandlung von Beitragszahlungen und die Besteuerung von Renten so koordiniert werden, dass Arbeitseinkommen, das in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt und im Alter als Rente bezogen wird, nicht doppelt besteuert wird.

Das Gericht empfahl dem Gesetzgeber, die Ansichten von Wirtschaftsexperten zu berücksichtigen, und erwähnte als ein Beispiel jene aus dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirt-

schaftlichen Entwicklung, besser bekannt als den fünf Wirtschaftsweisen. Der Rat tritt dafür ein, Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung vollständig steuerfrei zu stellen und Renten vollständig zu besteuern. Dies deswegen, weil Beitragszahlungen obligatorisch sind und daher die Finanzkraft des Einzelnen für Steuerzahlungen senken. Überdies ist ein solches System leichter zu handhaben als eine Mischform. Es führt außerdem dazu, dass die Grenzsteuerlast in einer Phase, in der sie meist ziemlich hoch ist, niedriger wird.

Der Rat hält eine sofortige Erhöhung des steuerpflichtigen Anteils von Renten auf 65 Prozent und danach ein Ansteigen auf 100 Prozent über einen Zeitraum von 35 Jahren für akzeptabel. Die lange Übergangszeit für die Besteuerung von Renten lässt sich durch die Tatsache rechtfertigen, dass ein Teil der Beitragszahlungen in der Vergangenheit nicht steuerfrei war. Kombiniert man diese Regelungen mit einer sofortigen Steuerbefreiung der Beitragszahlungen, würde dies anfänglich zu einem geschätzten jährlichen Verlust von Steuereinnahmen in Höhe von 7,5 Milliarden Euro führen.

► Manche Gegner wenden ein, dass die gegenwärtige steuerliche Behandlung deshalb gerechtfertigt sei, weil die Beamtenpensionen selbst nach einer Besteuerung noch höher sind als die meisten gesetzlichen Renten. Fachleute weisen darauf hin, dass eine vollständige Steuerbefreiung von Beitragszahlungen und eine vollständige Besteuerung von Renten die logische Schlussfolgerung wäre, wenn man das Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit für die Besteuerung von Einkommen akzeptiert und obligatorische Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung als nicht verfügbares Einkommen betrachtet.

Trotzdem sollte man nicht außer Acht lassen, dass in der Übergangsphase manche Gruppen Einkommensverluste hinnehmen müssten. Außerdem steht zu erwarten, dass eine vollständige Steuerbefreiung von Beitragszahlungen zu einer beträchtlichen Absenkung der hohen Grenzsteuerlast auf Arbeitseinkommen in Deutschland führt und so den Anreiz, länger zu arbeiten, erhöht. Eine vollständige Einbindung der Renten in die Einkommensteuerbemessungsgrundlage würde den Grenzsteuersatz auf andere Formen von Alterseinkünften erhöhen, vor allem auf Einkünfte aus Kapitalanlagen – und dies könnte den Anreiz zu sparen verringern.

Dänemark:

Umverteilungselemente
aus Sonder-Renten-
versicherung beseitigt

Innovation ***
Auswirkung *****
Interesse ****

Dänemark hat den Umverteilungseffekt seines Sonder-Rentenversicherungssystems beseitigt, da dieses eher als Steuer denn als Rente empfunden wurde. Trotzdem wird das ursprüngliche Ziel des Plans beibehalten, nämlich einen grundlegenden Lebensstandard im Rentenalter zu sichern.

1998 wurde ein provisorisches Rentenversicherungssystem eingeführt (Den Midlertidige Pensionsopsparing). Ihm zufolge mussten Lohn- und Gehaltsempfänger sowie Selbstständige 1 Prozent ihres Einkommens einzahlen. Die Einzahlungen wurden von der Zusatzversorgungskasse (ATP) individuell angesammelt und dem Einzelnen ab einem Alter von 65 Jahren als Rente (verzinst) wieder ausgezahlt.

Dies wurde 1999 geändert, als das Sonder-Rentenversicherungssystem eingeführt wurde. Dieses System stellt zum Teil eine Fortsetzung des provisorischen Rentenversicherungssystems dar, hatte aber zugleich eine wichtige Umverteilungsfunktion, da die Leistungen auch danach berechnet werden, wie lange man Beiträge in die ATP eingezahlt hat.

Dem dänischen Arbeitsminister zufolge fungiert das Sonder-Rentenversicherungssystem mehr als eine Besteuerung des Arbeitsentgelts denn als Rentenversicherung. Dies liegt daran, dass einige Arbeitnehmer aufgrund des Umverteilungseffekts des Systems einen Teil des Geldes verlieren, das sie angespart haben. Deshalb wurde dieser Effekt im Juli 2002 beseitigt.

► Die Reform führte zu intensiven Diskussionen im Parlament, da die frühere Regelung von der vorherigen Regierung eingeführt worden war. Man wandte ein, dass eine Beseitigung des Umverteilungseffekts des Sonder-Rentenversicherungssystems die Bedingungen für diejenigen mit den niedrigsten Löhnen verschlechtern werde, insbesondere für Frauen. Das liegt daran, dass Frauen durch eine Familienphase dem Arbeitsmarkt häufig für eine kürzere Zeitspanne zur Verfügung stehen als Männer.

Fachleute glauben, dass die Reform wichtig für die zukünftige Struktur des Rentensystems in Dänemark ist, da eine Umverteilung von Einkommen momentan lediglich innerhalb des staatlichen Rentensystems (folkepensionen) stattfindet. Als man in Dänemark vor etwa zehn Jahren die Zusatzversorgungsleistungen für die Privatwirtschaft einführte, wurde die Frage nach einer Umverteilung von Reichtum

im Rentensystem laut. Die durch das Sonder-Rentensystem 1999 eingeführte Umverteilung wurde als folgenreiche Reaktion auf die Besorgnis über Ungerechtigkeiten unter den zukünftigen Rentnern gewertet. Die Reform bedeutet das Ende dieses Umverteilungselements im dänischen Rentensystem.

Großbritannien hat sämtliche bestehenden Steuergutschriften für Arbeitnehmerfamilien und Erwerbsunfähige durch eine integrierte Kindergutschrift (Integrated Child Credit, ICC) und eine Einkommenssteuergutschrift (Employment Tax Credit, ETC) ersetzt. Dies führt die bereits bestehenden Leistungen in einem einzigen System zusammen, das über fünf Millionen Menschen abdeckt. Ziel ist es, ein immer komplexer werdendes System zu vereinfachen, die Arbeitsanreize des gegenwärtigen Systems zu erhalten und Kindern, die in Armut leben, effektiver zu helfen.

Die Reform setzt den Prozess der »bedingten Staatsbürgerschaft« fort, der darauf abzielt, die Armen am unteren Ende des Arbeitsmarktes zu aktivieren. Dies soll erreicht werden, indem der Abstand zwischen Sozialleistungen und Arbeitslöhnen – unter Berücksichtigung von Freibeträgen für Kinder – vergrößert wird. Dadurch wird auch die Rolle einkommensabhängiger Leistungen gestärkt, die mehr für die am schlechtesten Bezahlten als für besser Verdienende gedacht sind.

Die ICC ersetzt sämtliche bestehenden einkommensabhängigen Leistungen für Familien mit Kindern, die auf Kinder ausgerichteten Elemente von Einkommenszuschüssen (Sozialhilfe), die einkommensabhängige Beihilfe für Arbeitsuchende ebenso wie die Steuergutschriften für Arbeitnehmerfamilien und Schwerbehinderte. Sie wird zusätzlich zum allgemeinen Kindergeld gezahlt, das beibehalten wird.

Die ICC besteht aus einem familienzentrierten Element, dessen Umfang mit steigender Steuerlast abnimmt, einem Element für jedes Kind, das kinderbezogene Zahlungen aus bestehenden Leistungen ablöst, und einem zusätzlichen Element für Kinder unter einem Jahr sowie Schwerbehinderte. Die ICC wird an Familien ausbezahlt, unabhängig davon, ob sie Arbeit haben oder nicht, während frühere Zulagen nur an erwerbstätige Personen ausbezahlt wurden. Damit bleibt es den Familien erspart, von einem System ins andere überzu-

Großbritannien:

Neues System integrierter Steuergutschriften für Familien und Geringverdiener

Innovation *****
Auswirkung *****
Interesse **

wechseln, wenn sie zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit hin- und herpendeln.

Die ICC wird der Hauptbetreuungsperson ausbezahlt, also meistens der Mutter, statt wie momentan zusammen mit der Lohn- oder Gehaltszahlung dem Hauptverdiener. Sie wird jeweils für 12 Monate gewährt und neben dem Kindergeld ausgezahlt. Sämtliche Empfänger niedriger Einkommen müssen in Zukunft jährlich eine Steuererklärung abliefern, was für viele eine neue Erfahrung sein wird, insbesondere für Personen, die Sozialleistungen erhalten.

Die Einkommensteuergutschrift (ETC) ersetzt die für Erwachsene bestimmten Elemente der Steuergutschrift für Arbeitnehmerfamilien und Behinderte sowie den »New Deal 50+«-Beschäftigungszuschuss. Die ETC wird nun auf Nichtbehinderte und Kinderlose ausgedehnt, allerdings erst ab einem Alter von 25 Jahren (verglichen mit einem Alter von 16 für andere Leistungen).

► Die meisten Gruppen haben die Reform und den Übergang zu Steuergutschriften umfassend unterstützt. Die Gewerkschaften haben Einzelheiten herausgegriffen, wie etwa die Tatsache, dass inoffizielle Kinderbetreuung (d.h. Tagesmütter im Gegensatz zu Kindergärten) nicht durch das Schema unterstützt wird. Andere weisen darauf hin, dass es, falls das Ziel eine Verringerung der Kinderarmut sein soll, gerade jenen Kindern nicht viel helfen wird, deren Eltern von Sozialleistungen abhängig sind. Manche Gruppen haben eingewandt, dass die neuen Gutschriften sehr viel Geld kosten werden. Die konservative Opposition sieht in den Steuergutschriften eine verdeckte Methode, um unter Ausnutzung des Steuersystems die Sozialleistungen zu erhöhen.

Ein weiterer Faktor ist, dass die ehrgeizigen Ausgabenpläne auf einer geschätzten Wachstumsrate von zwei Prozent im Jahr basieren. Wenn sich diese nicht einstellt, könnten die Reformen ohne massive Steuererhöhungen nicht durchführbar sein. Firmen, insbesondere Kleinbetriebe, beschwerten sich darüber, dass die zunehmende Zahl von Steuergutschriften und die häufig vorgenommenen Veränderungen ihnen enorme Lasten aufbürden. Sie beklagen, dass von ihnen verlangt wird, Aufgaben des Sozialhilfesystems zu übernehmen.

Fachleute erwarten, dass diese Reform das System der Steuergutschriften als tragendes Element des Sozialsystems konsolidieren und er-

weitem wird. Obwohl es Bedenken in Hinsicht auf Kostenersparnis und Kostenkontrolle gibt, scheint es sich doch um einen ernsthaften Versuch zu handeln, die Armut unter Kindern aus Familien mit niedrigem Einkommen einzudämmen. Vor allem wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Ausgaben für Sozialleistungen politisch als weniger akzeptabel betrachtet werden als Ausgaben durch Steuergutschriften.

Überdies erwartet man, dass ein größtmöglicher Nutzen für die Kinder gewährleistet ist, wenn die Zahlungen auf die Mutter verlagert werden. Andererseits weitet das System die Überprüfung der Bedürftigkeit derart aus, dass es quasi alle britischen Familien umfasst. Manche Kritiker fürchten, dass es wenig dazu beiträgt, Kindern zu helfen, deren Eltern arbeitslos sind, und dass es der Entwicklung einer umfassenden, landesweiten Strategie der Kinderfürsorge nicht oberste Priorität einräumt.

Alles in allem beweist die Reform neben den erhöhten Ausgaben für Bildung und Gesundheit, dass die zweite Amtszeit von New Labour einen grundlegenden Wandel bedeutet, was eine erhöhte Bereitschaft zu Ausgaben der öffentlichen Hand angeht. Die Steuergutschriften sind ein zentrales Werkzeug der Regierung bei ihrem Bemühen, den Wohlfahrtsstaat zu reformieren und zu modernisieren.

Änderungen und Ergebnisse

Neue Entwicklungen lassen sich von der kanadischen Rentenversicherung berichten (Canada Pension Plan, CPP), die 1999 geschaffen wurde, um von einer Finanzierung im Umlageverfahren zu teilweiser Kapitaldeckung überzugehen (vgl. Ausgabe 1, S. 25, Ausgabe 3, S. 28). Das auflaufende Kapital wird vom Canada Pension Plan Investment Board investiert, einer unabhängigen Investmentgesellschaft, die damit beauftragt ist, die überschüssigen Beiträge sowie fällig werdende Anlagen zu investieren. Die Beitragszahlungen zur CPP werden vermutlich bis 2021 die Auszahlungen übersteigen, sodass die Versicherung noch zwanzig Jahre lang kein Geld aus dem Kapitalfonds entnehmen muss.

Seit den ersten Investitionen im März 1999 haben die vom CPP

Kanada:
Investitionen der
Rentenversicherung
erbringen jährlich
7,1 Prozent

Investment Board verwalteten Vermögenswerte aufs Jahr umgerechnet einen Ertrag von 7,1 Prozent abgeworfen. Allerdings waren die Ertragsquoten von Jahr zu Jahr massiven Schwankungen unterworfen. Das Investment Board rechnet damit, dass diese kurzfristigen Schwankungen auf dem Aktienmarkt anhalten, versichert aber den Bürgern Kanadas, dass »die Aktien langfristig gute Erträge abwerfen werden, die derartige Kursschwankungen mehr als ausgleichen«. Bislang sind die Kapitaleinlagen auf 10,4 Milliarden Euro angewachsen.

Niederlande:

Zugang zu
Sozialleistungen
für Erwerbsunfähige
wird eingeschränkt

Aus den Niederlanden werden Änderungen der Verwaltungsreform in der Sozialversicherung berichtet (vgl. Ausgabe 3, S. 24). So wurde ein Gesetz zur Verbesserung der Kontrolle (Wet verbetering poortwachter) eingeführt, um den Zugang zu Sozialleistungen für Langzeitkranke einzuschränken. Damit wird beabsichtigt, einerseits die Kosten für Sozialleistungen zu verringern und andererseits Anreize für eine Teilnahme am Arbeitsmarkt zu bieten.

Die Verwaltungsstruktur des niederländischen Sozialversicherungssystems steht seit 1993 im Zentrum der Debatte über eine Reform dieses Systems. Eine Reihe aufeinander folgender Veränderungen, die im Laufe des letzten Jahrzehnts vorgenommen wurden, haben dazu geführt, dass der Einfluss der Sozialpartner aus Gewerkschaften und Wirtschaft auf das System drastisch eingeschränkt wurde.

Unter anderem wurde der große Einfluss der Sozialpartner bei der Verwaltung des sozialen Netzes – insbesondere der Bestimmungen für Erwerbsunfähige – als wichtiger Faktor betrachtet, der zur übermäßigen Nutzung bestimmter Angebote des sozialen Netzes beigetragen hat. Man kam zu dem Schluss, dass das Erwerbsunfähigenprogramm zum Teil als Kanal benutzt wurde, um Entlassungen sozialverträglich abzuwickeln, wobei die Leistungen für Betroffene über dem regulären Arbeitslosengeld lagen (längere Dauer, höhere Sätze). Infolgedessen wurden mehrere Reformmaßnahmen ergriffen, um die Kosten für Sozialleistungen zu senken.

Das Gesetz zur Verbesserung der Kontrolle zielt darauf ab, Rechte und Pflichten für Arbeitnehmer und Arbeitgeber während des ersten Jahres, in dem ein Arbeitnehmer arbeitsunfähig ist, auszuweiten. Arbeitgeber, die nicht in ausreichendem Maße kooperieren, um dazu

beizutragen, dass die Betroffenen beschäftigt bleiben können, laufen Gefahr, das Gehalt des Beschäftigten ein weiteres Jahr zahlen zu müssen. Im Gegenzug riskieren Arbeitnehmer, die nicht aktiv ihre Wiedereingliederung in die Arbeitswelt betreiben, ihre Entlassung oder eine Senkung ihres Gehalts.

Im Rahmen der früheren Reform war das System zur Überwachung von Fehlzeiten bei der Arbeit aufgrund von Krankheit nicht genau genug definiert. Jetzt müssen solche Fehlzeiten vom Arbeitgeber nach höchstens sechs Wochen einer Organisation für Arbeitsmarktdienstleistung und -verwaltung gemeldet werden, und nicht wie derzeit erst nach 13 Wochen.

Außerdem muss der Arbeitgeber die Arbeitsmarktorganisation über das Risiko einer längeren Fehlzeit unterrichten und ist gehalten, ein Wiedereingliederungslogbuch für jeden kranken Erwerbstätigen zu führen (einen so genannten »Wiedereingliederungsbericht«). Dieses Logbuch soll die Wiedereingliederung des Arbeitnehmers in den Arbeitsmarkt unterstützen, wenn auch nicht unbedingt beim gegenwärtigen Arbeitgeber. Es soll überdies Angaben über medizinische und beschäftigungsrelevante Daten enthalten, die als Grundlage für einen Antrag auf Leistungen wegen Invalidität dienen können.

Die Arbeitnehmer sind verpflichtet, zumutbare Wiedereingliederungsmöglichkeiten zu ergreifen, und sind außerdem gehalten, solche Möglichkeiten selbst anzuregen. Auch sie sollen einen Wiedereingliederungsbericht führen und diesen vorlegen, wenn sie Leistungen wegen Invalidität beantragen. Unwillige Arbeitnehmer laufen Gefahr, ihr Gehalt einzubüßen.

Im Rahmen der früheren Reform wurden Arbeitnehmer automatisch nach einer Fehlzeit von 52 Wochen daraufhin untersucht, ob sie Anspruch auf Invaliditätsleistungen haben. Dem neuen Gesetz zufolge kann diese Untersuchung ein weiteres Jahr aufgeschoben werden, wenn die Maßnahmen noch nicht zur Wiedereingliederung geführt haben und wenn sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber einig sind.

Zudem werden die Verwaltungsorgane zu einer einzigen Behörde zusammengefasst, der Zentralstelle für die Auszahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitsvermittlung (UWV). Die UWV würde dann während des Wiedereingliederungsprozesses als Kontrollinstanz fungieren.

🕒 Das Gesetz zur Verbesserung der Überwachung ist ein weiterer Schritt hin zu stärkeren Einschränkungen von Invaliditätsleistungen, Kostensenkungen und erhöhter Teilnahme am Arbeitsmarkt. Allerdings könnte der zusätzliche Verwaltungsaufwand vor allem in kleinen Einzelhandelsbetrieben ein massives Problem für den Erfolg der neuen Reform darstellen. Daher bleibt abzuwarten, wie die ersten Evaluationen ausfallen, bevor die Reform zum Erfolg erklärt werden kann.

Staatliche Fürsorgepolitik und Sozialhilfe

Lediglich zwei Reformen lassen sich in dieser Ausgabe im Bereich der sozialen Mindestsicherung berichten. Die japanische Regierung setzt sich zum ersten Mal offiziell mit der Obdachlosenproblematik auseinander. Das neue Gesetz ist ein Schritt in die richtige Richtung, allerdings sind weitere gesetzliche Maßnahmen erforderlich.

In Kanada ist ein zehnjähriger Modellversuch zur Integration von Alleinerziehenden in den Arbeitsmarkt erfolgreich abgeschlossen worden. Kern des Projektes war die staatliche Gewährung von Lohnzuschüssen, damit sich die Aufnahme einer Beschäftigung gegenüber dem ausschließlichen Bezug von Sozialtransfers lohnt. Erste Evaluationen zeigen bemerkenswerte Verbesserungen in verschiedener Hinsicht, beispielsweise beim Familieneinkommen, bei der Beschäftigungsquote oder auch bei den schulischen Leistungen von Kindern aus geförderten Familien.

Einzelheiten über diese Reformen finden sich auf der Projekt-Website www.reformmonitor.org.

Japan:

Erste offizielle
Unterstützung für
Obdachlose

Innovation **
Auswirkung **
Interesse *


Ab April 2003 unterstützt die japanische Regierung erstmals Obdachlose, und zwar mit dem »Gesetz zur Förderung der Unabhängigkeit Obdachloser«. Obwohl das Gesetz in vieler Hinsicht mangelhaft ist und keine konkreten Maßnahmen vorsieht, wird es als erster Schritt hin zu größerer Aufmerksamkeit für die Not der japanischen Obdachlosen gesehen.

Die Zahl der Obdachlosen ist in Japan in den letzten Jahren drastisch angestiegen. Schätzungen der Regierung zufolge liegt die Zahl

der Obdachlosen (d.h. Personen, die im Freien übernachten; nicht eingerechnet diejenigen, die in Notunterkünften schlafen) bei etwa 24000. Verfechter der Rechte von Obdachlosen bezeichnen diese Schätzung als viel zu niedrig.

Bisher blieb es lokalen und kommunalen Behörden überlassen, sich um die Obdachlosigkeit zu kümmern, doch diese haben das Problem weitgehend ignoriert. Das Gesetz für staatliche Fürsorge (Seikatsu-Hogo Ho), das den Armen unabhängig von Alter, Geschlecht oder Haushaltsform Barleistungen auszahlt, schließt Obdachlose nicht aus. Allerdings haben viele lokale und kommunale Behörden das Gesetz nicht angewandt.

Manche Kommunen mit besonders hohen Obdachlosenzahlen bieten eigene Dienstleistungen an, wie etwa kostenlose Mahlzeiten und Unterkünfte. Da diese Maßnahmen auf Initiativen lokaler und kommunaler Behörden beruhten, gab es dafür keine Unterstützung vonseiten der Regierung. Abgesehen von Anwohnerprotesten darüber, dass Obdachlose auf Straßen und in Parks leben, wo sie angeblich eine Bedrohung der Sicherheit darstellen und die »ordnungsgemäße« Nutzung öffentlicher Räume stören, ist die finanzielle Lage das bedrückendste Problem für die lokalen und kommunalen Behörden.

Das Gesetz selbst ist in sehr allgemeinen Begriffen gehalten und verlangt von der Regierung lediglich, dass sie das Problem »angeht« und Finanzmittel für zukünftige Maßnahmen bereithält. Konkrete Maßnahmen und Strategien sollen später zum Einsatz kommen. Das Gesetz macht den Minister für Gesundheit, Arbeit und Fürsorge sowie den Minister für Land, Infrastruktur und Transport verantwortlich für die gemeinsame Entwicklung solcher Strategien. Lokale und kommunale Behörden müssen Durchführungspläne erstellen, nach denen die Regierung Gelder bereitzustellen hat, damit die Behörden diese gemeinsam mit privaten Organisationen umsetzen können.  Manche Gegner wenden ein, dass bereits ein Gesetz in Kraft ist, das Hilfe für Obdachlose vorsieht, nämlich das Sozialhilfegesetz. Statt ein neues Gesetz speziell für Obdachlose zu schaffen, das die Obdachlosen von anderen Bedürftigen trennt, sollte das Sozialhilfegesetz strenger auf die Obdachlosen angewandt werden. Außerdem gehe das Gesetz nicht die eigentlichen Gründe dafür an, warum Menschen überhaupt obdachlos werden. Zudem bereite es den Weg

dafür, dass lokale und kommunale Behörden die Obdachlosen mit Gewalt aus dem öffentlichen Raum vertreiben können, ohne für alternative Aufenthaltsorte zu sorgen.

Fachleute sehen die Reform als wichtigen ersten Schritt der japanischen Regierung dahin, endlich Verantwortung für ihre obdachlosen Bürger zu übernehmen. Allerdings ist das Gesetz sehr vage und lässt ganz unterschiedliche Interpretationen zu.

Kanada:

Experiment »Welfare to Work« erfolgreich

Innovation *****

Auswirkung *****

Interesse *****

Kanada steht vor dem Abschluss eines Experiments, bei dem über 9000 Alleinerziehende, die aus der Sozialhilfe ins Arbeitsleben zurückgekehrt sind, beträchtliche Lohnzuschüsse erhielten, um starke Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit zu schaffen.

Das im November 1992 angelaufene Experiment, dem ein Gesamtetat von 40 Millionen Euro zur Verfügung stand, hatte eine Laufzeit von über zehn Jahren. Die Regierung erhofft sich davon fundierte Ratschlüsse und Erfahrungen im Hinblick darauf, ob Lohnzuschüsse dazu beitragen können, Armut zu verringern, zum Beibehalten einer geregelten Beschäftigung zu ermuntern und die Abhängigkeit von Sozialhilfe zu senken.

Erste Ergebnisse zeigen massive Verbesserungen, sowohl in Bezug auf die Akzeptanz, den Verdienst, das gesamte Einkommen, den Verbleib auf dem Arbeitsmarkt und die schulischen Leistungen der betroffenen Kinder als auch hinsichtlich einer positiven Kosten-Nutzen-Bilanz.

Kanadas Fürsorgesystem leidet unter dem so genannten Syndrom der »Wohlfahrtsmauer«, dem kanadischen Begriff für chronische Abhängigkeit von Sozialhilfe. Obwohl die Sozialhilfesätze niedrig sind (und in einigen Provinzen offen sowie durch Nicht-Dynamisierung der Sätze in sämtlichen Verwaltungsbezirken verdeckt gekürzt wurden), können Familien und Einzelpersonen letztlich finanziell schlechter fahren, wenn sie die Sozialhilfe zugunsten eines Niedriglohnjobs hinter sich lassen.

Mitunter stehen sie gewaltigen Hindernissen gegenüber, wenn sie ins Arbeitsleben eintreten und dort bleiben wollen: Schlecht bezahlte Jobs bringen eventuell weniger ein als die Sozialhilfe, vor allem, da die Sozialhilfe Zahlungen für Ehegatten und Kinder leistet und häufig Zuschüsse in Form von nicht geldlichen Leistungen gewährt.

Zudem erleben Menschen, die aus der Sozialhilfe ins Arbeitsleben überwechseln, dass ihr (typischerweise niedriger) Lohn durch Einkommensteuer und weitere Lohnabzüge sowie beschäftigungsbezogene Ausgaben weiter geschmälert wird.

Viele Kanadier mit niedrigem Einkommen befinden sich in einem Teufelskreis von zeitweiser Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug. Ursprünglich als letzte Rettung für ein paar Benachteiligte gedacht, die sich nicht in gängige Hilfsprogramme eingliedern lassen, ist die Sozialhilfe in Kanada zu einem sozialen Werkzeug erster Ordnung geworden, das von mehr als einem Zehntel aller Kanadier in Anspruch genommen wird.

Die Sozialhilfe lässt sich nicht gut mit dem Arbeitsmarkt verzahnen und war auch nie dazu gedacht. Die Hilfszahlungen für Sozialhilfeempfänger, die es schaffen, einen Teilzeitjob zu finden, werden oberhalb eines geringen Betrags anrechnungsfreier Einkünfte massiv gekürzt. Die Regierung hat solche Bestimmungen eingeführt, um die Kosten zu senken. Daher dient die Sozialhilfe nicht als De-facto-Zuschuss zu Niedriglöhnen.

Das Experiment verlangte von den Teilnehmern, mindestens 30 Stunden pro Woche zu arbeiten, nachdem sie die Sozialhilfe hinter sich gelassen hatten. Überdies wurde ein stattlicher finanzieller Anreiz in Form eines Lohnzuschusses gewährt, der sich auf die Hälfte der Differenz zwischen dem Verdienst eines Teilnehmers und einem Vergleichswert belief, der etwa dem Zweifachen der Löhne gering bezahlter Beschäftigter entsprach (zwischen 18 300 und 22 500 Euro, je nach Musterregion).

Eine Untergruppe erhielt zudem Unterstützung bei der Arbeitssuche. Die Teilnehmer konnten den Lohnzuschuss beantragen, falls sie binnen eines Jahres, nachdem sie nach dem Zufallsprinzip für das Experiment ausgewählt worden waren, eine Vollzeitstelle fanden. Der Zuschuss wurde drei ganze Kalenderjahre lang bezahlt, vorausgesetzt, der Teilnehmer arbeitete weiterhin in Vollzeit und erhielt keine andere Einkommensbeihilfe.

Die Teilnahme war freiwillig, und die Teilnehmer konnten jederzeit beschließen, aus dem Experiment auszusteigen und wieder in die Sozialhilfe zurückzukehren. Die Hälfte der Teilnehmer wurde nach dem Zufallsprinzip als Berechtigte für den Zuschuss ausgewählt, und

die andere Hälfte wurde ebenfalls nach dem Zufallsprinzip einer Vergleichsgruppe zugewiesen, die keinen Anspruch auf den Zuschuss hatte.

Erste Ergebnisse zeigen, dass mehr als ein Drittel der langjährigen Sozialhilfeempfänger, die den Lohnzuschuss erhielten, eine Vollzeitbeschäftigung fanden und das Angebot für den Zuschuss wahrnahmen. Im Durchschnitt bekamen diese allein Erziehenden den Zuschuss 22 Monate lang innerhalb der drei Jahre, die sie Anspruch darauf hatten, und bezogen über die gesamte Laufzeit hinweg über 11 000 Euro an Hilfsgeldern.

Nach zwölf Monaten Leistungsbezug zeigte sich, dass Mitglieder der Programmgruppe doppelt so häufig wie Mitglieder der Vergleichsgruppe einer Vollzeitbeschäftigung nachgingen. Überdies wirkte sich ein Einkommenszuschuss über den größten Teil der Folgezeit hinweg unvermindert stark auf die Erwerbstätigkeit aus.

Im Rahmen des Experiments verringerten sich die Sozialhilfeforderungen um etwa 2 130 Euro pro Familie in der Programmgruppe, während die Einkünfte – zusammengesetzt aus Verdienst, Sozialhilfe und Lohnzuschüssen – im Durchschnitt um 3 840 Euro stiegen. Drei Jahre, nachdem sich die Teilnehmer der Studie angeschlossen hatten, verringerte sich durch das Experiment der Anteil jener, deren Einkünfte unterhalb des Existenzminimums lagen, um fast zehn Prozent.

Die Auswirkungen des Programms waren während der gesamten Laufzeit, in der Alleinerziehende Anspruch auf die Bezuschussung hatten, massiv spürbar. In der Mitte des fünften Jahres nach der zufallsgesteuerten Einteilung, als sämtliche Empfänger von Zuschüssen keinen Anspruch mehr auf die Lohnzulage hatten, lag die Beschäftigungswahrscheinlichkeit in der Programm- wie der Vergleichsgruppe jedoch wiederum gleich hoch. Allerdings gewannen die Mitglieder der Programmgruppe aufgrund der Lohnzulage beträchtlich an Berufserfahrung, und ihre Familien profitierten von dem erhöhten Einkommen, das sie verdienten, solange der Zuschuss gezahlt wurde.

Ergebnisse von Wortschatz- und Mathematiktests zeigten, dass Grundschul Kinder in der Programmgruppe bessere Leistungen erbrachten als die Gleichaltrigen in der Vergleichsgruppe. Das Programm erzielte einige dieser positiven Auswirkungen, als die Elternteile bereits keine Zuschüsse mehr erhielten (und als das Programm

keinerlei Einfluss mehr auf das Einkommen der Familien hatte), was vermuten lässt, dass ein vorübergehender Einkommenszuwachs sich langfristig auf Kinder auswirken kann.

Das Experiment kostete pro Teilnehmer knapp 1 950 Euro mehr an Transferleistungen (überwiegend das, was für Beihilfezahlungen geleistet wurde, verglichen damit, was für Sozialhilfe ausgegeben worden wäre), doch nahm die Regierung etwa 1 300 Euro mehr an Steuern und infolge geringerer Auszahlungen für Steuergutschriften ein. Dazu kamen noch die Kosten für die Verwaltung des Experiments, die pro Mitglied einer Programmgruppe bei etwa 900 Euro lagen (über den Betrag hinaus, der für die Verwaltung der Sozialhilfeleistungen für jeden Empfänger hätte ausgegeben werden müssen).

Allerdings lag der Wert der den Mitgliedern der Programmgruppe zugeflossenen Leistungen doppelt so hoch wie die der Regierung entstandenen Kosten. Außerdem lassen die Ergebnisse den Schluss zu, dass das Experiment dem Staat im Endeffekt Geld spart, wenn der Lohnzuschuss einer dem Arbeitsmarkt näherstehenden Gruppe angeboten wird, die einen kürzeren Zeitraum in der Sozialhilfe zugebracht hat. Weitere Ergebnisse aus der Studie werden im Laufe des Jahres veröffentlicht.

☛ Manche Kritiker aus der politischen Linken wenden ein, dass Lohnzuschüsse, wenn sie als umfassendes Hilfsprogramm eingeführt und auf fortlaufender Basis geleistet würden, in der Praxis Anbieter von Niedriglohnjobs subventionierten und den Niedriglohnsektor des Arbeitsmarktes weiter verfestigten. Sie ziehen andere Strategien vor, wie etwa höhere (und dynamische) Löhne, Kinderzuschüsse und Beschäftigungsbeihilfen.

Andere erklären, dass Experimente zwar zu begrüßen seien, die Umsetzung ihrer Ergebnisse in konkrete und effektive Sozialprogramme und -strategien aber auf einem ganz anderen Blatt stehe. Überdies bleiben die Regierungen trotz positiver Nachweise über Kosten-Nutzen-Relationen nach wie vor skeptisch gegenüber den im voraus zu leistenden und beträchtlichen (Brutto-)Kosten der Einkommensbezuschussung.

Fachleute weisen darauf hin, dass das Programm sehr wichtig sei, was seine erfolgreiche Verwendung strenger experimenteller soziologischer Methodologie, seine positiven Auswirkungen auf die Teil-

nehmer und seine nachweislich günstige Kosten-Nutzen-Bilanz angeht. Es könnte als Teil einer umfassenden staatlichen Reform der Einkommensbeihilfe, der Beschäftigungsstrategie und des lebenslangen Lernens genutzt werden – obwohl eine solche Reform eine gewaltige Herausforderung darstellt und ihre Umsetzung viele Jahre in Anspruch nehmen würde.

Manche Provinzen und Territorien scheinen geneigt, als Teil der Initiativen, mit denen sie Menschen aus der Sozialhilfe herauszuholen und wieder dem Arbeitsmarkt zuzuführen versuchen, ähnliche Experimente zur Einkommensbeihilfe oder eigene Programme umzusetzen.

Familienpolitik

Im Bereich der Familienpolitik finden sich in dieser Ausgabe drei neue Reformen. In Spanien sind die gesetzlichen Grundlagen für die erste nationale Familienpolitik seit dem Übergang zur Demokratie im Jahr 1977 geschaffen worden. Die Reform ist zunächst als Dreijahresplan zur Koordinierung familienpolitischer Zuständigkeiten verschiedener Ministerien und Regionalverwaltungen sowie deren Zusammenarbeit angelegt.

Reformen in Dänemark und Japan konzentrieren sich auf verschiedene Aspekte der Kinderbetreuung. In Dänemark können Eltern nun finanzielle Unterstützung von der Stadt oder Gemeinde in Anspruch nehmen, wenn sie ihre Kinder selbst betreuen, statt sie in eine staatliche Einrichtung zu geben. Um die extrem niedrige Geburtenrate wieder zu steigern, unterstützt die japanische Regierung Unternehmen, die den Erziehungsurlaub der Mutter fördern oder neue Kinderbetreuungsmöglichkeiten schaffen.

Dänemark:
Zuschüsse zur häuslichen
Kinderbetreuung

In Dänemark haben Eltern nun Anspruch auf finanzielle Unterstützung vonseiten ihrer Kommunen, wenn sie beschließen, ihre Kinder zu Hause zu betreuen, statt eine staatliche Einrichtung zu nutzen. Es ist nicht üblich, dass Eltern zu Hause bleiben, um ihre Kinder zu betreuen, da dies im Allgemeinen als Zuständigkeit des Staats betrachtet wird, während beide Elternteile berufstätig sind.

Doch obwohl es Garantien für Plätze in Kinderbetreuungseinrichtungen gibt, sind die Wartelisten für Kinderkrippen und Kindergärten lang. Seit Juli 2002 können Eltern für Kinder ab einem Alter von 24 Wochen bis zum Kindergartenalter für bis zu einem Jahr pro Kind und für insgesamt maximal drei Jahre lang Zuschüsse erhalten. Die Gemeinde legt fest, dass die Gesamtsumme einen Betrag von 85 Prozent der Kosten für die günstigste Kindertagesstätte für die betreffende Altersgruppe in der Kommune nicht überschreiten darf.

► Gegner behaupten, dass die Reform sich negativ auf die Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt auswirken werde, ein Faktor, der besonders problematisch ist, wenn man den in der Zukunft erwarteten Mangel an Arbeitskräften bedenkt. Andere äußern die Befürchtung, das Gesetz könnte den Beginn eines Qualitätsabfalls in den staatlichen Kinderbetreuungseinrichtungen bedeuten. Auch wird negativ vermerkt, dass aufgrund des Gesetzes beträchtliche Geldsummen an »normale« Familien verteilt werden statt an bedürftigere Familien und Kinder.

Dies ist momentan besonders kritisch zu sehen, da die Kommunen unter dem Druck stehen, ihre Ausgaben zu senken, und sie dies auf Kosten der Fürsorge für Familien oder Gruppen mit sozialen Problemen tun. Fachleute glauben, dass die Reform einen wichtigen Schritt in den Bestrebungen der neuen Regierung darstellt, ihren Bürgern größere Wahlfreiheit zu gewähren.

Die spanische Regierung hat das Rahmenwerk für eine staatliche Familienpolitik vorgestellt, das erste explizit familienorientierte Programm seit dem Übergang zur Demokratie im Jahre 1977. Es ist als Dreijahresplan angelegt und soll die Abstimmung sämtlicher Maßnahmen in der Familienpolitik aus verschiedenen Ministerien und Regionalregierungen koordinieren und verbessern. Zu den Betätigungsbereichen zählen Einkommensteuer- und Wohnungspolitik, Familienrecht, gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe sowie Strategien, um ein ausgeglicheneres Arbeits- und Lebensumfeld zu schaffen.

Spanien hat derzeit die niedrigste Geburtenrate in der EU (1,2 im Jahr 1998), was zum Teil dem Fehlen einer systematischen staatlichen Familienpolitik angelastet werden kann. Außerdem hat Spanien

Innovation *****
Auswirkung *****
Interesse *****

Spanien:
Staatliche Familienpolitik
vorgestellt

Innovation ****
Auswirkung ***
Interesse ***

das geringste Angebot an Sozialleistungen. Die Erwerbsquote unter den spanischen Frauen in den jüngeren Altersgruppen ist hoch (60 Prozent bei Frauen zwischen 25 und 29 Jahren, verglichen mit einer durchschnittlichen weiblichen Erwerbsquote von 32 Prozent im Jahr 2000). Erhebungen weisen darauf hin, dass 47 Prozent aller erwachsenen Spanier und Spanierinnen gerne mehr Kinder hätten. Als Haupthindernisse werden wirtschaftliche Faktoren (83 Prozent) genannt sowie die Schwierigkeit, Berufstätigkeit und Kinderbetreuung zu vereinbaren (22 Prozent), die vor allem dem umfassenden Mangel an Betreuungsangeboten zuzuschreiben ist.

Der Plan umfasst bevorzugte steuerliche Behandlung für Doppelverdiener mit unterhaltsberechtigten Angehörigen (Kindern, Behinderten und finanziell abhängigen Senioren): höhere Einkommensteuersätze, kein Anspruch auf Kinderzulagen, die an Einkommenshöchstgrenzen gebunden sind, sowie allgemein höhere Kosten für die Kinderbetreuung. Im Mittelpunkt stehen dabei Leistungen für Kinder unter drei Jahren sowie steuerlich absetzbare Kinderbetreuungsangebote. Auch das Kindergeld soll erhöht werden.

Die Einkommenshöchstgrenzen werden angehoben, und die Höhe der Leistungen soll auf noch nicht festgelegte Sätze steigen. Außerdem werden Firmen für die Einstellung von Müttern im ersten Jahr nach der Geburt eines Kindes zu hundert Prozent von Beitragszahlungen zur Sozialversicherung befreit (bei zuvor nicht arbeitslos gemeldeten Frauen). Bei zuvor arbeitslos gemeldeten Frauen gilt diese Befreiung auch noch, wenn sie erst im zweiten Jahr nach der Geburt eines Kindes eine Beschäftigung aufnehmen.

Nicht näher spezifizierte Befreiungen sind auch für Firmen vorgesehen, die allein erziehende Mütter einstellen. Der Plan beinhaltet auch die Absicht, in Zusammenarbeit mit den Regionalregierungen und den Kommunen die Verfügbarkeit staatlicher und bezahlbarer Betreuungseinrichtungen zu erhöhen (z. B. Kinderbetreuung, Altenpflege, häusliche Pflege und telefonische Beratung).

Man hat neue Bestimmungen bezüglich der Kinderbetreuung angekündigt, darunter auch eine Reform der beruflichen Anforderungen für qualifizierte Betreuungstätigkeiten. Zur Zeit ist die Betreuung von Kindern durch Tagesmütter noch nicht geregelt, und es gibt nach wie vor eine große Zahl von privaten Kinderbetreuungseinrichtungen.

gen, die außerhalb der offiziellen Bestimmungen über Kinderbetreuung tätig sind.

Schließlich soll ein neues Wohnungsbeschaffungsprogramm für die Jahre 2002 bis 2005 Maßnahmen einschließen, die zu einer besseren Behandlung von Familien führen. In diesen Maßnahmen sind allerdings keine quantitativen Ziele genannt.

Jedes Jahr wird ein Abschlussbericht veröffentlicht, der eine wirtschaftliche Bilanz der Ressourcen, die zur Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen verwendet worden sind, sowie eine Veranschlagung der möglichen Anzahl von Leistungsempfängern umfasst. Nach Abschluss des Dreijahresplans findet eine Endauswertung statt.

🔍 Kritiker aus der politischen Linken monieren das Fehlen einer speziellen Verpflichtung zu staatlichen Ausgaben. Sie glauben, dies werde sich negativ auf Glaubwürdigkeit und Ergebnisse des Plans auswirken, vor allem in Verbindung mit anhaltenden Budgetkürzungen in den Bereichen Fürsorge und Sozialpolitik.

Fachleute kritisieren außerdem das Fehlen finanzieller und quantitativer Verpflichtungen, weisen aber darauf hin, dass der Plan lediglich als ein erster Schritt betrachtet werden dürfe. Sie heben auch hervor, dass die Reform den bereits bestehenden Trend bestärkt, eher Steuervergünstigungen zu gewähren als Barleistungen.

Allerdings hat die vergleichende Untersuchung sozialpolitischer Strategien ergeben, dass dies einen geringeren Umverteilungseffekt haben wird, da Familien mit höherem Einkommen meist mehr von Steuervergünstigungen profitieren als solche, die weniger gut gestellt sind. Auch machen Steuervergünstigungen die Ausgaben für die Familienpolitik und deren Wirkung weniger offensichtlich.

Insgesamt sind die Maßnahmen auf große Aufmerksamkeit gestoßen. Dies hat zu erhöhtem politischen Interesse und einem geschärfteren Bewusstsein der Bürger gegenüber diesen Maßnahmen geführt. Familienorganisationen haben die meisten Elemente der neuen Politik positiv aufgenommen.

Im Rahmen des Versuchs, die Geburtenrate in Japan anzuheben, hat die Regierung zusätzliche Maßnahmen umgesetzt, um die Kosten für Kinderbetreuung zu subventionieren. Ob derartige Strategien die Geburtenrate tatsächlich beeinflussen können, ist äußerst fraglich, je-

Japan:

Ausweitung des
Kinderbetreuungs-
angebots

Innovation *
Auswirkung *
Interesse ***

doch rechnet man damit, dass sie berufstätigen Eltern helfen werden. Die Geburtenrate in Japan ist auf 1,33 gefallen und zeigt keinerlei Anzeichen einer Erhöhung, auch nicht, seit verschiedene Maßnahmen eingeführt wurden, die beim Aufziehen von Kindern helfen sollen.

Das Kindergeld wurde in den letzten Jahren zweimal angehoben und ist trotzdem nicht annähernd so hoch wie in vielen europäischen Ländern. Die Kinderbetreuung wird durch eine Mischung aus staatlichen und privaten Angeboten geleistet, wobei die staatlichen Kindertagesstätten von der Regierung massiv subventioniert werden. Ihre Kosten sind für Eltern ziemlich niedrig; in urbanen Ballungsgebieten herrscht indessen ein gravierender Mangel an solchen Einrichtungen.

Die Erwerbsquote von Frauen mit Kindern liegt im Vergleich zu anderen Ländern sehr niedrig. Das neue Gesetz sieht vor, Firmen zu bezuschussen, die Elternzeit aktiv propagieren. Die staatlichen Kinderbetreuungseinrichtungen sollen ausgeweitet werden und auch Müttern zur Verfügung stehen, die lediglich in Teilzeit arbeiten. Außerdem wird in jeder Kommune ein »Koordinator für Unterstützung beim Aufziehen von Kindern« eingesetzt. Schließlich will der »Silver Employment Service«, eine Organisation, die kurzfristige Zeitarbeit für Senioren vermittelt, für Kinderbetreuung sorgen.

► Das Anrecht von teilzeitbeschäftigten Frauen auf staatliche Kinderbetreuung ist neu, und doch ist die Zielsetzung der neuen Regelung fragwürdig. Viele teilzeitbeschäftigte Frauen arbeiten unterhalb der Einkommensteuerschwelle und leisten daher keinen finanziellen Beitrag durch Steuerzahlungen. Außerdem steht nicht fest, ob die Möglichkeit, in Teilzeit zu arbeiten, sich günstig auf die Geburtenrate auswirken wird. Zugleich sind zahlreiche vollzeitbeschäftigte Frauen gezwungen, teure private Kinderbetreuungseinrichtungen zu nutzen, weil die staatlichen Einrichtungen keine ausreichenden Öffnungszeiten anbieten.

Änderungen und Ergebnisse

Kanada:
Erste Analyse der
Kindergeldreform

Der dritte jährliche Fortschrittsbericht über das Kindergeld (vgl. Ausgabe 1, S. 33, Ausgabe 3, S. 38, Ausgabe 4, S. 33) liefert die ersten quantitativen Analysen der Erfolge der laufenden staatlichen Re-

form von Leistungen zugunsten von Kindern. Auch bringt er ähnliche Investitionen der Provinzen und Territorien in familienbezogenen Programmen auf den neuesten Stand.

Die Reform wurde mit dem Ziel umgesetzt, die schlimmsten Formen der Kinderarmut zu verhüten beziehungsweise einzudämmen; Anstrengungen zu fördern, aktiv erwerbstätig zu bleiben, indem dafür gesorgt wird, dass Familien grundsätzlich besser gestellt sind, wenn sie einer Beschäftigung nachgehen; Doppelungen und Überlappungen in Programmen des Staats beziehungsweise der Provinzen und Territorien zu reduzieren, indem man Ziele und Leistungen aufeinander abstimmt und die Verwaltung vereinfacht.

Diese Ausgabe des Reformmonitors konzentriert sich darauf, wie sich die Reform auf die Kinderarmut ausgewirkt hat. Die laufende Auswertung der Reform wird nächstes Jahr nicht nur über Armutsentwicklung berichten, sondern auch über Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und über Investitionen in verschiedene Programme und Dienstleistungen auf der Ebene von Provinzen und Territorien.

Obwohl die Daten nur für 1999 gelten, also für die Anfangsphase der Reform (das staatliche kanadische Kindergeld wird von Jahr zu Jahr beträchtlich erhöht), zeigen sich bescheidene, aber positive Auswirkungen aus der Frühphase der Reform. Zwischen Juli 1999 und Juni 2000 konnten schätzungsweise 1,2 Millionen Familien mit 2,1 Millionen Kindern infolge der staatlichen Kindergeldreform eine Steigerung ihres Einkommens verzeichnen.

1999 verringerte das staatliche Kindergeld (National Child Benefit, NCB) die Anzahl von einkommensschwachen Familien um geschätzte 16 500 (2,5 Prozent) und die der Kinder aus einkommensschwachen Verhältnissen um 33 800. Das NCB reduzierte überdies den absoluten Abstand zum Niedrigeinkommen (also die Summe, die einkommensschwache Familien benötigen würden, damit alle über das Existenzminimum kommen) bei Familien mit Kindern um geschätzte 245 Millionen Euro (6,5 Prozent). Gleichzeitig erhöhte es das durchschnittliche Jahreseinkommen einkommensschwacher Familien um geschätzte 470 Euro.

Man rechnet damit, dass die Erfolge in der Zukunft noch umfassender sein werden, da das kanadische Kindergeld beträchtlich gesteigert wird. Die Höchstsummen stiegen von 990 Euro für das erste

Kind und 870 Euro für das zweite Kind im Jahr 1998 auf 1 475 beziehungsweise 1 350 Euro im Jahr 2002. Im Jahr 2004 sollen sie mindestens 1 535 beziehungsweise 1 450 Euro betragen.

1999 hat die Regierung die Kindergeldzahlungen um 580 Millionen Euro angehoben; bis 2001 hatte sich das Wachstum verdoppelt. Überdies wird das Kindergeld seit dem Jahr 2000 an die Inflationsrate angepasst. Fachleute schätzen, dass das NCB bis 2004 die Zahl armer Familien mit Kindern um 1,1 Prozentpunkte senken und die Armutslücke (beruhend auf vorsteuerlichen Existenzminima) um 400 Millionen Euro (10,7 Prozent) verringern wird.

► Die Ergebnisse des Fortschrittsberichts über die positiven Auswirkungen auf Armut und Einkommen waren angesichts der Struktur und der stufenweisen Einführung der Reform zu erwarten. Diese Erfolge werden weiterhin zunehmen, wenn die Bundesregierung, ebenso wie die Provinz- und Territorialregierungen, mehr Finanzmittel für die Reform zur Verfügung stellt. Die positiven Ergebnisse sind weit über das gegenwärtige Engagement der Bundesregierung hinaus triftige Gründe für weitere Erhöhungen des kanadischen Kindergelds in der Zukunft.

Dänemark:

Mutterschaftsurlaub
verlängert

Die Reform des Mutterschaftsurlaubs (vgl. Ausgabe 5, S. 31) wurde vom dänischen Parlament verabschiedet und trat im Januar 2002 in Kraft. Demnach wird der Mutterschaftsurlaub von 32 auf 52 Wochen verlängert. Vier Wochen müssen vor der Geburt des Kindes genommen werden, zwei Wochen stehen dem Vater um den Geburtstermin herum zu, und auf die ersten 14 Wochen nach der Geburt hat die Mutter Anspruch. Die restlichen 32 Wochen können zwischen Mutter und Vater nach Belieben aufgeteilt werden. Überdies können Eltern nach Ablauf des Mutterschaftsurlaubs 32 Wochen Elternurlaub beantragen. Bis zum neunten Geburtstag des Kindes können zwischen 8 und 13 Wochen Mutterschaftsurlaub genutzt werden.

► Die Reform verlängert den Mutterschaftsurlaub, beschneidet jedoch den Elternurlaub (ursprünglich bis zu einem Jahr lang). Daher ist fraglich, ob die Reform die Lage dänischer Familien mit kleinen Kindern nennenswert verbessern kann.

2 Arbeitsmarktpolitik

Die in dieser Ausgabe berichteten Reformen auf den Arbeitsmärkten decken ein breites Spektrum ab. Aus Deutschland wird über das inzwischen vom Bundesverfassungsgericht wieder gestoppte neue Zuwanderungsgesetz berichtet. Trotz der Annullierung gilt das Gesetz als richtungweisend für die anstehende Überarbeitung in diesem Jahr.

Auch in anderen Ländern stehen Aspekte der Zuwanderung von Arbeitskräften auf der Agenda. Kanada kann bereits auf eine lange Tradition als Einwanderungsland zurückblicken und hat zuletzt einen Plan zur Nutzung der Zuwanderung als regionales Entwicklungsinstrument entworfen. Danach wird Einwanderern nur dann die Einbürgerung gewährt, wenn sie bereit sind, für eine bestimmte Zeit in strukturschwachen Regionen zu leben.

Aus der Schweiz wird von dem neuen Abkommen mit der Europäischen Union berichtet, wonach EU-Bürger unbeschränkten Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt haben. Dies wird als wesentlicher Schritt zu einer stärkeren Integration der Schweiz in die EU erachtet.

In Deutschland sind auf der Basis von Empfehlungen einer Expertenkommission unter dem Vorsitz von Peter Hartz Reformen im Bereich der Arbeitsverwaltung und -vermittlung durchgeführt worden. Darüber hinaus erhalten Arbeitslose finanzielle Anreize für die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit. Mit Hilfe einer Lohnversicherung für ältere Arbeitslose und der Ausdehnung geringfügiger Beschäftigung für Niedriglohnbezieher wurden neue Integrationsmöglichkeiten für diese beiden Arbeitsmarktgruppen geschaffen. Spanien folgt mit seiner Arbeitsmarktreform dem Beispiel anderer Länder, indem dort der Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung eng an die aktive Suche nach einer neuen Stelle geknüpft wird.

Frankreich und die USA haben spezielle Arbeitsmarktprogramme für benachteiligte Gruppen ins Leben gerufen. In Frankreich wurden die Beiträge zur Sozialversicherung für Betriebe reduziert, die gering qualifizierte Jugendliche mit einer langfristigen Perspektive einstellen. Die USA haben hingegen eine Lohnversicherung für ältere Arbeitskräfte geschaffen, die ihren Job aufgrund wachsender Konkurrenz aus dem Ausland verloren haben und keine neue Stelle in ihrem angestammten Berufsfeld mehr finden können. Schließlich hat das dänische Parlament ein neues Gesetz erlassen, das formal die bisherigen tariflichen Vereinbarungen über die Teilzeitarbeit ablöst. Es erlaubt Arbeitnehmern, direkt mit Arbeitgebern über die Ausgestaltung der Teilzeit zu verhandeln, ohne an Tarifvorgaben gebunden zu sein.

Einzelheiten über die Reformen finden sich auf der Projekt-Website www.reformmonitor.org.

Schweiz:

Vertrag mit EU über
Personenfreizügigkeit

Innovation ***
Auswirkung ****
Interesse *****

Der Vertrag über Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union im Rahmen bilateraler Abkommen ist im Juni 2002 in Kraft getreten. In schrittweiser Form gestattet er EU-Bürgern unbeschränkten Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt und umgekehrt, vergleichbar mit der Personenfreizügigkeit innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)⁵. Es wurden verschiedene unterstützende Maßnahmen zur Verhinderung von »Lohndum-

5 Der Europäische Wirtschaftsraum wurde vertraglich vereinbart, um es Island, Liechtenstein und Norwegen zu ermöglichen, am Gemeinsamen Markt teilzunehmen, ohne die umfassenden Pflichten einer Mitgliedschaft in der EU zu übernehmen (die Schweiz hat nach einem Referendum beschlossen, nicht teilzunehmen; drei weitere Länder sind in der Zwischenzeit der Union beigetreten). Das EWR-Abkommen gibt diesen Ländern das Recht, bei der Formulierung von EU-Recht konsultiert zu werden, jedoch haben sie kein Stimmrecht, wenn Entscheidungen gefällt werden (dies ist ausschließlich den Mitgliedstaaten vorbehalten).

Sämtliche neuen EU-Richtlinien auf Gebieten, die unter den EWR fallen, werden durch die Entscheidung eines gemeinsamen Ausschusses in das Abkommen integriert und anschließend in die einzelstaatliche Gesetzgebung sämtlicher EWR-Staaten aufgenommen. Das Abkommen befasst sich vorrangig mit den »vier Freiheiten« – Freiheit des Verkehrs von Waren (mit einigen Ausnahmen bei Produkten aus Landwirtschaft und Fischerei), Personen, Dienstleistungen und Kapital. Horizontale Bestimmungen, die diese vier Freiheiten in den Bereichen Sozialpolitik, Verbraucherschutz, Umwelt, Unternehmensrecht und Statistik betreffen, vervollständigen das Rahmenwerk zum erweiterten Binnenmarkt. Auf diesen Gebieten übernehmen die EWR- und die EFTA-Staaten die Bestimmungen der EU.

ping« durch Arbeitskräfte und Firmen aus der EU eingeführt, um die Zustimmung der Schweizer Öffentlichkeit zur Personenfreizügigkeit und damit zu dem Gesamtpaket aus sieben bilateralen Abkommen zu gewährleisten.

Nachdem es die Schweiz 1992 abgelehnt hatte, sich dem Europäischen Wirtschaftsraum anzuschließen, wurden bilaterale Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU und deren Mitgliedstaaten erforderlich, um der Schweiz den Zugang zum gemeinsamen europäischen Markt zu ermöglichen. Die EU bestand auf einem »Pauschalpaket«, in dem verschiedene separate Themen gesetzlich verbunden wurden (vgl. diese Ausgabe, S. 91). Die Aufhebung eines Einzelvertrags würde demnach automatisch das gesamte Paket hinfällig machen.

Einer der von der EU geforderten Verhandlungspunkte war die Personenfreizügigkeit. Obwohl die Schweiz diesen Bereich lieber von den Verhandlungen ausgeschlossen hätte, wurde nun deshalb ein Abkommen erforderlich, um das Weiterbestehen anderer Teile der bilateralen Vereinbarungen zu gewährleisten, an denen die Schweiz beträchtliches Interesse hatte.

Die Personenfreizügigkeit wurde zur umstrittensten Frage bei den bilateralen Verhandlungen. Angst vor einem massiven Zustrom von Arbeitskräften aus EU-Mitgliedstaaten, die zwar höchstwahrscheinlich unbegründet ist, und Befürchtungen, dass dies die Löhne nach unten drücken werde, haben die Aufnahme mehrerer Schutzklauseln, einen schrittweisen Liberalisierungsprozess und so genannte »unterstützende Maßnahmen« nach sich gezogen.

Mit der Annahme des neuen Vertrags hat die Schweiz ihre Einreisquoten für EU-Bürger erhöht, und die EU wird Schweizer Bürgern innerhalb der nächsten zwei Jahre freien Zugang zu ihrem Arbeitsmarkt gewähren. Zugleich schafft die Schweiz die diskriminierende Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen von EU-Bürgern ab und garantiert ihnen die gleiche Behandlung wie Schweizer Staatsbürgern.

Die EU-Quoten werden 2007 auf provisorischer Basis abgeschafft, und völlige Personenfreizügigkeit soll 2014 erreicht sein. Sogar nach diesem Zeitpunkt kann im Falle gravierender sozialer und wirtschaftlicher Probleme der Vertrag von beiden Parteien aufgelöst werden.

Die Personenfreizügigkeit erfordert auch Koordination auf dem Gebiet der Sozialversicherung. Vor allem soll dies gewährleisten, dass eine zeitlich befristete Beschäftigung von Schweizer Bürgern in einem EU-Land nicht einen geringeren Grad an Schutz in der Schweiz nach sich zieht und umgekehrt. Dies wird zu einer beträchtlichen Erhöhung der Sozialausgaben für die Schweiz führen (etwa 285 Millionen Euro), aber die Schweizer Bürger in der EU werden auch davon profitieren.

Überdies verlangt der Vertrag eine umfassende Überholung der gesamten Einwanderungspolitik gegenüber Nicht-EU-Bürgern. Dieses Projekt wird momentan bearbeitet. Grundsätzlich werden als Gegengewicht zur Liberalisierung gegenüber EU-Bürgern höhere Hürden für Bürger aus Drittländern ins Auge gefasst.

Um die Zustimmung der Öffentlichkeit zu gewährleisten und Ängste vor Lohndumping zu dämpfen, wurden zusammen mit dem Paket drei unterstützende Maßnahmen eingeführt:

- Allgemeine Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern aus Wirtschaft und Arbeitnehmerschaft können jetzt bereits für rechtlich bindend erklärt werden, wenn lediglich 30 Prozent der betreffenden Sozialpartner sie unterzeichnet haben. Vor dieser Veränderung lag die erforderliche Quote für eine derartige Maßnahme bei 50 Prozent. Dies tritt allerdings nur dann ein, wenn eine neu eingerichtete tripartistische Kommission – darunter Vertreter von Arbeitgeberverbänden, der Gewerkschaften und des öffentlichen Dienstes – dies fordert.
- Sollte wiederholt Lohndumping auftreten, können Mindestlöhne festgesetzt werden. Diese Bestimmung kann jedoch nur in Branchen eingeführt werden, in denen keine allgemeinen Vereinbarungen zwischen Wirtschaft und Beschäftigten bestehen oder wo diese Vereinbarungen nicht für rechtlich bindend erklärt werden können (z. B. wenn sie die Quotenanforderungen nicht erfüllen). Überdies kann nur die oben erwähnte dreiteilige Kommission eine solche Maßnahme fordern.
- Ein neues Gesetz über die Versetzung von Beschäftigten erklärt den »schweizerischen Mindestlohn sowie die in der Schweiz herrschenden Arbeitsbedingungen« als bindend für ausländische Arbeitnehmer in der Schweiz. Ähnliche Gesetze bestehen bereits in

zahlreichen EU-Ländern. Im Allgemeinen entsprechen die Normen für ausländische Arbeitnehmer jenen innerhalb der EU. Das Gesetz über die Entsendung von Arbeitnehmern ergänzt außerdem die Bedingungen für Mindestlöhne, indem es diese auf ver-setzte Arbeitskräfte ausdehnt.

► Insgesamt herrscht Konsens über die Wichtigkeit bilateraler Vereinbarungen. Als fester Teil des Gesamtpakets wurde die Personenfreizügigkeit nicht ganz so heftig bekämpft, wie es der Fall gewesen wäre, wenn sie Teil eines separaten und unabhängigen Abkommens gewesen wäre.

Ähnliches gilt für die unterstützenden Maßnahmen, die für nötig erachtet wurden, um die Gewerkschaften (und die Schweizer Sozialdemokraten) zu besänftigen. Der rechte Flügel fürchtete, infolge der geplanten Personenfreizügigkeit von Arbeitskräften aus der EU überschwemmt und im Zuge dessen mit Lohndumping konfrontiert zu werden. Lohndumping war auch eine der größten Befürchtungen der Gewerkschaften.

Die »unterstützenden Maßnahmen« wurden von den Arbeitgebern angegriffen, weil sie die Rolle der Gewerkschaften stärkten. Die Arbeitgeber sehen außerdem in der Möglichkeit, einen Mindestlohn festzusetzen, eine »unverhältnismäßige« Maßnahme. Ihrer Meinung nach könnte dies dazu führen, die gesamte Lohnstruktur eines Wirtschaftszweiges gesetzlich festzuschreiben.

Viele Fachleute begrüßen die Bestimmungen, da sie glauben, dass sie die Integration der Schweiz in den Arbeitsmarkt der EU fördern werden. Von besonderer Bedeutung könnte sich dabei die Liberalisierung in Wirtschaftszweigen erweisen, die bislang vor Konkurrenz aus dem Ausland geschützt waren. In den betroffenen Dienstleistungssektoren könnten die Preise mittelfristig massiv fallen, was strukturelle Anpassungen nach sich ziehen würde.

Obwohl die »unterstützenden Maßnahmen« ausschlaggebend dafür waren, die Zustimmung der Allgemeinheit zu erringen, bergen sie doch die Gefahr, die grundlegende Flexibilität des schweizerischen Arbeitsmarktes zu untergraben. Dies liegt zum Teil an der bisher begrenzten Bedeutung allgemeiner Abkommen und dem Fehlen von Mindestlöhnen. Allerdings sollte man die Wichtigkeit der neuen Be-

stimmungen auch nicht überbewerten, da sie vorwiegend im Nachhinein gelten (d.h. sie treten erst in Kraft, wenn ein Missbrauch geschehen ist) und nur zum Teil den Verlust von Kontrolle im Voraus ausgleichen, was die Ausländerpolitik betrifft.

Deutschland:

Vorschlag für eine Reform der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Innovation ***
Auswirkung **
Interesse ****

Die deutsche Bundesregierung hat eine Kommission (die »Hartz-Kommission«, benannt nach ihrem Vorsitzenden, dem Personalchef von Volkswagen) eingesetzt, die Mechanismen und Empfehlungen für eine nachhaltige Reduzierung der Arbeitslosigkeit sowie die Umstrukturierung des Bundesarbeitsamts in eine moderne Dienstleistungsbehörde entwickeln sollte. Ursprüngliches Ziel war, dass die Reformvorschläge innerhalb der nächsten Jahre zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit um 50 Prozent auf zwei Millionen führen und sich dabei finanziell weitgehend selbst tragen sollten.

Deutschland ist von einem hohen und anhaltenden Maß an struktureller Arbeitslosigkeit im Osten wie im Westen geprägt, und die Lohnpolitik wird von Tarifverträgen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen beherrscht. Das hohe Maß an Arbeitslosigkeit hatte nur einen begrenzten Einfluss auf die Festsetzung der Löhne durch diese beiden Gruppen. Daher weist die Lohnstruktur trotz der hohen Arbeitslosigkeit nur wenig Flexibilität nach unten auf, vor allem bei Ungelernten.

Die Regierung unterstützt das hohe Lohnniveau in manchen Branchen zum Teil, indem sie Tarifverträge für allgemein verbindlich erklärt. Die Anreize, Niedriglohnjobs anzunehmen, gelten als schwach, da Erwerbslose ein Anrecht auf relativ großzügige und unbefristete Zahlung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe haben. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist unter älteren Arbeitnehmern besonders hoch, und aktive Arbeitsmarktprogramme, die (vor allem in Ostdeutschland) in breitem Rahmen umgesetzt worden sind, haben sich oftmals als unwirksam erwiesen.

Die staatlichen Arbeitsvermittlungsstellen werden weithin als unzureichend betrachtet, was Berufsberatung und passgenaue Stellenvermittlung angeht, vor allem nach einem Skandal um gefälschte Statistiken (Anfang 2002) über die Anzahl von Personen, die angeblich wieder ins Berufsleben eingegliedert worden seien.

Der Regierungskoalition ist es nicht gelungen, ihr im vorherigen

Wahlkampf gegebenes Versprechen zu halten, die Arbeitslosenzahl von über vier Millionen auf unter 3,5 Millionen zu senken. Sie hat den Arbeitsamtskandal als Anlass für die Einsetzung der Hartz-Kommission genutzt, um so rechtzeitig vor den Wahlen im September 2002 neue Aktivität auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik zu beweisen.

Der Reformvorschlag ist multidimensional und besteht aus 13 Komponenten, angefangen von einer grundlegenden Reform der staatlichen Arbeitsvermittlungsstellen bis hin zu einem unklar definierten System, nach dem die Elite des Landes an einem umfassenden Plan teilnehmen soll, um die Umsetzung der Reform zu unterstützen. Herzstück der Reform ist die Umwandlung der traditionellen staatlichen Arbeitsvermittlungsstellen. Ein Großteil der Hartz-Vorschläge ist mittlerweile in Gesetzesform umgesetzt worden. Weitere Teile sollen in dieser Legislaturperiode folgen.

Die örtlichen Arbeitsämter werden in »Job-Center« umbenannt; sie sollen sich stärker auf Stellenvermittlung und Beratung konzentrieren. Es wird auch Aufgabe dieser Job-Center sein, sich um Belange zu kümmern, die früher Sache der Sozialämter, Jugendämter usw. waren. Man glaubt, dass die Bemühungen, Erwerbslose wieder auf dem Arbeitsmarkt unterzubringen, auch Hilfe dabei erfordern, andere soziale Probleme zu lösen, die mit Arbeitslosigkeit verbunden werden.

Die Job-Center werden auch mit so genannten Personalserviceagenturen (PSAs) zusammenarbeiten. Die PSAs sind Zeitarbeitsfirmen und sollen Erwerbslose in Privatfirmen unterbringen, wo sie die nötigen Qualifikationen erhalten, um auf dem regulären Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen. Dieser Job ist vom Sozialversicherungssystem abgedeckt und erbringt einen vertraglich vereinbarten Lohn, der von den Tarifpartnern für die Zeitarbeitsbranche ausgehandelt werden muss.

Ein von der PSA angebotener Job muss angenommen werden, sonst können Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe reduziert werden. Arbeitnehmer, die durch ihren Arbeitgeber von einer bevorstehenden Entlassung unterrichtet werden, sind gehalten, unverzüglich das Arbeitsamt zu informieren, da sich sonst die Auszahlung des Arbeitslosengeldes verzögern kann. Von Arbeitslosen, vor allem von jüngeren

Menschen und Personen ohne familiäre Verpflichtungen, kann verlangt werden, über ihre durch tägliches Pendeln erreichbare nähere Umgebung hinaus nach Arbeit zu suchen.

Ältere Arbeitnehmer erhalten Anspruch auf Leistungen aus einer »Lohnversicherung« für den Fall, dass sie arbeitslos werden und dann eine niedriger bezahlte Stelle annehmen. Die Leistung beträgt 50 Prozent der Lohndifferenz zwischen altem und neuem Job. Darüber hinaus werden Arbeitgeber von Sozialversicherungsbeiträgen für diese Gruppe entlastet. Die befristete Beschäftigung wird erleichtert.

Die Verwaltung der Arbeitslosenhilfe (die derzeit vom Arbeitsamt ausbezahlt wird) und der Sozialhilfe (derzeit von den Kommunen verwaltet) soll in einem einzigen System verbunden werden. Obwohl die verschiedenen Zahlungen nach den gegenwärtigen Bestimmungen (Arbeitslosengeld und Sozialhilfe) etwas anders benannt werden sollen, bleibt abzuwarten, ob grundlegende Veränderungen des bestehenden Systems vorgenommen werden.

Eine weitere Veränderung besteht darin, dass Erwerbslose, die sich im Rahmen der Ich-AG selbstständig machen, staatliche Zuschüsse erhalten sollen. Sofern das jährliche Einkommen unter 25 000 Euro liegt, wird drei Jahre lang eine Unterstützung gewährt, die im ersten Jahr 600 Euro pro Monat, im zweiten 360 Euro und im dritten 240 Euro beträgt. Für kleine Jobs wird die Geringfügigkeitsgrenze von ihrem derzeitigen Stand von 325 Euro auf 400 Euro pro Monat angehoben, wobei der Beitragssatz zur Sozialversicherung und der Einkommenssteuersatz bei insgesamt 25 Prozent liegen; die Bedingungen für geringfügige Beschäftigung zu haushaltsnahen Dienstleistungen sind noch günstiger. Die im Bereich von 400 bis 800 Euro neu eingeführten Mini-Jobs erhöhen die Arbeitsanreize durch progressive Beitragssätze zur Sozialversicherung, die bei 4 Prozent beginnen und erst bei 800 Euro auf die sonst üblichen knapp 21 Prozent ansteigen.

Für kleine und mittelgroße Betriebe sollen Finanzhilfen angeboten werden, damit sie Arbeitslose einstellen (»Kapital für Arbeit«). Diese Form von Lohnsubventionen wird in Form von Fremd- und Eigenkapitalzuschüssen geleistet.

Es wird erwartet, dass die Kosten für dieses Instrument bei etwa

5 Milliarden Euro pro Jahr liegen (etwa 100 000 Euro pro neu eingestelltem Erwerbslosen pro Jahr, multipliziert mit voraussichtlich 50 000 neuen subventionierten Stellen für ehemalige Arbeitslose). Das Programm wird von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) finanziert.

Es sind verschiedene organisatorische Veränderungen geplant, wie etwa eine Reduzierung der Anzahl von Arbeitsämtern auf regionaler Ebene sowie die Einführung von neuester Informationstechnologie in den Arbeitsämtern. Von diesen Veränderungen erhofft man sich eine gesteigerte Effizienz der Arbeitsämter sowie Kostenersparnisse. Schließlich werden alle »verantwortungsbewussten« Mitglieder der Gesellschaft aufgefordert, zur Umsetzung der Reform beizutragen.

► Kritiker wenden ein, dass das PSA-System mit privaten Arbeitsvermittlungsgesellschaften konkurriert und so in einen mehr oder weniger gut funktionierenden privaten Markt für Zeitarbeiter eingreift. Sie behaupten, es werde nicht möglich sein, die finanziellen Anreize (z.B. 400 Euro für von der Sozialversicherungspflicht befreite Jobs, bevorzugte Behandlung von Selbstständigen und das »Kapital für Arbeit«-Programm) auf Personen zu begrenzen, die bereits arbeitslos sind. Falls dies versucht werde, würden sich die Menschen darauf einstellen und arbeitslos werden, um von diesen Regelungen zu profitieren. Würden sie andererseits aber auf sämtliche Arbeitnehmer und/oder Firmen ausgedehnt, werde es unmöglich, sie zu finanzieren.

Auf jeden Fall, so die Kritik, gebe es nur sehr wenig Spielraum für zusätzliche Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme. Die Annahme, dass die Reform sich selbst finanziere, sei illusorisch. Unterm Strich werde der Zuwachs an Neueinstellungen ziemlich begrenzt sein, wenn denn überhaupt einer zu verzeichnen sein sollte. Schließlich seien nach wie vor weder das großzügige Arbeitslosengeld noch das Sozialhilfesystem reformiert worden. Daher werde es kaum nennenswerte weitere Anreize geben, um Niedriglohnjobs in der Privatwirtschaft anzunehmen.

Fachleute weisen darauf hin, dass eine Reform der staatlichen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt seit langem überfällig sei, daher werden Schritte in dieser Richtung begrüßt. Wenn die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit durch effizientere Berufsberatung und Stellenvermittlung um einige Wochen verkürzt werden könnte, ergä-

ben sich beträchtliche Ersparnisse für den Fiskus. Diese Ersparnisse müssen allerdings mit den zusätzlichen (kurzfristigen) Kosten verrechnet werden, die eine effizientere Arbeitsvermittlung verursacht. Je nach den geltenden Bestimmungen könnte die Einrichtung des PSA-Systems als nützliches Instrument dafür dienen, den Arbeitsvermittlungsprozess zu unterstützen, sowie dafür, die Bereitschaft Arbeitsloser zu überprüfen, Jobs anzunehmen. Dieses Instrument funktioniert allerdings nur, wenn es auch Anreize liefert, von einem PSA-Job in eine reguläre Beschäftigung in der Privatwirtschaft überzuwechseln.

Angesichts der günstigen Bedingungen einer PSA-Beschäftigung, wie sie mit den Gewerkschaften vereinbart wurden, gibt es allerdings kaum derartige Anreize. Daher besteht die Gefahr eines sich ausdehnenden staatlichen Beschäftigungssektors mit ähnlichen Schwächen, wie sie die staatlichen Strukturanpassungsmaßnahmen aufwiesen, die in größerem Rahmen in Ostdeutschland umgesetzt worden sind.

Kanada:

Zuwanderung als
Instrument der
regionalen Entwicklung

Innovation *****
Auswirkung ***
Interesse ****

Die kanadische Regierung hat Einzelheiten über einen Plan veröffentlicht, bei dem Zuwanderung als regionales Entwicklungsinstrument genutzt werden soll. Dies soll durch die Umsetzung eines Sozialvertrags mit Fachkräften geschehen, die sich einverstanden erklären, eine festgelegte Anzahl von Jahren in unterentwickelten Regionen zu leben, bevor sie eingebürgert werden. Ins Land kommende Fachkräfte sollen dorthin verteilt werden, wo sie am dringendsten gebraucht werden.

Manche Beobachter rechnen damit, dass ab dem Jahr 2011 in Kanada eine Million Fachkräfte fehlen und der Zuwachs an Arbeitskräften grundlegend von der Zuwanderung abhängt. Vor allem Kanadas Atlantikprovinzen sind bereits mit der Abwanderung junger Fachkräfte konfrontiert. Zudem entscheiden sich gleichzeitig die meisten Einwanderer nach Kanada dafür, sich in einer der großen Städte niederzulassen, insbesondere in Toronto (über 50 Prozent der Zuwanderer), Vancouver (15 Prozent) oder Montreal (11 Prozent), wo der Mangel an qualifizierten Kräften nicht so akut ist.

Ziel des Planes ist es, einen Sozialvertrag mit zuwandernden Fachkräften umzusetzen, bei dem sie einwilligen, drei bis fünf Jahre lang in einer der unterentwickelten Regionen Kanadas zu leben, ins-

besondere in den Prärie- oder Atlantikprovinzen. Danach wird ihnen dann die Staatsbürgerschaft gewährt.

Man hofft, dass nicht nur die Regionen von einem Zuwachs an qualifizierten Kräften profitieren, sondern auch die Zuwanderer das Leben dort als Bereicherung empfinden. Idealerweise bleiben die Zuwanderer über den im Sozialvertrag vereinbarten Zeitraum hinaus mit ihren Familien in den jeweiligen Regionen und leisten weiter ihren Beitrag zur Gemeinschaft und deren Bestand an Arbeitskräften.

Bevor der Plan offiziell verkündet werden kann, muss erst sichergestellt werden, dass er nicht gegen die kanadische Charta der Rechte und Freiheiten verstößt. Manche haben bereits erklärt, es sei wohl nicht mit der Feststellung zu rechnen, dass der Sozialvertrag eine Verletzung der kanadischen Statuten darstellt – vorausgesetzt, der Vertrag werde vonseiten der Zuwanderer freiwillig abgeschlossen.

Folglich ist eine der wichtigsten Bedingungen für einen Erfolg, dass der Anreiz, einen solchen Vertrag einzugehen, stark genug ist, zum Beispiel indem ein gewisses Lohnniveau oder Wohnmöglichkeiten garantiert werden. Derart starke Anreize sind auch erforderlich, um das Angebot im Vergleich mit Toronto und den anderen Großstädten für Zuwanderer attraktiv zu machen. Da etwa 40 Prozent der Zuwanderer aufgrund ihrer familiären Verbindungen ins Land kommen und mit hoher Wahrscheinlichkeit Toronto ansteuern werden, wird dieser Plan vermutlich nicht allein die Ziele der Regionalentwicklung erfüllen können.

Eine ähnliche Strategie wurde schon 1896 eingesetzt, um die Entwicklung des kanadischen Westens voranzutreiben. Sie hat dazu beigetragen, die kanadische Bevölkerungszahl von 5,3 Millionen im Jahr 1901 auf 8,8 Millionen im Jahr 1920 zu erhöhen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde eine ähnliche Politik verfolgt, allerdings in kleinerem Rahmen.

Seitdem blieb die Niederlassung von Zuwanderern ungesteuert, und es wurden keine Anreize zur Ansiedelung in bestimmten Gebieten angeboten, um so ein Gegengewicht zur Attraktivität, wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Bevölkerungsvielfalt von Kanadas größten Städten zu schaffen. Die Regionalentwicklung wurde meist durch Ausgleichszahlungen angestrebt, bei denen »begüterte« Provinzen über die Zentralregierung sowie andere Transferzahlungen

Geld an »bedürftige« Provinzen umleiten. Insofern bedeutet der Plan eine deutliche Abweichung vom Status quo.

☛ Manche haben den Plan mit der Politik des kommunistischen China verglichen und konkrete Bedenken ausgedrückt, da sich Zuwanderer häufig gerade in Ländern wie Kanada niederlassen möchten, um derartigen Praktiken in ihren Heimatländern zu entgehen. Andere Beobachter haben angezweifelt, dass es machbar sei, diesen Plan zu überwachen, sowie Fragen über Themen wie die Reise-, Besuchs- und Grundbesitzrechte von Einwanderern aufgeworfen, die einen solchen Sozialvertrag unterzeichnet haben.

Andere sind der Ansicht, dass die Durchführung von Steuer- und anderen Reformen in Kanadas Atlantik- und Prärieprovinzen besser für die regionale Entwicklung wäre und sogar dazu führen würde, dass Zuwanderer sich aus freien Stücken in diesen Gegenden ansiedeln. Fachleute bezweifeln, dass der Vorschlag angenommen wird, da er mit dem Recht der Zuwanderer kollidiert, sich dort niederzulassen, wo sie wollen.

Frankreich:

Reduzierte Sozialversicherungsbeiträge für die Einstellung gering qualifizierter Jugendlicher

Innovation ***
Auswirkung ***
Interesse ***

Seit Juli 2002 haben Firmen in Frankreich Anspruch auf eine dreijährige Ermäßigung der Sozialversicherungsbeiträge, wenn sie junge und ungelernete Arbeiter langfristig einstellen. Die Reform konzentriert sich auf junge Leute (zwischen 16 und 23), die in der Privatwirtschaft arbeiten und einen Schulabschluss unterhalb des Baccalauréat haben. Arbeitgeber können diese Ermäßigung in Anspruch nehmen, wenn der Betreffende mit einem so genannten Langzeit-Arbeitsvertrag (CDI) eingestellt wird, der Beschränkungen für Entlassungsbedingungen und -verfahren enthält.

Firmen profitieren von Ermäßigungen von bis zu 225 Euro im Monat für einen Beschäftigten, der den Mindestlohn bezieht (entsprechend 19,5 Prozent des Brutto-Mindestlohns). Die Ermäßigung bleibt als Prozentsatz von Bruttolöhnen konstant, die bis zum 1,3fachen des Mindestlohnes (6,41 Euro) betragen, und nimmt dann progressiv ab (sie soll 292,50 Euro nicht überschreiten). Diese Vergünstigung ist auf drei Jahre beschränkt (die beiden ersten Jahre mit 100 Prozent und das dritte mit 50 Prozent).

Es ist möglich, die Ermäßigung auf andere Zuschüsse zu addieren, die für die Schaffung ähnlicher Jobs gewährt werden, sodass die Ge-

samtheit an Ermäßigungen die Gesamtsumme der Sozialversicherungsbeiträge überschreiten könnte – die Differenz wird vom französischen Steuerzahler übernommen. Die Reform soll die »emploi jeune«-Verträge ablösen, die sich an qualifiziertere junge Leute in der Privatwirtschaft gerichtet haben. In den nächsten drei Jahren wird mit dem Abschluss von gut 250 000 Verträgen gerechnet.

► Es wurde eingewandt, dass anfängliche positive Auswirkungen auf die Beschäftigungszahlen nach der Dreijahresphase absinken würden. Jedoch kann die Dreijahresphase auch als notwendig dafür gesehen werden, diesen ungelerten jungen Leuten dabei zu helfen, die notwendigen Qualifikationen zu erwerben, um anschließend auf dem Arbeitsmarkt Erfolg zu haben und volle, unbezuschusste Löhne zu verdienen.

Die USA planen die Umsetzung einer Lohnversicherung für ältere Beschäftigte mit nicht übertragbaren Qualifikationen, wenn diese ihre Stellen aufgrund von Konkurrenz durch internationalen Handel verlieren. Dies ähnelt der Reform über Steuergutschriften für die Krankenversicherung (vgl. diese Ausgabe, S. 11). Die Lohnversicherung gibt erst vor kurzem arbeitslos gewordenen Personen massivere finanzielle Anreize, sich eine neue Stelle zu suchen und sie anzunehmen, selbst wenn die Bezahlung des neuen Jobs beträchtlich unter der des verlorenen liegt. Der neue Lohnversicherungsplan soll 50 Prozent des monatlichen Lohnverlusts ersetzen, den ein Arbeitnehmer erleidet, wenn er infolge importbedingter Entlassung einen schlechter bezahlten Job annehmen muss.

Viele Arbeitnehmer, die in vom internationalen Handel beeinträchtigten Branchen tätig sind, sind älter und haben den größten Teil ihres Arbeitslebens dieselbe Art von Tätigkeit ausgeführt. Zudem sind viele ihrer Fähigkeiten, die in diesen Branchen genutzt werden, auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr sehr gefragt. Infolgedessen müssen ältere entlassene Arbeitnehmer häufig beträchtliche Lohnkürzungen hinnehmen, wenn sie wieder eingestellt werden wollen.

Zur Zeit bezahlt die Trade Adjustment Assistance (TAA) importbedingt entlassenen Beschäftigten über die sechs Monate der Arbeitslosenversicherung für berechnigte Erwerbslose hinaus mehrere Wochen lang Arbeitslosengeld aus. Die von der TAA geleisteten Einkommens-

USA:

Lohnversicherung für ältere Arbeitnehmer

Innovation	*****
Auswirkung	***
Interesse	**

zuschüsse erhalten nur importbedingt entlassene Arbeitnehmer, die an einer berufsqualifizierenden Weiterbildung oder einem Vorbereitungskurs teilnehmen.

Die Reform zielt auf Arbeitnehmer über 50 aus berechtigten Firmen ab, die weniger als 46 600 Euro im Jahr verdienen, vollzeitbeschäftigt sind (über 30 Stunden die Woche) und aufgrund der Konkurrenz durch internationalen Handel nicht an die Art von Arbeitsplatz zurückkehren können, von dem sie entlassen wurden. Ob eine Firma zum Kreis der Berechtigten zählt, wird danach bestimmt, ob eine beträchtliche Anzahl ihrer Mitarbeiter über 50 ist, ob die Beschäftigten der Firma Fähigkeiten besitzen, die nicht ohne weiteres übertragbar sind, sowie entsprechend den Konkurrenzverhältnissen in der jeweiligen Branche.

Der neue Lohnversicherungsplan soll 50 Prozent des Verlusts der monatlichen Lohnsumme ersetzen. Wenn zum Beispiel der alte Job des Beschäftigten monatlich 1 500 Euro einbrachte und der neue Job 1 000 Euro bringt, ersetzt die Lohnversicherung für eine bestimmte Zeit 250 Euro im Monat. Arbeitnehmer haben ab Antritt ihrer neuen Stelle zwei Jahre lang Anspruch auf Zahlungen aus der Lohnversicherung, vorausgesetzt, diese Neueinstellung findet innerhalb von 26 Wochen nach der Entlassung statt. Die Gesamtsumme der Zahlungen aus der Lohnversicherung ist bei 9 300 Euro über einen Zeitraum von zwei Jahren gedeckelt (also bei 4 650 Euro pro Jahr).

► Kritiker und Gegner behaupten, der neue Einkommenszuschuss sei ein wenig geeignetes Mittel, um dem Widerstand von Arbeitnehmern und Gewerkschaften gegen liberale Handelsabkommen zu begegnen, die häufig der Grund für handelsbezogene Entlassungen sind. Die Kritiker weisen darauf hin, dass der neue Einkommenszuschuss die Bundesregierung teuer zu stehen kommen und es schwer zu rechtfertigen sein werde, warum Arbeitnehmer, die infolge internationalen Handels entlassen werden, Leistungen aus der Lohnversicherung erhalten, während Arbeitnehmern, die infolge technologischen Wandels, wetterbedingter Katastrophen oder Verschiebungen des Verbraucherverhaltens entlassen werden, solche Zahlungen vorenthalten bleiben.

Fachleute dagegen unterstützen die Lohnversicherung und treten schon seit langer Zeit für sie ein, da sie in ihr eine Methode sehen,

handelsbedingt entlassene Arbeitnehmer für einen Teil des Einkommensverlusts zu entschädigen, den sie infolge der Konkurrenz durch internationalen Handel hinnehmen mussten.

Die dänische Regierung hat ein neues Gesetz verabschiedet, das sich potenziell über Tarifabkommen hinwegsetzt, die Teilzeitbeschäftigungen betreffen. Dies wird als bedeutender Wandel des dänischen Arbeitsmarktmodells betrachtet, da dort die Arbeitsmarktpolitik traditionellerweise den Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften überlassen blieb. Die Regierung hat sich so wenig wie möglich in diesen Bereich eingemischt.

Das Gesetz ist Teil der von der Regierung angekündigten Bestrebungen, die Bedingungen für Familien mit Kindern zu verbessern. Die regierende Liberale Partei erklärt, dass die Gewerkschaftskampagnen für bessere Löhne und Arbeitsbedingungen in mancher Hinsicht übers Ziel hinausgeschossen seien. Beträchtliche Anstrengungen der Gewerkschaften wurden darauf verwendet, die Arbeitszeit zu standardisieren, um Beschäftigte vor unhaltbar langen Arbeitszeiten zu schützen, und manche Tarifverträge legen fest, dass ausschließlich Vollzeitbeschäftigung zulässig ist. Der Regierung zufolge ist dies ungünstig für Familien mit kleinen Kindern, Personen, die für einen pflegebedürftigen Angehörigen verantwortlich sind, oder Beschäftigte, die sich langsam vom Arbeitsmarkt zurückziehen wollen.

Das neue Gesetz gestattet es unselbstständig Beschäftigten, mit ihren Arbeitgebern eine Vereinbarung über Teilzeitarbeit abzuschließen, und zwar unabhängig davon, ob irgendwelche direkten oder indirekten Einschränkungen dieser Wahlmöglichkeit in Tarifverträgen enthalten sind. Früher konnten Teilzeitvereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern nur unter den Bedingungen geschlossen werden, die die Tarifverträge vorsahen (jedenfalls in Branchen, wo solche Tarifverträge existierten).

Allerdings behalten explizite Definitionen von Teilzeitarbeit, die in Tarifverträgen festgelegt sind, ihre Gültigkeit. So ist es beispielsweise nicht zulässig, wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbaren, dass der Beschäftigte 20 Stunden pro Woche arbeiten darf, wenn Teilzeitarbeit im Tarifvertrag mit 15 Stunden pro Woche definiert ist.

Dänemark:

Teilzeitarbeit trotz tariflicher Vereinbarungen zulässig

Innovation	*****
Auswirkung	****
Interesse	*****

☉ Das dänische Arbeitsmarktmodell ist dadurch charakterisiert, dass ein Eingreifen vonseiten der Regierung auf Fälle von Unstimmigkeiten zwischen Wirtschaft und Arbeitnehmerschaft beschränkt ist, falls es diesen nicht gelingt, selbst zu einer Einigung zu gelangen. Insofern ist die Reform von fundamentaler Bedeutung für das gesamte Arbeitsmarktsystem als solches und sah sich daher massiver Kritik ausgesetzt.

Das Gesetz ist ein bezeichnendes Beispiel für die Folgen des Regierungswechsels in Dänemark. Die frühere Regierung wurde von der Sozialdemokratischen Partei angeführt, die traditionell und historisch eine ausschlaggebende Rolle beim Aufbau des auf Dialog zwischen den Sozialpartnern basierenden dänischen Arbeitsmarktmodells gespielt hat. Diese frühere Regierung stellte sich gegen das neue Gesetz, indem sie einwandte, dass das Gleichgewicht zwischen Wirtschaft und Gewerkschaften unerlässlich für die Stabilität des dänischen Arbeitsmarktes sei.

Fachleute weisen darauf hin, dass die Reform einen potenziellen Bruch mit dem stark regulierten dänischen Arbeitsmarkt der Vergangenheit bedeutet. Theoretisch könnte dies zu Brüchen in anderen Bereichen und damit zu einer veränderten Grundstruktur der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Dänemark führen.

Deutschland:

Neues
Zuwanderungsgesetz
verfassungswidrig

Innovation *****
Auswirkung *****
Interesse *****

Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz sollte Deutschland seine 30-jährige Politik einer völligen Ablehnung von Zuwanderung aufgeben. Es war geplant, sich einer an den Bedingungen des Arbeitsmarkts orientierten Zuwanderung zu öffnen, um einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu beheben und um den infolge der abnehmenden Geburtenrate entstandenen demographischen Druck zu lindern. Das entsprechende Gesetz sollte Anfang 2003 in Kraft treten. Wenige Tage zuvor gab das Bundesverfassungsgericht der Klage der unionsgeführten Länder statt, die das Abstimmungsverfahren im Bundesrat für verfassungswidrig hielten. Es wird jedoch erwartet, dass ein neues Gesetz die wesentlichen Elemente übernehmen wird. Bereits im August 2000 war die deutsche »Green Card« eingeführt worden, die es nicht aus EU-Ländern stammenden Spezialisten auf dem Gebiet der Informationstechnologie gestattet, maximal fünf Jahre lang in der

deutschen IT-Branche zu arbeiten. Dies war ein bedeutender Meilenstein auf dem Weg zu einem Zuwanderungsgesetz.

Seit die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer 1973 gestoppt wurde,⁶ gab es keine legale Möglichkeit mehr für Personen aus Nicht-EU-Ländern, nach Deutschland einzuwandern, es sei denn als Flüchtlinge, Asylsuchende oder aus Gründen der Familienzusammenführung. Allerdings ist Deutschland nun mit den gleichen langfristigen demographischen Herausforderungen konfrontiert wie die meisten anderen Industrienationen, nämlich einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung und Arbeitnehmerschaft, was gravierende Auswirkungen auf die langfristige Überlebensfähigkeit des umlagefinanzierten staatlichen Rentensystems hat. Überdies ist in der Zukunft mit einem massiven Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu rechnen.

Offiziell besteht das Hauptziel des neuen Gesetzes darin, den Zustrom von Ausländern nach Deutschland »zu steuern und zu begrenzen«. Über diese Formulierung hinaus ist das kurzfristige Ziel der Reform, eine am Arbeitsmarkt orientierte Zuwanderung einzuführen, um massive Engpässe an Arbeitskräften in bestimmten Bran-

6 Der geregelte Zustrom von Einwanderern nichtdeutscher Abstammung setzte in der zweiten Hälfte der 50er Jahre ein. Als Reaktion auf einen durch den wirtschaftlichen Aufschwung ausgelösten Arbeitskräftemangel unterzeichnete die Bundesrepublik Deutschland eine Reihe bilateraler Anwerbeabkommen mit Italien (1955), Spanien (1960), Griechenland (1960), der Türkei (1961), Portugal (1964) und Jugoslawien (1968). Der Kern dieser Abkommen umfasste die Anwerbung von Gastarbeitern, fast ausschließlich im industriellen Bereich, für Arbeiten, die nur eine geringe Qualifikation erforderten. Nach dem so genannten Rotationsprinzip reisten überwiegend männliche Arbeiter für einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren in die Bundesrepublik ein. Danach sollten sie wieder nach Hause zurückkehren, um Platz für andere Gastarbeiter zu machen. Diese Politik basierte auf zwei Überlegungen: Zum einen sollte sie eine dauerhafte Ansiedlung verhindern und zum anderen eine möglichst hohe Anzahl von Arbeitern aus den Herkunftsländern an Arbeit in der Industrie heranführen.

1960 lag die Zahl der Ausländer bei 686 000 oder 1,2 Prozent der gesamten westdeutschen Bevölkerung. Nach dem Bau der Berliner Mauer im Jahr 1961 und dem in der Folge nachlassenden Zuzug von Menschen, die aus der DDR in den Westen kamen, intensivierte die Bundesrepublik die Anwerbung von Gastarbeitern. 1973 war die Zahl der Ausländer auf vier Millionen angestiegen, und ihr Anteil an der Bevölkerung erreichte 6,7 Prozent. Die Nachfrage nach ausländischen Arbeitnehmern fiel 1973 abrupt, als in der Bundesrepublik eine Periode der wirtschaftlichen Rezession anbrach, die zum Teil auf die in diesem Jahr aufgetretene »Ölkrise« zurückging. Damals erklärte die Regierung einen Anwerbestopp für Gastarbeiter.

chen, Regionen und Bereichen rasch beheben zu können. Längerfristig wird als Ziel ins Auge gefasst, ein Gegengewicht zur alternden und schrumpfenden Bevölkerung und Arbeitnehmerschaft des Landes zu schaffen. Eine auf den Arbeitsmarkt abgestimmte Zuwanderung soll auf vier verschiedene Weisen möglich sein:

- *Allgemeine Zuwanderung*: Ausländer dürfen befristet in Deutschland wohnen und arbeiten, wenn eine Stelle nicht durch einen Deutschen, einen EU-Bürger oder einen anderen bevorrechtigten Ausländer besetzt werden kann. Dies muss von Fall zu Fall vom zuständigen Arbeitsamt überprüft werden. Um die Zuwanderung zu vereinfachen, kann das Arbeitsamt die jeweiligen Branchen oder Berufe in bestimmten Regionen definieren, bei denen ein verbreiteter Mangel an qualifizierten Arbeitskräften herrscht. In diesen Fällen ist eine individuelle Überprüfung nicht erforderlich. Die Höchstdauer für eine befristete Aufenthaltserlaubnis beträgt drei Jahre, kann aber in den meisten Fällen verlängert werden.
- *Auswahlsystem*: Ausländer können eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn sie einen »Punkttest« bestehen. Dieser Test soll qualifizierte Arbeitskräfte ausfindig machen, die sich leicht in die deutsche Gesellschaft integrieren lassen und zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes beitragen können. Folgende Auswahlkriterien sollten dazugehören: Alter, Ausbildung, berufliche Qualifikationen, Berufserfahrung, Familienstand, deutsche Sprachkenntnisse, Beziehungen nach Deutschland sowie das Herkunftsland.
- *Zuwanderung hoch qualifizierter Fachkräfte*: Als solche werden entweder Wissenschaftler oder andere Akademiker mit besonderen Fähigkeiten beziehungsweise Spezialwissen definiert oder Spezialisten und Manager mit umfassender Berufserfahrung, die mindestens das Doppelte der von den gesetzlichen Krankenkassen festgelegten Bemessungsgrenze verdienen. Damit läge die Einkommensschwelle momentan bei 91800 Euro pro Jahr. Hoch qualifizierte Arbeitskräfte haben sofort Anspruch darauf, eine Aufenthaltserlaubnis von unbeschränkter Dauer zu erhalten.
- *Zuwanderung Selbstständiger*: Das neue Gesetz gestattet die Zuwanderung von Selbstständigen, wenn sie bereit sind, mindestens eine Million Euro in Deutschland zu investieren und mindestens

zehn neue Arbeitsplätze zu schaffen. Selbstständige, die diese Kriterien nicht erfüllen, können trotzdem die Erlaubnis erhalten, befristet einzureisen, aber ihre Unternehmen müssen binnen drei Jahren Erfolg haben, damit sie Anspruch auf eine längerfristige Aufenthaltserlaubnis bekommen.

Obwohl zahlreiche Einzelheiten der Reform den Zuwanderungsgesetzen vieler anderer Länder ähneln, wie zum Beispiel denen Australiens, Kanadas und der USA, werden besondere deutsche Gegebenheiten berücksichtigt. Ein nicht zu vernachlässigender Anteil der deutschen Öffentlichkeit und (vorwiegend konservative) Politiker lehnen es nach wie vor ab, Deutschland als »Einwanderungsland« zu betrachten.

Sollten sich diese Regelungen im späteren Gesetz wiederfinden, hängt der Erfolg davon ab, wie es in der Praxis umgesetzt wird. Die bislang gefundenen Formulierungen enthalten genügend Spielraum, um ziemlich streng ausgelegt zu werden, was zu einer beschränkteren Zuwanderung als geplant führen würde. Außerdem zeigen erste Ergebnisse seit der Einführung der deutschen »Green Card«, dass viele der so genannten »High Potentials« wenig geneigt sind, in Deutschland zu arbeiten und stattdessen lieber in Länder wie Kanada, Großbritannien oder die USA auswandern. Dies liegt zum einen an der Sprachbarriere, aber auch an den im Vergleich zu anderen Ländern hohen Steuersätzen und Sozialversicherungsbeiträgen in Deutschland.

☛ Gegner der Reform finden sich in den Reihen der Gewerkschaften. Sie fürchten, dass die Zuwanderer einheimische Arbeitnehmer verdrängen könnten, was zu höherer Arbeitslosigkeit unter ihren Mitgliedern führen würde. Daher fordern sie Initiativen zur Förderung ständiger Weiterbildung einheimischer deutscher Beschäftigter, damit freie Stellen mit Einheimischen besetzt werden können anstatt mit Zuwanderern.

Wirtschaftsexperten wenden unterdessen ein, dass das Gesetz immer noch zu restriktiv sei.

Fachleute sehen das neue Zuwanderungsgesetz als bedeutenden Schritt hin zu einer Zuwanderungspolitik, die sich am Arbeitsmarkt des Landes orientiert. Mit diesem Gesetz werde ein Paradigmenwechsel weg von der jede Zuwanderung völlig ablehnenden Politik

der vergangenen dreißig Jahre eingeleitet und eine aktive Zuwanderungspolitik begonnen, die der von Ländern wie Kanada ähnele.

Indem es auf die Erfahrungen anderer Länder zurückgreift, enthält das neue Gesetz zahlreiche viel versprechende Bestandteile, die dem Erreichen dieses Ziels dienen, sowohl was eine befristete als auch was eine unbefristete Einwanderung angeht. Doch das Gesetz umfasst auch eine Reihe restriktiver Bestimmungen, die in der Anwendungspraxis einen großen Ermessensspielraum lassen.

Viele Konservative in Deutschland lehnen es nach wie vor ab, Deutschland als Einwanderungsland zu sehen. Sie fordern, dass die Regierung zuerst versuchen solle, die einheimischen Arbeitslosen besser zu integrieren, bevor sie die Grenzen für am Arbeitsmarkt orientierte Zuwanderung öffnet. Obwohl die Haltung von Regierung und Opposition hinsichtlich der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Aspekte des Gesetzes sehr ähnlich sind, hatte die Christlich-Demokratische Union aus übergeordneten Gründen eine Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, mit der die parlamentarischen Abläufe bei der Abstimmung im Bundesrat infrage gestellt werden. Da nach Ansicht des Verfassungsgerichts das Gesetz unrechtmäßig zustande gekommen war, ist nun ein neues Gesetzgebungsverfahren erforderlich. Die Union hat bereits angekündigt, für ein restriktiveres Zuwanderungsrecht einzutreten.

Auch die hohe Anzahl von einheimischen Arbeitslosen in Deutschland, die etwa 4,5 Millionen beträgt, macht es schwer, ein neues Zuwanderungsgesetz der Öffentlichkeit nahe zu bringen. Dies könnte dazu beitragen, dass der nächste Entwurf das Thema Zuwanderung nur noch halbherzig angeht.

Spanien:

Rechte und Pflichten
in der
Arbeitslosenversicherung

Innovation ***
Auswirkung ***
Interesse ****

Mit einer Reform der Arbeitslosenhilfe beabsichtigt Spanien, die Rechte und Pflichten von Arbeitssuchenden in den Vordergrund zu rücken, indem die aktive Suche nach Arbeit zur Bedingung für das Anrecht auf Arbeitslosengeld gemacht wird. Überdies setzt die Reform andere Maßnahmen um, durch die Bremsmechanismen für die Arbeitssuche ausgeschaltet werden sollen, die aus dem gegenwärtigen System der Arbeitslosenhilfe resultieren.

Die Arbeitslosenquote in Spanien liegt derzeit bei 11,5 Prozent und ist damit höher als in jedem anderen EU-Land. Der Anteil der

Langzeitarbeitslosen ist zwar in den letzten Jahren gefallen (von 57 Prozent im Jahr 1995 auf 44 Prozent im Jahr 2001), doch ist er immer noch vergleichsweise hoch. Seit Beginn der 90er Jahre wurden verschiedene Reformen des Systems der Arbeitslosenhilfe eingeleitet, um die relativ großzügigen Beihilfen in Spanien einzuschränken.

So waren beispielsweise die Reformen von 1992 und 1993 darauf ausgerichtet, den Zugang zur Arbeitslosenversicherung zu begrenzen, indem eine große Anzahl von Empfängern des beitragsfinanzierten Arbeitslosengelds in das System der Arbeitslosenhilfe verwiesen wurde. Zugleich wurde die Höhe der Zahlungen in beiden Systemen gesenkt. Diese Schritte haben zu beträchtlichen Ersparnissen innerhalb des Systems der Arbeitslosenunterstützung geführt, wobei die Deckungsquote (Empfänger des beitragsfinanzierten Arbeitslosengelds sowie der Arbeitslosenhilfe für als erwerbslos registrierte Personen) von 63,2 Prozent im Jahr 1992 auf 56,6 Prozent im Jahr 2001 gesunken ist.

Sowohl das Ziel dieser Reformen als auch ihre Ergebnisse haben massive Kritik ausgelöst, vor allem vonseiten der Gewerkschaften. Trotz der Reformen ist jedoch die gegenwärtige Regierung nach wie vor davon überzeugt, dass die Struktur des Systems der Arbeitslosenunterstützung Bremsmechanismen enthält, die einer aktiven Stellensuche durch die Beschäftigungslosen im Weg stehen.

Nach der Reform wird Arbeitslosengeld nur noch an Personen ausgezahlt, die sich schriftlich dazu verpflichten, alle Angebote anzunehmen, die ihnen bei der Stellensuche helfen könnten, und die dann das erste Angebot einer »zumutbaren Stelle« annehmen. Eine zumutbare Stelle ist definiert als Stelle von gleicher Qualität wie eine solche, die der Antragsteller zuvor über einen Zeitraum von 6 bis 12 Monaten zu einem beliebigen Zeitpunkt seines Berufslebens innehatte.

Nach 12 Monaten erfolgloser Stellensuche müssen Antragsteller jede Stelle akzeptieren, nachdem sie an einem speziellen Fortbildungskurs teilgenommen haben. Bei Arbeitslosen, die eine Stelle akzeptieren, die eine geringere Qualifikation erfordert und/oder einen geringeren Lohn einbringt, werden die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt.

Die Reform verlangt außerdem mehr Mobilität von den Antragstellern, da sie nun eine Stelle im Umkreis von 30 Kilometern von

ihrer Wohnung akzeptieren müssen oder eine, die eine Fahrzeit von unter zwei Stunden erfordert, vorausgesetzt, die Fahrkosten betragen nicht mehr als 20 Prozent ihres Lohns.⁷ Die Strafen dafür, ein Stellenangebot abzulehnen, reichen vom Verlust einer Monatszahlung bis hin zum totalen Entzug von Leistungen.

Überdies definiert die Einführung eines von der Bedürftigkeit abhängigen Arbeitslosengelds das Arbeitslosengeld nun als »unvereinbar« mit anderem Einkommen. Das bedeutet, dass Arbeitslose, die Einkommen aus Kapitalanlagen und Investitionen beziehen, keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. Allerdings können Personen über 52 gleichzeitig Arbeitslosengeld beziehen und berufstätig sein. Sie erhalten 50 Prozent ihres normalen Arbeitslosengelds, und der Arbeitgeber übernimmt den Differenzbetrag bis zur vollen Lohnhöhe. Überdies haben Arbeitgeber Anspruch auf eine einjährige hundertprozentige Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge, wenn sie Frauen einstellen, die nach der Geburt eines Kindes ins Arbeitsleben zurückkehren.

Entlassene Arbeitnehmer können ihren gesamten Anspruch auf Arbeitslosengeld als Pauschalsumme ausgezahlt bekommen, wenn sie einer Kooperative oder einem anderen im Besitz der Beschäftigten befindlichen Betrieb beitreten oder sich selbstständig machen. Sie müssen die Pauschalsumme für ihren Betrieb verwenden oder können sie als vierteljährlichen Zuschuss zu ihren Sozialversicherungsbeiträgen beziehen.

Entlassene Arbeitnehmer werden nun vom ersten Tag an als Arbeitslose betrachtet, sodass die Firmen jetzt nicht mehr die Löhne weiterzahlen und die Berechtigung der Kündigung vor Gericht einklagen müssen. Stattdessen übernimmt das staatliche Arbeitsamt die Verantwortung für die Zahlung des Arbeitslosengelds. Im Falle einer Wiedereinstellung, nachdem auf unzulässige oder ungerechtfertigte Entlassung erkannt wurde, hat der Beschäftigte Anspruch auf die unbezahlten Löhne.

7 Die in dem angebotenen Arbeitsvertrag vereinbarte Dauer sowie die Arbeitszeit werden nicht berücksichtigt. Dies war vielleicht einer der umstrittensten Punkte bei den Vertragsverhandlungen. Der ursprüngliche Entwurf der Regierung legte eine Distanz von 50 Kilometern und eine Fahrzeit von drei Stunden zugrunde. Diese Werte wurden später gesenkt, um einen Kompromiss zwischen den politischen Parteien zu erzielen.

Die Reform beendet auch das Monopol des staatlichen Arbeitsamts auf Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt. Sie überträgt die Verantwortung für eine aktive Arbeitsmarktpolitik und Vermittlung an die Regionalregierungen, unterstützt von der Beschäftigungspolitik sowie Geldern der Europäischen Union. Sie strebt an, die Kompetenzen der nationalen und regionalen staatlichen Arbeitsämter zu modernisieren und das Arbeitslosengeld sowie aktive Schritte klarer zu definieren.

► Die Reform wurde von den Gewerkschaften vehement abgelehnt, und am 20. Juni 2002 riefen sie zum Generalstreik gegen die geplanten Maßnahmen auf. Die Kritik wird von der Mehrheit der politischen Oppositionsparteien und weiten Kreisen der Bevölkerung geteilt. Die Gewerkschaften halten es zum Beispiel für unrechtmäßig, die Auszahlung von Hilfsleistungen davon abhängig zu machen, eine Verpflichtungserklärung zu unterzeichnen, da das Arbeitslosengeld durch die Beiträge der Beschäftigten finanziert wird und daher ein Anspruch ist, auf den alle Arbeitnehmer ein unbestreitbares Recht haben.

Außerdem bleibt die Vorstellung davon, was eine »zumutbare Stelle« ist, dem Ermessen des staatlichen Arbeitsamts überlassen und könnte Anlass zu Debatten geben. Die Mobilitätsbestimmungen werden als willkürlich empfunden, vor allem dann, wenn dieselben Bedingungen für alle Regionen gelten sollen, ohne die jeweilige Infrastruktur und die Verfügbarkeit von öffentlichen Verkehrsmitteln in Betracht zu ziehen. Daher fordern die Gewerkschaften andere Lösungen, wie zum Beispiel eine persönlichere Beratung durch das Arbeitsamt und verbesserte Eingliederungsmaßnahmen.

Eines der Hauptprobleme des Arbeitsamts ist sein bisheriges Versagen, eine passgenaue Vermittlung zu gewährleisten. Firmen neigen dazu, ihre Beschäftigten über Zeitungsanzeigen, Kontaktbörsen und private Agenturen zu suchen.

Fachleute erklären, dass die Reform den Umfang an sozialem Schutz verringere und zu größeren Zahlen von »arbeitenden Armen« führe. Bislang hat das staatliche Arbeitsamt eine ausgesprochen marginale Rolle bei der Wiedereingliederung von aus dem gängigen Rahmen fallenden und schwer vermittelbaren Personen gespielt. Im Zuge der neuen Reform bekommen die staatlichen Dienstleister mehr Hand-

lungsspielraum und mehr Gewicht beim Einsetzen von Sanktionen zugesprochen, doch ist zweifelhaft, ob daraus ein positiver Wandel in ihrer Vermittlerrolle resultieren wird.

Das Risiko besteht darin, dass die Reform einfach dazu genutzt werden könnte, die Anzahl von Empfängern von Arbeitslosengeld zu senken, indem man ihnen Jobs mit geringen Qualifikationsanforderungen, geringer Stabilität und geringen Löhnen anbietet.

Änderungen und Ergebnisse

Australien:

Neue Definition für
»unangemessene«
Arbeitszeiten

Der ACTU (der Dachverband der australischen Gewerkschaften) hatte der australischen Tarifkommission (Australian Industrial Relations Commission – AIRC) Änderungswünsche der Bestimmungen über angemessene Arbeitszeiten zur Begutachtung vorgelegt. Insbesondere war dem ACTU an einem Urteil darüber gelegen, dass Arbeitgeber nicht von Arbeitnehmern verlangen dürfen, unangemessene Arbeitszeiten abzuleisten (vgl. Ausgabe 6, S. 72–73). Einer der zentralen Streitpunkte zwischen Gewerkschaften, Industrie- und Handelsorganisationen ist die Ungenauigkeit des Begriffs »unangemessen«.

Die AIRC hat kürzlich die Bedingungen festgelegt, unter denen sich Arbeitnehmer weigern dürfen, unangemessene Arbeitszeiten zu akzeptieren. Insbesondere können Arbeitnehmer unter Berücksichtigung folgender Faktoren Überstunden ablehnen:

- jegliches Risiko für Gesundheit und Sicherheit des Beschäftigten
- die persönlichen Umstände des Beschäftigten, darunter sämtliche familiären Verpflichtungen
- die Bedürfnisse des Arbeitsplatzes oder des Unternehmens
- die Ankündigung der Überstunden durch den Arbeitgeber und die Absicht des oder der Beschäftigten, diese abzulehnen
- eventuelle andere Gegebenheiten

► Die Entscheidung der AIRC scheint ein fairer Kompromiss zu sein. Sie gestattet es den Arbeitnehmern, Überstunden zu verweigern, wenn vernünftige Gründe dafür vorliegen, lässt aber jenen, die zu Überstunden bereit sind, die Möglichkeit dazu. Die oben angeführten

Gründe sind präziser als die »Unangemessenheitsprüfung«, die der ACTU angestrebt hatte und die von Arbeitgeberverbänden aufgrund ihrer Ungenauigkeit scharf angegriffen wurde.

Eine überarbeitete, auf von verschiedenen Interessengruppen und Einzelpersonen eingereichten Vorschlägen beruhende Fassung des neuen Gesetzes zum Schutz von Zuwanderern und Flüchtlingen (vgl. Ausgabe 6, S. 54) ist am 28. Juni 2002 in Kraft getreten. Eine Folge davon ist, dass im Rahmen des Punktesystems, anhand dessen Anträge auf Einwanderung positiv oder negativ beschieden werden, jetzt nur noch eine Mindestpunktzahl von 75 (statt wie früher 80) von 100 Punkten erreicht werden muss, um zu bestehen.

Mehr Punkte erhält man nun für sprachliche Fertigkeiten, weniger für Berufserfahrung. Personen mit nur ein oder zwei Jahren Berufserfahrung bekommen mehr Punkte als ursprünglich vorgeschlagen. Mehr Punkte erhalten auch Bewerber mit einem Meisterbrief oder Universitätsabschluss (Diplom/Magister), und der Altersfaktor wurde nach oben verlegt, sodass die Altersgruppe zwischen 21 und 49 die Höchstpunktzahl von zehn Punkten erhält. Diese Veränderungen zielen darauf ab, Einwände zu entkräften, dass manche gelernten Handwerker aufgrund des ursprünglich vorgeschlagenen Auswahlrasters nicht bestehen würden.

Einige kleinere Veränderungen wurden vorgenommen, um die Familienzusammenführung zu erleichtern. Insbesondere wurde eine Klasse hinzugefügt, um Lebenspartnerschaften ohne Trauschein anzuerkennen, die vorgeschriebene Dauer der Bürgerschaft für Kinder wurde gesenkt, und einfache Adoptionen (bei denen die gesetzliche Bindung an die biologischen Eltern nicht komplett aufgelöst worden ist) werden wie Adoptionen behandelt, die erst in Kanada endgültig abgeschlossen werden.

Veränderungen der Definition des »unternehmerisch selbstständigen Einwanderers« sollen die Anzahl betrügerischer Anträge reduzieren. So muss beispielsweise das Eigenkapital eines Antragstellers legal erworben worden sein, und die Einwanderungsbeamten haben in Zukunft das Recht, der Herkunft des Vermögens eines Antragstellers nachzugehen. Auch wurde in der Kategorie der Selbstständigen als erforderliches Kriterium die Berufserfahrung hinzugefügt.

Kanada:

Gesetz zum Schutz von
Zuwanderern und
Flüchtlingen

Die Einführung der Berufsabteilung für Flüchtlinge wurde aufgeschoben; neue Bestimmungen wurden eingeführt, die die Verwendung alternativer Dokumente als Identitätsnachweis für potenzielle Flüchtlinge gestatten; und man schaffte die Klausel ab, der zufolge eine dreijährige Verzögerung der Einreise für Personen gestattet war, die nicht imstande waren, aus manchen Ländern offizielle Papiere zu beschaffen.

Schließlich wurde noch ein Ausweis für Personen mit unbegrenzter Aufenthaltserlaubnis eingeführt. Nach dem 31. Dezember 2003 müssen alle unbegrenzt Aufenthaltsberechtigten diesen Ausweis vorzeigen, damit sie nach einer Auslandsreise wieder nach Kanada einreisen dürfen.

Frankreich:

Lohnausgleich bei
Arbeitszeitverkürzung

Innovation *****

Auswirkung *****

Interesse *****

Weitere Veränderungen können aus Frankreich berichtet werden, nachdem die Arbeitswoche von 39 auf 35 Stunden verkürzt wurde (vgl. Ausgabe 1, S. 36, Ausgabe 2, S. 40, Ausgabe 3, S. 55, Ausgabe 4, S. 52, Ausgabe 6, S. 67). Die neu gewählte Regierung unterstützt die neue gesetzliche Arbeitswoche, ergänzt deren Umsetzung allerdings durch drei Maßnahmen.

Die Kürzung der Arbeitswoche auf 35 Stunden sollte ursprünglich von einem Lohngarantiemechanismus für Personen begleitet sein, die den Mindeststundenlohn bekommen. Grund dafür war die Absicht, deren Monatslöhne beizubehalten, die sonst um 10 Prozent gesunken wären (entsprechend der Verringerung an geleisteten Arbeitsstunden).

Personen, die ursprünglich zum Mindestlohn bezahlt wurden (vor der Kürzung), erhalten die monatliche Einkommensgarantie (Garantie mensuelle de revenu, GMR), die der Höhe ihrer ursprünglichen Löhne entspricht. Da der Mindeststundenlohn und die GMR auf unterschiedliche Weise dynamisiert sind, gibt es jetzt fünf verschiedene Stufen von GMR (zwischen Euro 1 100 und Euro 1 154 im Monat), je nachdem, wie hoch der Mindestlohn an dem Tag lag, als die Firma die Vereinbarung zur Arbeitszeitverkürzung unterschrieben hat.

Das ursprüngliche Gesetz legte fest, dass die Regierung im Jahr 2002 Maßnahmen umsetzen muss, um die GMR bis 2005 zu vereinheitlichen: Die höchste GMR soll bis 1. Juli 2005 entsprechend dem allgemeinen Preisanstieg dynamisiert werden. Im Laufe dieser drei

Jahre sollen die anderen GMRs bei diesem Wert zusammenlaufen: Das niedrigste garantierte Monatseinkommen soll entsprechend dem Preisindex zunehmen und durch ermessensbedingte jährliche Anhebungen (coups de ponce) erhöht werden. Im selben Zeitraum wird der Mindeststundenlohn angehoben, um seine monatliche Höhe für eine 35-Stunden-Woche mit der GMR in Einklang zu bringen. Insgesamt stellt dies einen Anstieg des gesetzlichen Mindeststundenlohns von 11,4 Prozent zwischen 2002 und Juli 2005 dar.

Die Regierung hat außerdem die Überstundenregelung geändert. Das frühere Gesetz über die Kürzung der gesetzlichen Arbeitszeit begrenzte die Anzahl der Überstunden zunächst auf 130 pro Jahr. Schließlich wurde die Höchstzahl zulässiger Überstunden auf 180 erhöht. Sämtliche weiteren Überstunden mussten in Firmen mit mehr als zehn Beschäftigten zu 100 Prozent und in Firmen mit bis zu zehn Beschäftigten zu 50 Prozent mit Freizeit abgegolten werden. Unterhalb der 130-Stunden-Grenze mussten die ersten vier Überstunden pro Woche mit Freizeit, weitere Überstunden dagegen finanziell abgegolten werden.

Die Reform hat dies nun dahingehend abgeändert, dass jetzt sämtliche Überstunden finanziell abgegolten werden, während Tarifverträge nach wie vor gestatten können, eine Vergütung in Form von Freizeit zu vereinbaren. Die Vergütung kann in Tarifverträgen festgelegt werden, muss aber mindestens 110 Prozent eines Stundenlohns betragen. Fehlt eine solche Vereinbarung, gelten festgelegte Sätze: 125 Prozent für die acht ersten Stunden und 150 Prozent für alle weiteren. In Firmen mit weniger als 20 Beschäftigten beträgt der vorgeschriebene Satz bis Dezember 2005 110 Prozent für die ersten vier Stunden.

Ergebnisse lassen sich vom Gesetz über Flexibilität und Sicherheit, genannt »Flexicurity« (vgl. Ausgabe 1, S. 42) vermelden. Es wurde eingeführt, um einerseits den Arbeitgebern mehr Flexibilität gegenüber ihren Beschäftigten und andererseits flexiblen Arbeitnehmern mehr Arbeitsplatzsicherheit und Einkommen zu gewähren.

Eine von der Regierung in Auftrag gegebene Auswertung der Reform registrierte eine Umschichtung von Verträgen auf Abruf hin zu Zeitverträgen. Außerdem sind infolge der Reform die vagen und

Niederlande:

Auswertung des

»Flexicurity«-Gesetzes

unklaren Formen flexibler Arbeitsverträge fast ganz verschwunden. Allerdings haben die verbesserten Verträge nicht zu einer höheren Anzahl regulärer Verträge geführt: Arbeitgeber, die die neue Flexibilitäts- und Sicherheitsreform nutzen, haben sich vorwiegend darauf verlegt, eine Reihe aufeinander folgender Zeitverträge abzuschließen. Die meisten Arbeitgeber ziehen Überstunden und variable Arbeitszeiten mit festen Angestellten einer tatsächlich flexiblen Belegschaft vor.

Obwohl der Rechtsstatus der Verträge geklärt wurde, glauben nur 25 Prozent der flexibel Beschäftigten, dass sich ihr Rechtsstatus infolgedessen verbessert hätte. Die Auswertung stellt weiter fest, dass die durch die Reform eingeführten Rechte und Pflichten den Arbeitgebern in ausreichendem Maße bekannt sind. Dagegen sind die Arbeitnehmer im Allgemeinen nicht über die Bestimmungen und Berechtigungen des neuen Gesetzes informiert. Obwohl die meisten Arbeitgeber mit der neuen Reform vertraut sind, erklärte ein Drittel der Beschäftigten mit Verträgen auf Abruf, dass sie nicht im Einklang mit den Gesetzen entlohnt würden.

Ein weiteres Ergebnis war, dass etwa 54 Prozent der Arbeitgeber aufgrund der Veränderungen im Arbeitsprozess und der damit verbundenen Bestimmungen im Zuge der Flexibilitäts- und Sicherheitsgesetzgebung mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand konfrontiert sind. Dies liegt daran, dass die Arbeitgeber offenbar reguläre Verträge vermeiden, indem sie die erlaubten drei Jahre an Zeitverträgen mit je einem Beschäftigten optimal ausnutzen.

Die Tarifpartner haben die Möglichkeit, sich mit Kollektivverträgen an das Flexibilitäts- und Sicherheitsgesetz anzupassen. In etwa 50 Prozent der Abkommen wurden Anpassungen vorgenommen, um die Gesetze besser auf spezielle Branchen abzustimmen.

► Das »Flexicurity«-Gesetz wurde mit der Absicht eingeführt, die Transparenz des Arbeitsmarkts zu erhöhen. Erstaunlicherweise muss man feststellen, dass die flexiblen Arbeitnehmer mit den gesetzlichen Bestimmungen nicht vertraut und nur 25 Prozent von ihnen der Meinung sind, ihr Rechtsstatus habe sich dadurch verbessert. Überdies hat es den Anschein, als hätte die Reform den Arbeitgebern mehr Nutzen gebracht als den Arbeitnehmern. Die erweiterten Möglichkeiten, anhand derer Arbeitnehmer für reguläre Verträge in Betracht kommen, wurden von den Arbeitgebern nur selten genutzt.

Die Arbeitgeber bedienen sich lieber befristeter Verträge, da diese in Rezessionszeiten Entlassungen erleichtern.

»Dienstleistungs«-Jobs, die eingeführt wurden, um Arbeitslose über 48 Jahre wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern, wurden im April 2002 abgeschafft (vgl. Ausgabe 3, S. 43). Die Dienstleistungsreform berechnete Kommunen, Bezirke und die Regierung dazu, für die Einstellung älterer Arbeitsloser, die Arbeitslosengeld bezogen, Zuschüsse zu beanspruchen.

Die Möglichkeit, einen Dienstleistungsjob anzunehmen, wurde nur in begrenztem Maße genutzt. Als die Regelung eingeführt wurde, erwartete man, dass im öffentlichen Dienst etwa 10 000 Dienstleistungsjobs eingerichtet würden. Jedoch waren bis Ende 2002 nur 3 528 dieser Jobs eingerichtet und lediglich 2 778 davon besetzt worden.

☛ Manche Kritiker haben darauf hingewiesen, dass die Einrichtung der Dienstleistungsjobs keinerlei finanzielle Unterstützung erforderte und daher zugunsten der wenigen Personen, die davon profitiert haben, hätte beibehalten werden sollen. Fachleute stellen die Entscheidung in eine Reihe mit der traditionellen konservativen Politik, die auf der Überzeugung beruht, dass ein freier Arbeitsmarkt besser sei als einer, der auf subventionierte Arbeitskräfte zurückgreift.

Dänemark:

»Dienstleistungsjobs«
abgeschafft

3 Tarifpolitik

Die in diesem Abschnitt berichteten Reformen decken ganz unterschiedliche Aspekte der Tarifpolitik ab. In der kanadischen Provinz British Columbia laufen Bestrebungen, den Arbeitnehmern mehr Eigenverantwortung für die Wahrung ihrer Rechte zuzuweisen. Darüber hinaus sollen Überstundenzuschläge und Lohnfortzahlungen bei Berufsunfällen reduziert werden. Mit diesen Maßnahmen sollen die Arbeitsmarktregulierungen an die anderer Provinzen angeglichen werden.

Der erste Tarifvertrag für die Zeitarbeitsbranche in Österreich sieht einen Mindestlohn vor, den Zeitarbeiter auch in verleihfreien Zeiten erhalten. Ein Reformvorschlag aus Dänemark beinhaltet, das bisherige System branchenspezifischer Arbeitslosenversicherung mit enger Bindung an einzelne Gewerkschaften abzuschaffen. Schweden hat die Voraussetzungen für die Anerkennung von Berufskrankheiten gelockert. In den Niederlanden müssen in Zukunft die Gehälter von Top-Managern und Vorstandsmitglieder in den jährlichen Geschäftsberichten der Unternehmen öffentlich bekannt gegeben werden. Auf diese Weise soll der drastische Anstieg dieser Einkommen gebremst werden. Schließlich beabsichtigt die australische Regierung, die bereits im Jahr 2001 gelockerten Kündigungsschutzregelungen für Kleinbetriebe mit weniger als 20 Mitarbeitern nochmals abzuschwächen, um das Beschäftigungswachstum in diesem Bereich zu stimulieren.

Einzelheiten über die Reformen finden sich auf der Projekt-Website www.reformmonitor.org.

Eine Gesetzesergänzung vonseiten der Regierung sieht vor, im Hinblick auf ungerechtfertigte Entlassungen alle Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigten von den Bestimmungen des Workplace Relations Act auszunehmen. Die derzeitige Regierung hat eine Reihe von Versuchen unternommen, um das Gesetz dahingehend zu ändern, dass Kleinbetriebe davon ausgenommen bleiben, doch stieß dies auf massiven Widerstand vonseiten der Oppositionsparteien und der Gewerkschaften. Die Ergänzung zum Workplace Relations Act (in Bezug auf »gerechtfertigte Entlassung«) ist mittlerweile zweimal vom australischen Senat abgelehnt worden, was der Regierung die Grundlage dafür liefert, Neuwahlen zu fordern.⁸

1993 führte eine frühere Regierung ein Gesetz ein, das zum Ziel hatte, Arbeitnehmer vor ungerechtfertigten Entlassungen zu bewahren. Ungerechtfertigte Entlassung wurde als »unbegründete, ungerichte oder unangemessene« Entlassung definiert. Die gegenwärtige Regierung hat 1996 Ergänzungen zu diesem Gesetz vorgelegt, was zur Folge hatte, dass sich die australische Tarifkommission (Australian Industrial Relations Commission – AIRC) darum bemühen musste, Klagen wegen ungerechtfertigter Entlassung durch ein Schiedsgericht zu klären.

Bei diesen Schiedsgerichtsverfahren kann die AIRC eine Entlassung für ungerechtfertigt erklären, wenn

- kein triftiger Grund für die Entlassung vorlag (also weder eindeutige Inkompetenz noch klares Fehlverhalten des Beschäftigten);
- der Beschäftigte nicht von einem derartigen triftigen Grund unterrichtet wurde;
- dem Beschäftigten keine Gelegenheit gegeben wurde, auf die Beschwerden des Arbeitgebers zu reagieren; oder
- ein Beschäftigter, der aufgrund ungenügender Leistungen entlassen wurde, vorher nicht abgemahnt wurde.

Australien:

Ausnahme vom Kündigungsschutz für Kleinbetriebe diskutiert

Innovation ***

Auswirkung ***

Interesse ***

8 In Australien müssen Gesetze in beiden Häusern des Parlaments verabschiedet werden, um in Kraft treten zu können. Die derzeitige Regierung besitzt die Mehrheit im Unterhaus (dem Repräsentantenhaus), aber nicht im Oberhaus (dem Senat). Gesetzesvorlagen werden zwar im Repräsentantenhaus eingebracht, können aber im Senat blockiert werden. Wird dieselbe Gesetzesvorlage zweimal abgelehnt, kann die Regierung Neuwahlen fordern.

2001 wurden im Zuge weiterer Gesetzesergänzungen folgende Neuerungen eingeführt:

- Es gibt nun eine dreimonatige Wartezeit, bevor neue Angestellte Ansprüche geltend machen können.
- Eine Herabstufung wird nicht mehr als Grundlage für eine Klage akzeptiert, wenn sie keine gravierende Absenkung der Entlohnung oder der Aufgaben mit sich bringt.
- Die AIRC wird verpflichtet, die Größe eines Betriebes zu berücksichtigen.
- Der AIRC wird gestattet, Anträge abzulehnen, die keine ernsthafte Aussicht auf Erfolg haben.
- Es wurde festgelegt, dass Anträge binnen 21 Tagen nach der Entlassung gestellt werden müssen.

Was die Kosten betrifft, erhält die AIRC mehr Freiheiten, gegen Personen vorzugehen, die sich bei der Verfolgung, Behandlung oder Verteidigung gegen eine Klage wegen ungerechtfertigter Entlassung unangemessen verhalten.

Arbeitgeber (insbesondere Inhaber von Kleinbetrieben) wandten sich massiv gegen die Einführung des ursprünglichen Gesetzes, und seitdem haben die Vertreter der Kleinunternehmer die Regierung bedrängt, Zusätze zu verabschieden, um das Gesetz abzuschwächen. Bis heute richtete sich etwa ein Drittel aller eingereichten Klagen gegen die Inhaber von Kleinbetrieben, obwohl Kleinbetriebe etwa die Hälfte aller Arbeitnehmer beschäftigen.

Die Bestimmungen des Gesetzes und seiner Zusätze verursachen den Arbeitgebern Kosten, unabhängig davon, ob die Klagen wegen ungerechtfertigter Entlassung berechtigt sind oder nicht. Überdies sind lediglich begrenzte Sanktionen gegen Arbeitnehmer vorgesehen, die falsche Anschuldigungen vorbringen. Es wird behauptet, dass Kleinbetriebe stärker unter unbegründeten Klagen zu leiden hätten und die Schwierigkeiten beim Entlassen unerwünschter Mitarbeiter ohnehin groß genug seien (oder als groß genug empfunden werden), um Inhaber von Kleinbetrieben davon abzuschrecken, weitere Mitarbeiter einzustellen.

Falls das Gesetz verabschiedet wird, beseitigt es ein Hindernis für die Zunahme von Arbeitsplätzen in Kleinbetrieben. Obwohl noch

nicht feststeht, in welchem Umfang sich Auswirkungen auf Beschäftigungszahlen ergeben werden, steht doch zu vermuten, dass sich die Gesetzesergänzung positiv auf die Zunahme an Arbeitsplätzen insgesamt auswirken wird.

Andererseits ist zu erwarten, dass die Gesetzesänderung auch zu einer gewissen Anzahl von ungerechtfertigten Entlassungen in Kleinbetrieben führen wird. Die Einführung unterschiedlicher Bestimmungen für Arbeitgeber je nach Betriebsgröße wird wahrscheinlich außerdem Definitionsprobleme nach sich ziehen und womöglich in Betrieben mit einer Belegschaft von knapp 20 Personen die Anreize verringern, mehr Mitarbeiter einzustellen.

☛ Gewerkschaften und parlamentarische Opposition wenden ein, dass die Möglichkeit, gesetzlich vor ungerechtfertigten Entlassungen geschützt zu sein, ein grundlegendes Recht von Arbeitnehmern ist. Sie wenden sich auch gegen Behauptungen, die Klausel über ungerechtfertigte Entlassung würde die Flexibilität des Arbeitsmarktes massiv untergraben.

Fachleute erklären, dass das Gesetz über ungerechtfertigte Entlassung keine effektive Methode sei, um Arbeitsplätze zu schützen oder Arbeitsbedingungen zu garantieren. Falls Arbeitgeber oder Arbeitnehmer mit ihren Arbeitsbedingungen unzufrieden sind, aber weder durch Verhandlungen noch durch ein Schiedsgericht zu einer Einigung kommen, dann werde diese wahrscheinlich auch nicht durch ein Gesetz herbeizuführen sein. Werde durch eine der beiden Parteien ein Vertrag verletzt, bleibe immer noch der Gang vor ein Zivilgericht.

Seit März 2002 legt der erste Kollektivvertrag für Leiharbeiter im industriellen Bereich einen Mindestlohn fest, der auch in verleihfreien Zeiten gilt. Diese Vereinbarung wurde in den 90er Jahren zu einer wichtigen Forderung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes. 1997 hat die Gewerkschaft für Metall, Bergbau und Energie begonnen, dies mit den Arbeitgebern auszuhandeln.

2001 wurden etwa 33 000 Leiharbeiter eingesetzt. Obwohl diese Zahl nach wie vor klein ist, ist sie doch von nur 8 000 im Jahr 1989 gestiegen. Der höchste Anteil der von Agenturen überlassenen Leiharbeiter wird in der metallverarbeitenden Branche beschäftigt. Nur

Österreich:

Erster Tarifvertrag für Zeitarbeiter

Innovation	****
Auswirkung	**
Interesse	**

Leiharbeiter im Bürobereich (18 Prozent der Gesamtzahl) waren bereits durch einen Kollektivvertrag abgedeckt.

Der neue Kollektivvertrag legt einen Mindestlohn fest, der auch gilt, wenn der Arbeiter nicht eingesetzt ist. Die Entlohnungshöhe muss auf dem kollektiv ausgehandelten Lohn für vergleichbare Beschäftigte basieren, die in den Entleihbetrieben vergleichbare Arbeit leisten. Auf jeden Fall darf die Entlohnung nicht niedriger sein als der tarifvertraglich vereinbarte Mindestlohn für Leiharbeiter.

Der Mindeststundenlohn für Leiharbeiter beträgt 11,92 Euro (Techniker), 9,96 Euro (qualifizierte Facharbeiter), 8,45 Euro (Facharbeiter), 7,52 Euro (qualifizierte Arbeitnehmer), 6,70 Euro (angelernte Arbeitnehmer) und 6,25 Euro (ungelernte Arbeitnehmer). Der Kollektivvertrag sorgt auch für Kündigungsschutz innerhalb von fünf Tagen nach der Einstellung durch den Entleihbetrieb und garantiert die Lohnfortzahlung bei Krankheit, Geburt eines Kindes und anderen Eventualitäten.

► Fachleute heißen die Reform willkommen, da sie den Geltungsbereich von Kollektivverträgen auf Leiharbeiter ausdehnt, einen kleinen, aber wachsenden Teil der gesamten Arbeitnehmerschaft. Dies könnte zu einem besseren Arbeitsklima in Leiharbeitsfirmen sowie verbessertem Schutz für ihre Arbeitnehmer führen.

Kanada:

Mehr Eigenverantwortung für Arbeitnehmer in British Columbia

Innovation **
Auswirkung ****
Interesse ****

Die kanadische Provinz British Columbia möchte ihre Arbeitsmarktbestimmungen weitgehend mit jenen von Ontario und Alberta in Einklang bringen, indem sie Forderungen für die Bezahlung von Überstunden reduziert, Ausgleichszahlungen kürzt und auch sonst flexible Vereinbarungen am Arbeitsplatz begünstigt. Insgesamt sollen die vorgeschlagenen Bestimmungen die Effizienz verbessern, indem das Arbeitsrecht für Arbeitgeber weniger streng gelten und die Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Arbeitnehmerrechten an die Arbeitnehmer selbst verwiesen werden soll.

Die Beziehungen zwischen den Tarifparteien unterstehen in Kanada der Rechtsprechung der einzelnen Provinzen, mit Ausnahme gewisser Industriezweige, die von der Bundesregierung reguliert werden (was etwa zehn Prozent der arbeitenden Bevölkerung Kanadas betrifft). Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik variiert stark zwischen den einzelnen Provinzen, wobei Alberta (die Provinz mit

der vierthöchsten Bevölkerungszahl) und Ontario (die bevölkerungsreichste) in den 90er Jahren neben allgemeinen Kostensenkungen Reformen eingeleitet haben, die den Arbeitsmarkt flexibler machen sollen.

Die Provinzen mit der zweit- und dritthöchsten Bevölkerungszahl, Québec und British Columbia, haben nicht den gleichen Weg eingeschlagen. Dort war die Wirtschaft in den 90er Jahren auch nicht so leistungsstark. Das Paket von Gesetzesergänzungen bedeutet einen Versuch vonseiten British Columbias, in Sachen Arbeitsrecht mit Ontario und Alberta gleichzuziehen, und ist Teil einer von der Provinzialregierung eingeleiteten Gesamtpolitik der Kostendämpfung, Privatisierung und Steuersenkung.

Eines der Probleme, die die Provinzialregierung mit den Ergänzungen beheben will, ist die bislang geringe Arbeitszeitflexibilität. Früher musste in jedem Einzelfall von der Regierung genehmigt werden, wenn mehr als acht Stunden pro Tag oder mehr als 40 Stunden pro Woche gearbeitet werden sollte. Im Zuge der Reform wird zwar die 40-Stunden-Woche beibehalten, aber die neuen Bestimmungen gestatten, dies auf einen Durchschnittswert über zwei, drei oder vier Wochen umzurechnen.

Auf einem anderen Gebiet soll ein Programm ins Leben gerufen werden, mit dem Arbeitnehmer über ihre Rechte und Arbeitgeber über ihre Pflichten betreffend Arbeitszeiten, Entlassungen und andere Themen unterrichtet werden. Die Geldstrafen für Arbeitgeber, die gegen die Bestimmungen verstoßen, werden drastisch steigen, und außerdem sollen den neuen Bestimmungen zufolge gegebenenfalls ihre Namen veröffentlicht werden. Die Überwachung wird intensiviert, und in Branchen, in denen in der Vergangenheit die Klagen der Arbeitnehmer am massivsten waren, werden Informationsprogramme in größerem Rahmen initiiert.


Auch soll der bürokratische Aufwand für Arbeitgeber verringert werden, indem sie nur noch zwei Jahre lang detaillierte Beschäftigungsunterlagen führen müssen und nicht mehr fünf Jahre lang wie in der Vergangenheit.

Die neuen Bestimmungen beschränken den gesetzlichen Feiertagslohn auf Beschäftigte, die mindestens 15 der 30 Tage, die einem gesetzlichen Feiertag vorausgehen, gearbeitet haben. Das Labour Rela-

tions Board ist angewiesen, bei der Auslegung des Tarifrechts »die Rentabilität im Auge zu behalten«, und dazu gehört, die Beschäftigung in wirtschaftlich gesunden Branchen zu fördern.

Die Gesetzesänderungen sollen die Rechte und Pflichten von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Gewerkschaften verdeutlichen, um zu gewährleisten, dass alle Parteien gleichermaßen repräsentiert sind. Die Verwaltung des Labour Relations Board wird rationalisiert, und die Behörde bekommt das Recht, Gebühren zu erheben, damit sichergestellt ist, dass ihre Dienste nicht in unangemessener Weise beansprucht werden.

Da das gegenwärtige System der Arbeitslosenunterstützung nicht mehr finanzierbar ist, wird das Arbeitslosengeld von 75 Prozent des durchschnittlichen Bruttoverdiensts auf 90 Prozent des durchschnittlichen Nettoverdiensts gekürzt. Die Inflationsangleichung wird auf die Inflationsrate minus einen Prozentpunkt festgelegt und bei 4 Prozent jährlich gedeckelt.

Die den Arbeitgebern in Verbindung mit dem Arbeitslosengeld entstehenden Kosten sollen noch mit denen der anderen Provinzen des kanadischen Westens in Einklang gebracht werden. Die Bestimmungen sollen außerdem die Ausrichtung des Workers Compensation Board verändern und den Übergang von einer Parteinahme für bestimmte Interessengruppen zu einer Vertretung der wichtigsten Anliegen des gesamten Systems herbeiführen. So wird ein Vorstand eingesetzt werden, in dem Arbeitnehmer und Arbeitgeber vertreten sind.  Die Gewerkschaften sind mit den vorgeschlagenen Regelungen nicht einverstanden, da sie sie als Hilfsmittel dafür sehen, den Arbeitgebern mehr Macht zu verleihen und die Arbeitnehmer in die »Opferrolle« zu drängen.

Fachleute weisen darauf hin, dass Gewerkschaften typischerweise die Rechte der Arbeitnehmer in den Mittelpunkt stellen, ohne die umfassenden positiven wirtschaftlichen Möglichkeiten zu beachten, die durch das Gesetz entstehen, doch äußern sie auch Bedenken über einige Aspekte der Bestimmungen. So beseitigen die neuen Regelungen beispielsweise sämtliche Beschränkungen dagegen, Kinder zwischen 12 und 14 Jahren einzustellen.

Auch wenn es das erklärte Ziel der Bestimmungen ist, ein günstigeres wirtschaftliches Umfeld zu schaffen, scheinen sie die Arbeitnehmer

im Allgemeinen nicht über Gebühr zu belasten. Weniger ansprechend als die Regelungen selbst mag die autoritäre Art sein, auf die sie präsentiert wurden, indem man sie nur 17 Tage vor ihrer Verabschiedung dem Parlament vorlegte und die Diskussion darüber zugunsten verlängerter Sommerferien abkürzte.

Die Umstrukturierungen des Labour Relations Board und des Workers Compensation Board können in ähnlichem Licht und vielleicht dahingehend verzerrt gesehen werden, dass sie Arbeitnehmern und Gewerkschaften weniger Gelegenheit geben, ihre Bedenken zu äußern. Auch scheint die Provinzialregierung es als selbstverständlich zu betrachten, dass die von Alberta und Ontario durchgeführten Reformen sich auch in British Columbia günstig auswirken werden.

Schweden hat die Definition für Berufskrankheiten geändert. Neue Entschädigungsanträge wegen Berufskrankheiten sollen zukünftig weniger auf exakten wissenschaftlichen Beweisen als vielmehr auf landläufigen Expertenmeinungen basieren. Hauptziel ist, es zu erleichtern, ein Leiden als Berufskrankheit einzustufen, vor allem in Fällen, die mit monotonen Beanspruchungen zusammenhängen. Man hofft, dass die stark voneinander abweichenden Zahlen von anerkannten Berufskrankheiten zwischen den einzelnen Berufsgruppen und Geschlechtern dann ausgeglichen werden.

Das Antragsverfahren für Berufskrankheiten wurde bereits mehrfach abgeändert. Vor 1993 verlief es in zwei Schritten: Zuerst wurde der Grad der Schädigung festgestellt, und anschließend wurde der Grad bestimmt, zu dem die Schädigung von Faktoren des Arbeitsumfelds verursacht worden ist. Die Beweismittel des zweiten Schritts sollten auf wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie einer hohen Wahrscheinlichkeit des kausalen Zusammenhangs beruhen.

Seit 1993 wird eine wesentlich strengere Definition für Berufskrankheiten zugrunde gelegt, der zufolge die Beweislast im Prinzip beim Arbeitnehmer liegt, der den Zusammenhang zwischen Leiden und Beruf nachweisen muss. Dies hat es besonders schwierig gemacht, bei Schädigungen infolge monotoner Beanspruchung (z.B. Gelenkkrankheiten in den Händen durch Computerarbeit), unter denen überdurchschnittlich viele Frauen leiden, eine Klassifizierung als Berufskrankheit zu erreichen. Seit die neue Definition eingeführt

Schweden:

Erleichterte Anerkennung von Berufskrankheiten

Innovation	*
Auswirkung	***
Interesse	****

wurde, ist die Anzahl überprüfter und anerkannter Berufskrankheiten um etwa 90 Prozent gefallen.

Die Statistiken lassen hinsichtlich des Anteils anerkannter Anträge auch regionale Unterschiede erkennen, ebenso Unterschiede zwischen einzelnen Berufsgruppen sowie zwischen Männern und Frauen. Diese Entwicklung hat die Forderung nach großzügigeren Regelungen laut werden lassen, die es Arbeitnehmern leichter machen, eine Schädigung als beruflich bedingt anerkennen zu lassen. In erster Linie sind es die Gewerkschaften, die diese Frage aufgeworfen haben, indem sie auf die starken Abweichungen zwischen Berufsgruppen und Geschlechtern unter dem derzeitigen System hingewiesen haben.

Die gravierende Veränderung in der Neufassung von 2002 betrifft das Verfahren, durch das der Zusammenhang zwischen Schädigung und Arbeitsplatz hergestellt wird. Früher musste eine »hohe Wahrscheinlichkeit« dafür sprechen, dass eine Schädigung durch die Arbeitsbedingungen verursacht wurde. Jetzt verlangt das Gesetz nach »triftigen Gründen« für die Annahme, dass die Schädigung auf die Arbeitsbedingungen zurückgeht.

Dadurch wird es in der Praxis leichter für den Arbeitnehmer, den Zusammenhang zwischen den Arbeitsbedingungen und der Schädigung nachzuweisen, da die Anforderungen an wissenschaftliche Belege bei der Untersuchung gesenkt worden sind. Die Anerkennung basiert auf der allgemeinen Meinung von Fachleuten darüber, was eine Berufskrankheit ist, und nicht auf exakten wissenschaftlichen Erkenntnissen, die für jeden Einzelfall vorzulegen sind.

Dies wird zu einer höheren Anzahl von anerkannten Anträgen führen, insbesondere in Fällen von Schädigungen infolge monotoner Beanspruchung, bei denen es schwer ist, den Zusammenhang zwischen diesen Formen von Leiden und dem Arbeitsplatz wissenschaftlich nachzuweisen. Die Untersuchung in zwei Stufen soll durch eine einzige allgemeine Beurteilung der vorliegenden Schädigung und der Gründe dafür ersetzt werden. Um regionale Abweichungen zu vermeiden und die Qualität der Handhabung des Systems zu verbessern, soll die Zahl von Dienststellen, die für beruflich bedingte Schädigungen und Krankheiten zuständig sind, auf einige wenige reduziert werden. Jede dieser Verwaltungsstellen soll durch eine Gruppe von Experten auf dem Gebiet der Arbeitsmedizin ergänzt werden.

Die Reform trifft auf den Widerstand der Arbeitgeber, die die neue Gesetzgebung für verschwommen halten und fürchten, sie werde zu einem drastischen Anstieg der Zahl anerkannter Fälle von Berufskrankheiten führen. Der Dachverband der Sozialversicherungsbehörden kritisiert die Konzentration und Reduktion auf wenige Dienststellen, die mit berufsbedingten Schädigungen und Krankheiten befasst sind, von 200 auf nur noch einige wenige. Er weist darauf hin, dass eine derart drastische Konzentration die Gelegenheit zu persönlichen Gesprächen mit den betroffenen Parteien verringert. Fachleute bezweifeln, dass die Reform die Forderungen der Gewerkschaften erfüllt, und fürchten, die Auswirkungen der Veränderungen auf die Untersuchungsverfahren könnten vernachlässigbar sein. Wenn wissenschaftliche Beweise von geringerer Bedeutung sein sollen, müsse das Urteil auf etwas anderem beruhen. Die Frage ist, was das sein könnte.

Diejenigen, die bei den Untersuchungen ihr Urteil abgeben, sind nach wie vor Fachleute für Recht und Arbeitsmedizin, und so besteht Grund zu der Annahme, dass sie ihre Urteile nur ungern auf etwas anderes als wissenschaftlichen Grundlagen aufbauen werden. Überdies werden psychiatrische und psychosomatische Krankheiten und Beschwerden im Vergleich mit berufsbedingten Schädigungen immer noch anders (d.h. strenger) behandelt.

In einem grundlegenden Bruch mit dem gegenwärtigen System, in dem branchenspezifische Arbeitslosenversicherungen an bestimmte Gewerkschaften gebunden sind, beabsichtigt Dänemark, berufsübergreifende Mittel für Arbeitslose bereitzustellen, sodass Arbeitnehmer sich unabhängig von ihrem Ausbildungsgang oder ihrem beruflichen Hintergrund versichern können.

Die Arbeitslosenversicherung beruht auf einem freiwilligen und von der Regierung bezuschussten Modell und wird von Arbeitslosenkassen verwaltet. Die Arbeitslosenkassen sind meist an einzelne Gewerkschaften gebunden. Die Mitgliedsbeiträge sind niedrig und werden durch einen Fonds (Dagpengefonden) finanziert, der Geld von Lohnempfängern und Selbstständigen, aus Mitgliedsgebühren, Arbeitgeberbeiträgen und von der Regierung bezieht.

Die Arbeitslosenversicherungskassen sind unabhängige private

Dänemark:

Einführung
berufsübergreifender
Arbeitslosenfonds geplant

Innovation *****
Auswirkung *****
Interesse *****

Vereinigungen, doch ist ihre Verwaltung durch staatliche Gesetze geregelt. Heutzutage können Einzelpersonen einer Arbeitslosenkasse beitreten, ohne Mitglied einer speziellen Gewerkschaft zu sein, die sie verwaltet. Allerdings dienen die Arbeitslosenkassen als solide Basis für die Anwerbung von Gewerkschaftsmitgliedern. Die gewerkschaftliche Organisation liegt in Dänemark (wie in Schweden, das ein ähnliches System hat) bei annähernd 90 Prozent, während sie in Norwegen mit seinem von der Regierung betriebenen System der Arbeitslosenversicherung nur 60 Prozent der arbeitenden Bevölkerung umfasst.

Das neue Gesetz beruht auf der Beobachtung, dass der dänische Arbeitsmarkt in den letzten Jahren einen beträchtlichen Wandel vollzogen hat. Die Unterschiede zwischen einzelnen Branchen werden unscharf, die Menschen wechseln häufig von einem Arbeitsbereich in einen anderen, und die Arbeitsaufgaben basieren immer mehr auf den Fähigkeiten des Einzelnen als auf förmlichen beruflichen Qualifikationen. Laut den Initiatoren der Reform hat diese Entwicklung das Bedürfnis nach branchenübergreifenden Arbeitslosenkassen entstehen lassen. Sie erklären, dass bei berufsgebundenen Arbeitslosenkassen, die sich auf Mitgliedszahlen stützen, das Risiko besteht, dass ein arbeitsloses Mitglied der Kasse auf Widerstand stößt, wenn er oder sie sich um eine Stelle in einer anderen Branche bemüht. Dieses Risiko wird ausgeschaltet, wenn branchenübergreifende Arbeitslosenkassen eingeführt werden.

► Fachleute erklären, dass der Reformvorschlag einen massiven Bruch mit der traditionellen Struktur des dänischen Arbeitsmarkts bedeutet, in dem starke Gewerkschaften im System der Arbeitslosenhilfe seit jeher eine wichtige Rolle gespielt haben. Daher könnte diese Reform auf lange Sicht zu grundlegenden Veränderungen auf dem dänischen Arbeitsmarkt führen.

Niederlande:

Bezüge von Topmanagern sollen veröffentlicht werden

Ab September 2002 müssen Gehälter und weitere Bezüge sämtlicher niederländischen Topmanager und Vorstandsmitglieder in den Jahresberichten der jeweiligen Unternehmen veröffentlicht werden.

Die Bezüge einer kleinen Gruppe von Topmanagern und Vorstandsmitgliedern in Wirtschaft und Handel, vor allem in sehr großen Unternehmen, sind in den letzten Jahren enorm angestiegen. Ge-

haltszunahmen von Managern mittelgroßer Firmen lagen dagegen mehr auf dem Niveau der allgemeinen Steigerungen. Man fürchtet, dass der rapide Einkommensanstieg bei Spitzenkräften das ganze Modell der Einkommensmäßigung gefährden könnte, das traditionellerweise in den Niederlanden praktiziert wird.

Innovation	***
Auswirkung	***
Interesse	*****

1999 haben sich Arbeitgebervertreter und Gewerkschaften darauf geeinigt, dass die Einkommen von Topmanagern und Vorstandsmitgliedern nicht in ungerechtfertigtem Maße steigen würden («Abkommen von Garderen»). Allerdings scheint das Abkommen zwei Jahre danach in Auflösung begriffen zu sein. Die Gewerkschaften haben seitdem versucht, hohe Lohnforderungen zu rechtfertigen, indem sie auf Fälle exorbitanter Gesamtvergütungen einiger Topmanager und Vorstandsmitglieder verwiesen haben.

Ab September 2002 müssen die Vergütungen für Spitzenkräfte in den Jahresberichten der Unternehmen veröffentlicht werden. Die Berichte sollen leistungsabhängige Prämien, regelmäßig ausgezahlte Zulagen, Abfindungen sowie Gewinnbeteiligungen vermerken. Das gilt für alle Top-Manager und Vorstandsmitglieder. Außerdem müssen die Unternehmen bekannt geben, wie viele Aktienanteile diese Führungskräfte und Vorstandsmitglieder angesammelt haben. Darüber hinaus sind die Firmen zur Offenlegung darüber verpflichtet, in welcher Höhe Topmanager und Vorstandsmitglieder Darlehen, Vorschüsse und Aktienbezugsrechte erhalten haben. Überdies müssen die Leistungskriterien publik gemacht werden, anhand deren Aktienbezugsrechte und Prämien vergeben werden.

► Der wichtigste Gewerkschaftsdachverband FNV kritisiert die neue Reform und fordert mehr Vorschriften zur Beschränkung der Gehaltserhöhungen für Topmanager. So schlägt der FNV beispielsweise statt der Veröffentlichung von Leistungskriterien eine Beteiligung der Betriebsräte der Unternehmen oder eine spezielle Besteuerung vor. Fachleute weisen darauf hin, dass durch diese Reform der Kapitalmarkt durchsichtiger wird. Allerdings bleibt unklar, ob die neue Reform zu einer Dämpfung der enormen Gehaltssteigerungen für Führungskräfte führen wird, solange bei der Anwerbung von Topmanagern so starke Konkurrenz herrscht.

Veränderungen und Ergebnisse

Schweiz:

Arbeitszeitverkürzung
abgelehnt

Im März 2002 war die Schweizer Wählerschaft aufgefordert, über eine Verkürzung der jährlichen Arbeitszeit abzustimmen, eine Initiative, die vom Schweizer Gewerkschaftsdachverband ausging (vgl. Ausgabe 4, S. 48). Dieses Referendum schlug unter anderem vor, die Arbeitszeit auf durchschnittlich 36 Stunden pro Woche zu senken (momentan liegt die durchschnittliche Arbeitswoche bei ungefähr 42 Stunden). Der Vorschlag wurde eindeutig abgelehnt, da sich 75 Prozent aller Wähler gegen die angestrebte Arbeitszeitverkürzung aussprachen. Angesichts der sehr hohen Wahlbeteiligung von 60 Prozent der Wahlberechtigten spiegelt das Ergebnis unzweifelhaft die Meinung der Schweizer Bevölkerung wider.

► Es gibt eine Reihe von Faktoren, die gegen die Vorschläge dieses Referendums sprechen: Die Arbeitslosigkeit ist in den letzten Jahren auf einen sehr niedrigen Stand gesunken. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch eine Verkürzung der Arbeitszeit ist daher kein relevantes Thema der öffentlichen Debatte mehr. Überdies zeigten Umfrageergebnisse, dass die überwiegende Mehrheit (ungefähr 70 Prozent) aller Schweizer Arbeitnehmer mit dem derzeitigen Verhältnis zwischen Arbeit und Bezahlung zufrieden ist.

Das stärkste Argument gegen das Referendum ist jedoch, dass die Gewerkschaft lediglich für Arbeitnehmer, die mehr als das Andert-halb-fache des Durchschnitts verdienen – also nur für eine Minderheit aller Beschäftigten –, eine entsprechende Einkommensverringerung vorgeschlagen hat. Die Arbeitszeitverkürzungen hätten also ohne eine Einkommensverringerung stattgefunden (und insofern eine Erhöhung des Stundenlohns bedeutet). Zumindest kurzfristig hätte dies zu höheren Personalkosten geführt, was sich wiederum negativ auf den Beschäftigungsstand hätte auswirken können.

Wie die Regierung zu Recht einwandte, ist es nicht angebracht, Arbeitszeitbegrenzungen in die Verfassung aufzunehmen, da es dadurch in Zukunft schwieriger würde, Veränderungen herbeizuführen. Das liegt daran, dass Änderungen der Schweizer Verfassung einen Zeitraum von mindestens drei Jahren erfordern.

4 Allgemeine Entwicklungen

Diese Rubrik besteht seit der fünften Ausgabe des Reformmonitors. Mit ihr sollen Reformen und Entwicklungen in Politikbereichen beleuchtet werden, die hier zwar nicht im Vordergrund stehen, aber dennoch Einfluss auf die Sozial-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik haben.

In den Niederlanden konnte sich die neue Regierungskoalition aufgrund unvereinbarer Positionen noch nicht einmal 100 Tage im Amt halten. Aus Großbritannien wird gemeldet, dass sich die traditionell guten Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und Tony Blairs Labour-Partei deutlich verschlechtert haben. In Frankreich wird von der anstehenden Steuerreform eine Senkung der Einkommensteuer von insgesamt 30 Prozent über die nächsten fünf Jahre erwartet.

Kanada beabsichtigt, seit 1876 bestehende Einschränkungen für die Selbstverwaltung von Ureinwohnern aufzuheben und bessere Bedingungen für eine höhere Lebensqualität und wirtschaftliches Wachstum in dieser Bevölkerungsgruppe zu schaffen. In Australien ist ein neues Gesetz zur Begrenzung illegaler Einwanderung in Kraft getreten. Die Schweiz berichtet über so genannte »bilaterale Arrangements« mit der Europäischen Union. Das umfassende Paket von sieben Abkommen zielt darauf, den gegenseitigen Marktzugang für die Vertragspartner zu erleichtern.

Einzelheiten über die Reformen finden sich auf der Projekt-Website www.reformmonitor.org.

Kanada:

Verbesserungen für
Ureinwohner
vorgeschlagen

Innovation *****
Auswirkung *****
Interesse *****

Mit Gesetzesvorschlägen soll versucht werden, die durch das Indianergesetz von 1876 geschaffenen Einschränkungen der Selbstverwaltung abzuschaffen und einen Rahmen zu schaffen, in dem sich die Urbevölkerung aktiv daran beteiligen kann, Strategien zu entwickeln, die mehr Eigenverantwortlichkeit, wirtschaftliche Entwicklung und Lebensqualität für die 1,4 Millionen Ureinwohner in Kanada gewährleisten.

Im Vergleich mit anderen Kanadiern liegt der Lebensstandard der Ureinwohner deutlich unter dem Durchschnitt, zudem besteht eine lebenslange Abhängigkeit von der Zentralregierung, die durch die bestehenden Gesetze zementiert wird. Gelegenheiten zur Fortbildung, zu beruflichem Aufstieg und anderen persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten gelten im Allgemeinen als spärlich gesät, und der Zugang zu Gesundheitsversorgung und Wohnraum ist unzureichend. Viele Beobachter sprechen von einer dramatischen Erosion von Sprachen und Kultur der Ureinwohner sowie einem gebrochenen Verhältnis zwischen den kanadischen Ureinwohnern und ihrem Land.

Diese Lage, die manche auf das restriktive Wesen des Indianergesetzes zurückführen, verursacht im Gegenzug eine Abhängigkeit vom Sozialsystem. Der Minister für indianische Angelegenheiten spielt traditionell eine wichtige Rolle für die Selbstbestimmung der Urbevölkerung, da er die Macht hat, regionale Rechtsverordnungen anzuerkennen oder abzulehnen sowie über Wahlbeschwerden zu verhandeln. Dies bedeutet, dass die Gesetzgebung und indirekt auch die Lebensbedingungen in Indianerreservaten letztlich mehr durch die Zentralregierung beeinflusst werden als durch die in den einzelnen Regionen ansässigen Stämme (in Kanada »bands« genannt) und deren Führer.

Die Gesetzesnovelle erhöht die Transparenz bei der Wahl von Stammesführern. Sie kodifiziert Regeln in Bezug auf die Auswahl von Führern, Umfang und Zusammensetzung von Ratsversammlungen, Amtszeiten und Berufungsmechanismen. Geplant sind auch Bestimmungen über Interessenskonflikte hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Behörden und Ratsversammlungen sowie zwischen Ratsmitgliedern und Beschäftigten der Stämme.

Transparenzregelungen gelten zukünftig auch für finanzielle Beziehungen zwischen den Stämmen und ihren Mitgliedern. Der kanadische Menschenrechtskodex soll auch Stämme der Urbevölkerung

einschließen, die unter dem derzeitigen Indianergesetz ausgenommen sind. Die Stämme erhalten zudem mehr Verfügungsgewalt zum Verfassen lokaler Gesetze sowie eindeutigere Befugnisse im Hinblick auf Landbesitz, das Verhältnis zu Banken sowie das Führen von Gerichtsverhandlungen.

Der Gesetzesvorschlag verlagert also die Verantwortlichkeit der Stammesführer vom Minister für indianische Angelegenheiten an die Stammesmitglieder selbst und verleiht gleichzeitig den Stammesführern mehr Einfluss, wenn es um die Belange ihrer Mitglieder geht.

🔵 Die Hauptgegner werden repräsentiert von der Assembly of First Nations (AFN), einer Lobby-Gruppe, die Häuptlinge der Urbevölkerung vertritt. Die AFN weigerte sich, an den Beratungen über die Entwicklung der Gesetzesvorlage teilzunehmen. Ihre Vertreter wenden ein, dass das Gesetz weit davon entfernt sei, das Leben der kanadischen Indianer zu verbessern, sondern in Wirklichkeit anstrebe, ein Kontrollsystem über die Ureinwohner einzurichten, anstatt ihnen zu gestatten, sich selbst in der Form zu regieren, die sie für richtig halten (wie es durch die kanadische Verfassung von 1982 garantiert ist).

Sie fürchten, das Gesetz bedrohe früher bereits erkämpfte vertragliche Rechte und blockiere die Möglichkeit zukünftiger Vertragsverhandlungen. Die größte Besorgnis ist aber, dass die Stämme nach wie vor der kanadischen Regierung unterstehen werden und das Gesetz mehr Freiheiten nimmt, als es gewährt (so soll z.B. die Freiheit, eine eigene Regierungsform zu wählen, nicht gelten).

Fachleute glauben, dass das Gesetz eine positive Entwicklung bedeutet, die den Indianerstämmen mehr Demokratie bringe und eine größere Verantwortungsbereitschaft vonseiten der Urbevölkerung für ihre eigene Zukunft begünstige.

Die australische Regierung hat eine Gesetzesnovelle vorgelegt, die darauf abzielt, die Anreize für eine illegale Einreise nach Australien zu reduzieren und die damit verbundene Praxis des Menschen Schmuggels zu unterbinden. Die Gesetzesvorlage reformiert den Prozess, mit dem der Status illegaler Einwanderer bestimmt wird und führt Hilfszahlungen zur Wiedereingliederung von Asylbewerbern ein, die nach Hause zurückkehren möchten. Überdies werden Geldmittel bereitgestellt, die Behörden und internationalen Organisatio-

Australien:

Gesetzesvorlage gegen illegale Einwanderung

Innovation *****
Auswirkung **
Interesse *****

nen in Transitländern dabei helfen sollen, illegale Menschentransporte zu entdecken und abzufangen.

Australien verfügt über ein gut ausgebautes und lange erprobtes Programm, das Einwanderung in drei weit gefassten Kategorien begünstigt: Einwanderung von Fachkräften, Familienzusammenführung und Flüchtlinge. Neben der offiziellen Einwanderung hat sich Australien in der Vergangenheit auch bereit gezeigt, illegale Flüchtlinge aufzunehmen. Australien ist Unterzeichnerstaat der UN-Flüchtlingskonvention mitsamt ihren Zusatzprotokollen. Laut Einwanderungsgesetz müssen alle Nicht-Australier, die illegal nach Australien eingereist sind, interniert werden. Im Lauf der vergangenen 50 Jahre kamen vor allem folgende Flüchtlingsgruppen nach Australien:

- Vertriebene aus Europa nach dem Zweiten Weltkrieg
- »Boat People« aus Südostasien (überwiegend aus Kambodscha und Vietnam) in den 70er und 80er Jahren
- Menschen aus China mit Studentenvisa nach den Ereignissen auf dem Platz des Himmlischen Friedens im Jahr 1989
- Flüchtlinge aus Bosnien, dem Kosovo und Somalia

In den vergangenen fünf Jahren reisten immer mehr illegale Einwanderer auf Schiffen ein, die aus Indonesien kamen und in erster Linie islamische Flüchtlinge aus Afghanistan, dem Irak und Pakistan brachten.

Die Regierung fürchtete, dass illegale Flüchtlinge das Verfahren zur Legalisierung ihres Status zunehmend umgehen könnten. Außerdem kam der Verdacht auf, dass der illegale Menschenschmuggel kriminelle Elemente begünstige und die australischen Grundsätze von Fairness und Gerechtigkeit untergrabe. Es wurde auch die Sorge laut, der Menschenschmuggel stelle eine Art moralischer Erpressung dar.

Die Reform konzentriert sich auf die Art des Verfahrens, mit dem der Status illegaler Einwanderer bestimmt wird. Die neuen Gesetze bedeuten, dass sich die Chancen auf Anerkennung verschlechtern, wenn die Antragsteller sich weigern, Papiere vorzulegen, die ihre Nationalität belegen, oder keine vernünftige Erklärung für das Fehlen solcher Dokumente haben. Das Gleiche gilt, wenn sie sich weigern, unter Eid oder an Eides statt benötigte Informationen zu liefern. Asylsuchende müssen sich außerdem strengen Personen- und Sicherheitsüberprüfungen unterziehen.

Die Gesetzesvorlage umfasst die Ermächtigung, Personen, die illegal in von der Migrationszone ausgeschlossene Gebiete eingereist sind, in ein dafür vorgesehenes Drittland abzuschicken, während über die Ansprüche, die eine solche Person auf Schutz haben mag, befunden wird. Umfassende Maßnahmen wurden eingeführt, um Schnelligkeit und Effektivität der Entscheidungsfindung gegenüber solchen Anträgen zu verbessern.

☛ Gegner fürchten, der unsensible Umgang mit Flüchtlingen könnte Australiens Ruf schaden. Fachleute weisen darauf hin, dass Fairness im Umgang mit illegalen Einwanderern ein heikles Thema ist, und erklären, dass die Rechte illegaler Einwanderer gleichgewichtig gegenüber den Rechten derer abgewogen werden müssten, die vielleicht auch Flüchtlinge sind, aber nicht illegal einreisen. Im Allgemeinen besteht Einigkeit darüber, dass von illegaler Einreise abgeschreckt werden soll. Allerdings wird ebenso anerkannt, dass viele illegal Einreisende vielleicht keine anderen Gelegenheiten gehabt haben, Flüchtlingsstatus zu beantragen.

Auch sollte nicht vergessen werden, dass Australiens Geschichte in weiten Teilen auf der Einwanderung von Menschen beruht, die in ihrem Ursprungsland unerwünscht waren. Viele der Vertriebenen, die nach dem Zweiten Weltkrieg aus Europa geflohen waren, haben sich in Australien integriert. Das Gleiche gilt für Flüchtlinge, die vor 20 bis 30 Jahren aus Südostasien gekommen sind.

Die »Flitterwochen« zwischen der 1997 gewählten Regierung Blair und den britischen Gewerkschaften haben wesentlich länger angehalten, als viele Beobachter erwartet hatten. Allerdings gab es kürzlich Anzeichen dafür, dass das Ende in greifbare Nähe rückt. Die gravierendsten Anzeichen für ein deutlich gespannteres Verhältnis sind ein Linksruck bei den Vorstandswahlen einiger Gewerkschaften, konfliktreichere Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst und die Äußerung wesentlich schärferer politischer Differenzen durch den britischen Gewerkschaftsbund (Trades Union Congress – TUC).

In einigen Gewerkschaften wurden neue links orientierte Vorstände mit Programmen gewählt, in denen ihre Vorgänger wegen ihrer engen Beziehung zur Labour-Regierung kritisiert werden. Dies hat beispielsweise zu einer militanteren Politik vonseiten der Gewerk-

Großbritannien:
Beziehungen zwischen
Regierung Blair und
Gewerkschaften
verschlechtern sich

schaften der Eisenbahnarbeiter und der Feuerwehrleute geführt. In der wichtigsten Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst, der PCS, wurde der amtierende Generalsekretär durch einen praktisch unbekanntem Herausforderer von der Basis abgelöst. Darauf folgte im Juli 2002 die Niederlage von Sir Ken Jackson, einem der loyalsten Unterstützer Blairs in der Gewerkschaftsbewegung, gegen einen kaum bekannten Lokalfunktionär, der an die Spitze der neuen Amicus-Gewerkschaft gewählt wurde.

In der Transport and General Workers Union, einst die größte britische Gewerkschaft, wurde die Wahl für die zweite Spitzenposition von einem Gegner der vom Vorstand vertretenen relativ gemäßigten Unterstützung der Regierung gewonnen. Diese Person wird wahrscheinlich an die Spitze gewählt werden, wenn der gegenwärtige Generalsekretär in den Ruhestand geht. Daher ist in absehbarer Zeit damit zu rechnen, dass sämtliche wichtigen britischen Gewerkschaften eine neue Generation radikalerer Führer als zuvor bekommen werden.

Eine der Überraschungen der vergangenen fünf Jahre war das Fehlen von Konflikten im öffentlichen Dienst, obwohl die Regierung Blair viel aus der restriktiven Lohnpolitik ihrer Vorgänger übernommen hat. Das hat sich nun gewandelt. Im Juli fand ein landesweiter Streik der Beschäftigten bei den Kommunalverwaltungen statt, der laut Meinungsumfragen beträchtliche Unterstützung durch die Allgemeinheit erfuhr. Dieser Streik zwang die Arbeitgeber, ihr Gehaltsangebot massiv zu verbessern. Bei den Feuerwehrleuten einigte sich eine Sonderkonferenz der Gewerkschaft im September einstimmig darauf, eine Urabstimmung abzuhalten. Gleichzeitig übte sie scharfe Kritik an einer angeblichen Einmischung der Regierung in ihre Gehaltsverhandlungen. Die Beziehungen zwischen den Tarifparteien sind in weiten Teilen des restlichen öffentlichen Dienstes gespannt.

Der Ton zwischen dem TUC und der Regierung ist wesentlich schroffer geworden. Der TUC, der seine Kritik an den im Betriebsverfassungsgesetz von 1999 enthaltenen, relativ bescheidenen Verbesserungen der Rechte von Arbeitern und Gewerkschaften zurückhaltend geäußert hatte, fordert nun mehr Anerkennung der Gewerkschaften in der Gesetzgebung, eine Stärkung des Arbeitsplatzschutzes für einzelne Beschäftigte, eine massive Anhebung des Mindestlohns sowie die Abschaffung der Einschränkungen des Streikrechts.

Der TUC hat außerdem seinen energischen Widerstand gegen die »private Finanzierungsinitiative« der Regierung für den öffentlichen Dienst deutlich gemacht und eine Streikwelle gegen Betriebe angedroht, die versuchen, ihre auf dem zuletzt verdienten Gehalt basierenden Rentensysteme abzuschaffen. Das neue selbstsichere Auftreten des TUC wird zweifellos anhalten: Der gegenwärtige Generalsekretär John Monks, der sich als geschickter Vermittler zwischen Regierung und Gewerkschaften erwiesen hat, wird ab dem Jahr 2003 eine Position beim Europäischen Gewerkschaftsbund (European Trade Union Conference – ETUC) bekleiden, und seinem Nachfolger dürfte es schwer fallen, die Konflikte zwischen Gewerkschaften und Regierung einzudämmen. Eine Schlüsselfrage ist, ob die momentanen Belastungen dazu führen werden, dass die finanzielle Unterstützung der Labour Party, die derzeit mit finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert ist, massiv nachlassen wird.

Präsident Chiracs Programm im Präsidentschaftswahlkampf beinhaltete eine 30-prozentige Senkung der in den nächsten fünf Jahren fälligen Einkommensteuern. Nach der Wahl beschloss die neue Regierung, als ersten Schritt die Gesamtsumme der Einkommensteuer pro Kopf um 5 Prozent zu senken. Die Regierung beabsichtigt, die diesjährige Einkommensteuer um ein weiteres Prozent zu reduzieren. Die Entscheidung wurde wegen ihres negativen Umverteilungseffekts angegriffen. Andere haben darauf hingewiesen, dass diese Maßnahme das französische Steuersystem international etwas konkurrenzfähiger macht, vor allem für Personen mit hohem Einkommen.

Frankreich:
Senkung der
Einkommensteuer

Am 1. Juni 2002 wurden die so genannten »bilateralen Abkommen« zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten ausgebaut. Das Pauschalpaket mit sieben Teilverträgen soll der Schweiz den Zugang zum Markt der Europäischen Union erleichtern und umgekehrt. Es ist das umfassendste Vertragspaket zwischen der Europäischen Union und der Schweiz seit dem Freihandelsabkommen von 1972. Als Folge der schweizerischen Entscheidung von 1992, nicht dem Europäischen Wirtschaftsraum beizutreten, zielt es darauf ab, die Schweiz auf Gebieten, wo dies als für beide Seiten vorteilhaft erachtet wird, in den Gemeinsamen Markt zu integrieren. Als recht stati-

Schweiz:
Bilaterale Abkommen
ausgebaut

sches Paket von Abkommen ist seine Reichweite etwas geringer, als es eine volle Mitgliedschaft im EWR gewesen wäre. Trotzdem werden die Auswirkungen insgesamt beträchtlich sein, da die Schweiz massiv von der EU abhängig ist, vor allem was ihren Außenhandel angeht: Fast 60 Prozent ihrer Exporte gehen in die EU, die wiederum für nahezu 80 Prozent der Schweizer Importe verantwortlich ist.

Die folgenden sieben Bereiche werden behandelt: Personenfreizügigkeit, Transport auf dem Landweg, Transport auf dem Luftweg, Landwirtschaft, staatliche Beschaffungsaufträge sowie technische Hindernisse für Handel und Forschung. Die Verhandlungen über eine »zweite Runde« bilateraler Abkommen, bei denen Betrugsprävention, verarbeitete landwirtschaftliche Produkte, Umwelt sowie Statistik abgedeckt werden sollen, haben 2001 begonnen.

Weitere Verhandlungen über eine Zusammenarbeit auf den Gebieten Justiz, Polizei, Asyl und Zuwanderung (im Anschluss an die Abkommen von Schengen und Dublin⁹), Bildung, Berufsausbildung und Jugend, Medien, Dienstleistungen, Renten sowie Besteuerung

9 Mit der 1985 in Schengen unterzeichneten Vereinbarung sind Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg und die Niederlande übereingekommen, schrittweise ihre gemeinsamen Grenzkontrollen abzubauen und Reisefreizügigkeit für alle Einzelpersonen einzuführen, die Bürger der Unterzeichnerstaaten, anderer EU-Staaten oder zulässiger Drittländer sind. Das Schengener Abkommen wurde 1990 von den nämlichen fünf Staaten unterzeichnet. Italien (1990), Spanien und Portugal (1991), Griechenland (1992), Österreich (1995), Schweden, Finnland und Dänemark (1996) haben sich seither in die Liste der Unterzeichner eingereiht.

Die Vereinbarung und das Abkommen (Schengen I und Schengen II) bilden zusammen mit den vom Schengener Exekutivausschuss angenommenen Erklärungen und Beschlüssen den so genannten Schengen-Acquis. Als der Amsterdamer Vertrag abgefasst wurde, beschloss man, diesen Acquis ab dem 1. Mai 1999 in die Europäische Union zu überführen, da er eines der Hauptziele des einheitlichen Marktes zum Inhalt hat, nämlich die Reisefreizügigkeit. 1999 wurde zwischen der Europäischen Union sowie Island und Norwegen, Ländern, die nicht zur Europäischen Union zählen, aber am Schengener Abkommen beteiligt sind, eine Vereinbarung unterzeichnet. Diese bindet sie in Umsetzung und Entwicklung des Schengen-Acquis ein und legt dar, wie sie am von Grenzkontrollen befreiten Binnenraum in der Europäischen Union teilnehmen können.

1997 löste das Dubliner Abkommen die Schengener Bestimmungen über Asyl ab. Ziel war es, den Grundsatz festzuschreiben, dass stets lediglich ein einziger Mitgliedstaat für die Behandlung eines von einer Einzelperson gestellten Asylantrags verantwortlich ist. Durch die Einführung der eindeutigen Zuständigkeit eines bestimmten Mitgliedstaats wird vermieden, dass jemand mehrfach Asyl beantragt, was sonst durch die Schaffung des Binnenmarktes erleichtert worden wäre.

von Zinserträgen haben kürzlich begonnen oder werden für die nahe Zukunft ins Auge gefasst. Mehrere »unterstützende Maßnahmen« wurden mitsamt dem Gesamtpaket eingeführt, um die öffentliche Unterstützung auf den beiden umstrittensten Gebieten zu erreichen: dem Vertrag über die Personenfreizügigkeit und dem Vertrag über den Transport auf dem Landweg. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik werden vom Vertrag über die Personenfreizügigkeit besonders massiv betroffen sein (vgl. diese Ausgabe, S. 44).

Reformverzeichnis

Gesundheits- und Pflegepolitik

- Australien
 - Förderung privater Krankenversicherungen, Ausgabe 1, S. 16; Ausgabe 2, S. 13; Ausgabe 3, S. 14; Ausgabe 4, S. 16
 - Verbesserung der ländlichen Gesundheitsfürsorge, Ausgabe 3, S. 10
- Dänemark
 - Qualitätsindikatoren, Ausgabe 1, S. 20; Ausgabe 3, S. 15
 - Allgemeines Gesundheitsvorsorgeprogramm, Ausgabe 3, S. 11; Ausgabe 5, S. 13
 - Krebsbehandlung und Psychiatrie, Ausgabe 3, S. 11/12
 - Geringere Wartezeiten auf Klinikbetten, Ausgabe 6, S. 14; Ausgabe 7, S. 14
 - Kontrolle von Seniorenheimen, Ausgabe 6, S. 16
 - Neue Rolle für Städte und Gemeinden, Ausgabe 7, S. 10
 - Einführung privater häuslicher Pflege, Ausgabe 7, S. 17
 - Freie Wahl von Altersheimen über Stadtgrenzen hinaus, Ausgabe 7, S. 18
- Deutschland
 - Gesundheitsreform, Ausgabe 1, S. 12; Ausgabe 2, S. 13

- Frankreich
 - Gesundheitspass in der Diskussion, Ausgabe 6, S.17
 - Allgemeiner Krankenversicherungsschutz, Ausgabe 1, S.18
 - Krankenversicherungsreform, Ausgabe 2, S.10
 - Zusatzkrankenversicherung für Haushalte mit niedrigem Einkommen, Ausgabe 6, S.24
- Großbritannien
 - Ausgabenerhöhung für den NHS, Ausgabe 4, S.10
 - Vorschlag zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Ausgabe 5, S.11
 - Kostenlose Langzeitpflege und Sozialfürsorge in Schottland, Ausgabe 6, S.22
- Italien
 - Gesundheitsreform, Ausgabe 1, S.13; Ausgabe 2, S.14; Ausgabe 3, S.15
 - Abschaffung des Selbstbeteiligungssystems, Ausgabe 4, S.12
 - Ausgabenkürzungen und Dezentralisierung, Ausgabe 6, S.19
 - Senkung und Kontrolle von Ausgaben für Arzneimittel, Ausgabe 7, S.13
- Japan
 - Krankenversicherungsreform, Ausgabe 1, S.14; Ausgabe 3, S.16; Ausgabe 4, S.17
 - Pflegeversicherung, Ausgabe 1, S.21; Ausgabe 2, S.15
 - Gesundheitsreform fordert Kürzung von Arzthonoraren, Ausgabe 6, S.20; Ausgabe 7, S.15
- Kanada
 - Umfrage zur Reform des Gesundheitswesens, Ausgabe 6, S.10
- Niederlande
 - Krankenversicherungsreform, Ausgabe 1, S.14
 - Kundenorientiertes Pflegesystem, Ausgabe 1, S.22
- Österreich
 - Krankenhausfinanzierung, Ausgabe 1, S.16; Ausgabe 4, S.16
 - Pauschale Zuzahlungen für ambulante Behandlungen, Ausgabe 5, S.10

- Schweden
 - Sonderurlaub für die Pflege kranker Angehöriger, Ausgabe 7, S.15
 - Abschaffung der Selbstbeteiligung, Ausgabe 1, S.19
 - Untersuchungskommission zum Krankenversicherungssystem, Ausgabe 4, S.13; Ausgabe 5, S.13f.
 - Einschränkungen für den Privatbetrieb von Krankenhäusern, Ausgabe 4, S.14
- Schweiz
 - Deckelung von Pflegekosten, Ausgabe 7, S.19
 - Erleichterung des Krankenversicherungswechsels, Ausgabe 1, S.17
- Spanien
 - Krankenhausfinanzierung, Ausgabe 1, S.18
 - Konsolidierung und Modernisierung des staatlichen Gesundheitsdienstes, Ausgabe 1, S.15; Ausgabe 3, S.16; Ausgabe 4, S.18
 - Gebühren für öffentliche Pflegeanbieter, Ausgabe 1, S.22
- USA
 - Zuschüsse zur Kinderkrankenversicherung, Ausgabe 1, S.19
 - Ausdehnung der Gesundheitsversorgung, Ausgabe 2, S.11
 - Medicare 2000 – Zuschüsse zu verschreibungspflichtigen Medikamenten, Ausgabe 3, S.12
 - Steuervergünstigungen für die Krankenversicherung von Arbeitslosen, Ausgabe 7, S.11

Rentenpolitik und soziale Sicherung

- Australien
 - Neues Steuersystem, Ausgabe 3, S.18
- Dänemark
 - Senkung des Rentenalters, Ausgabe 2, S.16; Ausgabe 3, S.28
 - Erwerbsunfähigkeitsrente, Ausgabe 3, S.21; Ausgabe 4, S.19
 - Umverteilungselemente aus Sonderrentenversicherung beseitigt, Ausgabe 7, S.24

- Deutschland
 - Rentenreform, Ausgabe 3, S.21; Ausgabe 5, S.22
 - Steuerliche Behandlung von Rentenbeiträgen verfassungswidrig, Ausgabe 7, S.21
- Finnland
 - Senkung des Rentenalters, Ausgabe 2, S.17
 - Reform zur Erhöhung des Renteneintrittsalters, Ausgabe 6, S.25
- Frankreich
 - Rentenreform, Ausgabe 1, S.26; Ausgabe 3, S.29; Ausgabe 4, S.20
 - Rentenzuschuss empfohlen, Ausgabe 6, S.33
- Großbritannien
 - Rentenreform, Ausgabe 2, S.18
 - Neues System integrierter Steuergutschriften für Familien und Geringverdiener, Ausgabe 7, S.25
- Italien
 - Steuererleichterung für private Pensionsfonds, Ausgabe 1, S.27; Ausgabe 2, S.20
 - Nachhaltigkeit der Rentenversicherung, Ausgabe 6, S.27
- Japan
 - Rentenreform, Ausgabe 1, S.25; Ausgabe 2, S.20
 - Betriebsrentenreform, Ausgabe 3, S.23; Ausgabe 5, S.21
- Kanada
 - Partielle Kapitaldeckung, Ausgabe 1, S.25; Ausgabe 3, S.28; Ausgabe 7, S.27
- Niederlande
 - Umstrukturierung der Sozialversicherungsverwaltung, Ausgabe 3, S.24; Ausgabe 7, S.28
- Österreich
 - Erweiterung der Beitragsbasis zur Sozialversicherung, Ausgabe 1, S.28
 - Anhebung des Vorruhestandsalters, Ausgabe 3, S.19
- Schweden
 - Rentenreform, Ausgabe 1, S.24; Ausgabe 5, S.24
 - Recht auf Arbeit bis zum 67. Lebensjahr, Ausgabe 5, S.17
- Schweiz
 - Flexibilisierung der Investitionsmöglichkeiten der Pensionsfonds, Ausgabe 3, S.25
 - Anhebung des Rentenalters für Frauen, Ausgabe 5, S.18

- Reform der Betriebsrenten, Ausgabe 6, S. 28
- Spanien – Rentenreform, Ausgabe 1, S. 27; Ausgabe 2, S. 20; Ausgabe 4, S. 20; Ausgabe 5, S. 15
- USA – Verrechnung von Lohn- und Renteneinkommen, Ausgabe 3, S. 26
- Stärkung der Rentenversicherung, Ausgabe 6, S. 30

Staatliche Fürsorgepolitik und Sozialhilfe

- Australien – Verringerung der Sozialhilfeabhängigkeit, Ausgabe 4, S. 21
- Dänemark – Aktive Sozialpolitik, Ausgabe 1, S. 29; Ausgabe 3, S. 29
- Frankreich – Einführung eines allgemeinen Pflegegelds, Ausgabe 5, S. 25
- Großbritannien – Sozialpolitik für Flüchtlinge und Asylbewerber, Ausgabe 6, S. 35
- Italien – Soziale Mindestsicherung, Ausgabe 1, S. 30
- Leistungsindikatoren, Ausgabe 1, S. 31
- Neuordnung der Sozialleistungen, Ausgabe 4, S. 24
- Japan – Individuelle Wahl des Fürsorgeanbieters, Ausgabe 1, S. 32
- Erste offizielle Unterstützung für Obdachlose, Ausgabe 7, S. 30
- Kanada – Experiment »Welfare to Work« erfolgreich, Ausgabe 7, S. 32
- Österreich – Evaluation der Sozialversicherung, Ausgabe 4, S. 22
- Schweden – Soziale Mindestsicherung, Ausgabe 1, S. 31
- Neue Wohngeldberechnung, Ausgabe 1, S. 32
- USA – Bundesstaatliche Steuergutschrift für Familien mit niedrigem Einkommen, Ausgabe 4, S. 25
- Wohnbeihilfe für bedürftige Familien, Ausgabe 6, S. 37

Familienpolitik

- Australien
 - Familienbeihilfen, Ausgabe 2, S.22
 - Steuerrückerstattung für das erste Kind, Ausgabe 6, S.40
- Dänemark
 - Verlängerung des Elternurlaubs, Ausgabe 5, S.31; Ausgabe 7, S.42
 - Zuschüsse zur häuslichen Kinderbetreuung, Ausgabe 7, S.36
- Deutschland
 - Verlängerung des Elternurlaubs und Erhöhung des Erziehungsgelds, Ausgabe 3, S.32
- Frankreich
 - Vaterschaftsurlaub wird verlängert, Ausgabe 6, S.45
- Großbritannien
 - Familienfreundliche Beschäftigungspolitik, Ausgabe 2, S.24; Ausgabe 5, S.46; Ausgabe 6, S.47
 - Steuervergünstigungen statt Kindergeld, Ausgabe 3, S.34
- Italien
 - Flexibilisierung des Elternurlaubs, Ausgabe 3, S.35
- Japan
 - Arbeitgebervergünstigungen bei Mutterschaftsvertretungen, Ausgabe 1, S.33
 - Finanzierung der Kinderbetreuung, Ausgabe 2, S.26
 - Erhöhung des Kindergelds, Ausgabe 3, S.36; Ausgabe 4, S.34
 - Reform des Elternurlaubs, Ausgabe 5, S.32
 - Zuschüsse zur Kinderbetreuung für allein erziehende Mütter, Ausgabe 6, S.45
 - Ausweitung des Kinderbetreuungsangebots, Ausgabe 7, S.39
- Kanada
 - Kindergeld, Ausgabe 1, S.33; Ausgabe 3, S.38; Ausgabe 4, S.33; Ausgabe 7, S.40
 - Erweiterung des Elternurlaubs, Ausgabe 3, S.30; Ausgabe 4, S.31
 - Kleinkinderförderung, Ausgabe 4, S.29

- Niederlande
- Steuerlich absetzbare Kinderbetreuung, Ausgabe 1, S. 33
 - Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit, Ausgabe 2, S. 28
 - Arbeits- und Fürsorgegesetz, Ausgabe 6, S. 41
- Österreich
- Gemeinsames Sorgerecht im Scheidungsfall, Ausgabe 4, S. 28
 - Ausweitung des Kinderbetreuungsgelds, Ausgabe 5, S. 27
- Schweden
- Gebühren für kommunale Kinderbetreuung, Ausgabe 2, S. 27; Ausgabe 4, S. 35
 - Verlängerung des bezahlten Elternurlaubs, Ausgabe 4, S. 32
- Spanien
- Arbeitgebervergünstigungen bei Mutterschaftsvertretungen, Ausgabe 1, S. 33; Ausgabe 2, S. 28; Ausgabe 4, S. 34
 - Neue Erziehungsurlaubs- und Mutterschaftsregelungen, Ausgabe 2, S. 23
 - Erhöhung des Kindergelds, Ausgabe 3, S. 36
 - Staatliche Familienpolitik vorgestellt, Ausgabe 7, S. 37
- USA
- Bezahlter Erziehungsurlaub, Ausgabe 2, S. 25
 - Mehr Rechte für homosexuelle Paare, Ausgabe 3, S. 37; Ausgabe 6, S. 48
 - Erweiterung der Steuergutschrift für Eltern, Ausgabe 5, S. 29

Arbeitsmarktpolitik

- Australien
- Privatisierung der Arbeitsmarktprogramme, Ausgabe 1, S. 39; Ausgabe 5, S. 45
 - »Work for Dole« – Arbeiten für die Arbeitslosenunterstützung, Ausgabe 2, S. 30
 - Vorschläge zur besseren Integration von Arbeitslosen, Ausgabe 5, S. 34f.

- Dänemark
- Anspruch/Verpflichtung zu Aus- und Weiterbildung, Ausgabe 1, S.41
 - Bezugsdauer für Arbeitslosenunterstützung, Ausgabe 2, S.36; Ausgabe 3, S.54
 - Weiterbildungsmaßnahmen, Ausgabe 3, S.42
 - Dienstleistungsjobs für ältere Arbeitslose, Ausgabe 3, S.43; Ausgabe 6, S.65; Ausgabe 7, S.71
 - Teilzeitarbeit trotz tariflicher Vereinbarungen zulässig, Ausgabe 7, S.57
- Deutschland
- Arbeitsamt 2000, Ausgabe 2, S.38
 - Pilotprojekte zur Erprobung von Arbeitsmarktmaßnahmen, Ausgabe 4, S.38; Ausgabe 5, S.48; Ausgabe 6, S.69
 - Teilzeitgesetz, Ausgabe 4, S.41
 - Neuer Versuch zur schnelleren Integration in den Arbeitsmarkt, Ausgabe 5, S.41; Ausgabe 6, S.68
 - Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Ausgabe 7, S.48
 - Neues Zuwanderungsgesetz verfassungswidrig, Ausgabe 7, S.58
- Finnland
- Unterstützung der Wiedereinstiegsbemühungen, Ausgabe 1, S.37
- Frankreich
- Arbeitszeitverkürzung, Ausgabe 1, S.36; Ausgabe 2, S.40; Ausgabe 3, S.55; Ausgabe 4, S.52; Ausgabe 6, S.67; Ausgabe 7, S.68
 - Umstrukturierung der Arbeitslosenversicherung, Ausgabe 3, S.44; Ausgabe 4, S.51
 - Beschäftigungsprämie für Haushalte mit niedrigem Einkommen, Ausgabe 6, S.57
 - Reduzierte Sozialversicherungsbeiträge für die Einstellung gering qualifizierter Jugendlicher, Ausgabe 7, S.54
- Großbritannien
- New Deal, Ausgabe 1, S.38
 - Erwerbsunfähigkeitsreform, Ausgabe 2, S.33

- Teilzeitarbeit, Ausgabe 3, S.46
- Neues Gesetz gegen Diskriminierung, Ausgabe 6, S.63
- Italien
 - Dezentralisierung der Arbeitsvermittlung, Ausgabe 1, S.40
 - Teilzeitarbeit, Ausgabe 3, S.47
 - Arbeitsvermittlungsbestimmungen, Ausgabe 3, S.48
 - Erhöhung des Arbeitslosengeldes, Ausgabe 4, S.43
 - Richtlinie zu befristeten Verträgen umgesetzt, Ausgabe 6, S.58
- Japan
 - Deregulierung der Arbeitsverträge, Ausgabe 1, S.45; Ausgabe 3, S.56
 - Leiharbeitsregelungen, Ausgabe 2, S.30
 - Private Arbeitsvermittlungen, Ausgabe 2, S.39
 - Arbeitsverträge bei Firmenteilungen, Ausgabe 3, S.49
 - Neue Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Ausgabe 4, S.43
- Kanada
 - Armutsbekämpfung, Ausgabe 1, S.41
 - Minderung der Arbeitslosenunterstützung bei Saisonarbeitern aufgehoben, Ausgabe 5, S.36
 - Qualifikations- und Weiterbildungsoffensive, Ausgabe 6, S.51
 - Reform der Zuwanderungspolitik, Ausgabe 6, S.54; Ausgabe 7, S.67
 - Zuwanderung als Instrument der Regionalentwicklung, Ausgabe 7, S.52
- Niederlande
 - Flexicurity – Arbeitsmarktflexibilität, Ausgabe 1, S.42; Ausgabe 7, S.69
 - Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit, Ausgabe 2, S.32
 - Steuerreform mit Entlastungen für den Arbeitsmarkt, Ausgabe 4, S.46
 - Arbeitszeit-Anpassungsgesetz, Ausgabe 4, S.45

- Österreich
- Lehrpläne für neue Ausbildungsberufe, Ausgabe 1, S. 45; Ausgabe 4, S. 50
 - Gender Mainstreaming, Ausgabe 3, S. 42
 - Organisatorische Reform der Arbeitsvermittlung, Ausgabe 6, S. 50
- Schweden
- Arbeitslosenversicherungsreform, Ausgabe 2, S. 37
 - Rehabilitationsrichtlinien, Ausgabe 3, S. 51
- Schweiz
- Anreize für Arbeitsvermittlung, Ausgabe 3, S. 53
 - Reform der Arbeitslosenversicherung, Ausgabe 5, S. 43
 - Neues Gesetz zur Berufsausbildung, Ausgabe 6, S. 59
 - Vertrag mit der EU über Personenfreizügigkeit, Ausgabe 7, S. 44
 - Volksinitiative für eine kürzere Arbeitszeit, Ausgabe 4, S. 48; Ausgabe 7, S. 84
- Spanien
- Anreize zur Verbreiterung unbefristeter Arbeitsverträge, Ausgabe 1, S. 38; Ausgabe 2, S. 42
 - Schutz und neue Anreize für Teilzeitarbeit, Ausgabe 1, S. 44; Ausgabe 2, S. 41
 - Gleicher Lohn für Teilzeitarbeiter, Ausgabe 2, S. 31
 - Neues Einwanderungsgesetz, Ausgabe 3, S. 50; Ausgabe 4, S. 53; Ausgabe 5, S. 49; Ausgabe 6, S. 66
 - Arbeitszeitverkürzung, Ausgabe 1, S. 37
 - Arbeitsmarktreformen verordnet nach Scheitern der Verhandlungen der Sozialpartner, Ausgabe 5, S. 38
 - Rechte und Pflichten in der Arbeitslosenversicherung, Ausgabe 7, S. 62
- USA
- »Ticket to Work« – Beschäftigung Behinderter, Ausgabe 2, S. 34
 - Lohnversicherung für ältere Arbeitnehmer, Ausgabe 7, S. 55

Tarifpolitik

- Australien
 - Flexibilisierung der Tarifverhandlungen, Ausgabe 1, S. 48
 - Regelung über angemessene Arbeitszeiten, Ausgabe 6, S. 72; Ausgabe 7, S. 66
 - Ausnahme vom Kündigungsschutz für Kleinbetriebe, Ausgabe 7, S. 73
- Dänemark
 - EU-Arbeitszeitrichtlinie kollidiert mit traditionellen Tarifverträgen, Ausgabe 6, S. 77
 - Teilzeitarbeit trotz tariflicher Vereinbarungen zulässig, Ausgabe 7, S. 57
 - Einführung berufsübergreifender Arbeitslosenfonds geplant, Ausgabe 7, S. 81
- Deutschland
 - Bündnis für Arbeit, Ausgabe 1, S. 51
 - Dienstleistungstarifvertrag, Ausgabe 2, S. 48
 - Betriebsverfassungsgesetz, Ausgabe 4, S. 55
 - Gründung der weltgrößten Gewerkschaft, Ausgabe 5, S. 55
- Finnland
 - Veränderung der Gewinnbeteiligung an Mitarbeiterfonds, Ausgabe 2, S. 44
 - Neues Arbeitsvertragsgesetz, Ausgabe 4, S. 60
- Großbritannien
 - Mindestlohn, Ausgabe 1, S. 48; Ausgabe 3, S. 55
 - Employment Relations Act – Gesetz über Beschäftigungsverhältnisse, Ausgabe 2, S. 46; Ausgabe 4, S. 64
 - Leistungsabhängige Bezahlung für Lehrer, Ausgabe 4, S. 62
 - Neues Beschäftigungsgesetz, Ausgabe 6, S. 78
- Italien
 - Streikvorschriften im öffentlichen Sektor, Ausgabe 3, S. 57
- Kanada
 - Lohnangleichung im öffentlichen Dienst, Ausgabe 2, S. 43
 - Reform der tariflichen Beziehungen, Ausgabe 4, S. 57
 - Reform der Beschäftigungsbedingungen, Ausgabe 4, S. 59

- Recht auf gewerkschaftliche Organisation für Landarbeiter, Ausgabe 6, S. 75
- Mehr Eigenverantwortung für Arbeitnehmer in British Columbia, Ausgabe 7, S. 76
- Niederlande
 - Employability – Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Ausgabe 1, S. 52
 - Individualisierung der Beschäftigungsbedingungen, Ausgabe 2, S. 45
 - Leistungsabhängige Bezahlung, Ausgabe 3, S. 60
 - Bezüge von Top-Managern sollen veröffentlicht werden, Ausgabe 7, S. 82
- Österreich
 - Verteilungsoption bei Lohnerhöhungen, Ausgabe 1, S. 49
 - »Tele.soft – jobfit für die Zukunft«, Qualifikationsmaßnahmen für Arbeitslose, Ausgabe 2, S. 47
 - Verlängerung der Arbeitsverträge für Saisonarbeit, Ausgabe 4, S. 61
 - Reform der Abfindungszahlungen, Ausgabe 6, S. 74
 - Erster Tarifvertrag für Zeitarbeiter, Ausgabe 7, S. 75
- Schweden
 - Bessere Vermittlung bei Tarifverhandlungen, Ausgabe 3, S. 59
 - Erleichterte Anerkennung von Berufskrankheiten, Ausgabe 7, S. 79
- Schweiz
 - Volksinitiative für eine kürzere Arbeitszeit, Ausgabe 4, S. 48; Ausgabe 7, S. 84
- Spanien
 - Abkommen über die Struktur der Tarifverhandlungen, Ausgabe 1, S. 50
 - Dritte Vereinbarung zur Aus- und Weiterbildung, Ausgabe 5, S. 53; Ausgabe 6, S. 80
 - Rechte und Pflichten in der Arbeitslosenversicherung, Ausgabe 7, S. 62

Allgemeine und bedeutende Entwicklungen

- Australien – Gesetzesvorlage gegen illegale Einwanderung, Ausgabe 7, S. 87
- Dänemark – Neue Regierung will soziales Netz umstrukturieren, Ausgabe 6, S. 82
- Frankreich – Senkung der Einkommensteuer, Ausgabe 7, S. 91
- Großbritannien – Änderung der ministeriellen Zuständigkeiten, Ausgabe 5, S. 57
- Beziehungen zwischen Regierung Blair und Gewerkschaften verschlechtern sich, Ausgabe 7, S. 89
- Japan – Neuer Premierminister fordert tiefgreifende Reformen, Ausgabe 5, S. 58
- Kanada – Verbesserungen für Ureinwohner vorgeschlagen, Ausgabe 7, S. 86
- Schweiz – Bilaterale Vereinbarungen mit der EU ausgebaut, Ausgabe 7, S. 91

Währungsumrechnung

Alle Geldbeträge wurden in Euro konvertiert, um die Vergleichbarkeit zu verbessern. Einige Beträge wurden dabei leicht gerundet, um den Lesefluss nicht zu beeinträchtigen. Bitte besuchen Sie die Webseite des Projektes, www.reformmonitor.org, um die genauen Beträge in den jeweiligen Währungen zu erfahren.

1 €	=	USD	1,0731
	=	JPY	129,96
	=	DKK	7,4335
	=	SEK	9,1338
	=	GBP	0,6638
	=	CHF	1,4674
	=	CAD	1,6403
	=	AUD	1,8130

Quelle: Europäische Zentralbank, Wechselkurse vom 12. Februar 2003.

