

Sozial-, Gesundheits- und Verbraucherpolitik

VOLKER MEINHARDT/BERNHARD SEIDEL

Sozialpolitik

Der sozialpolitische Europa-Einigungszug bewegt sich langsam. Mit der Erstellung und Vorlage des Grünbuchs über die europäische Sozialpolitik versuchte die Kommission im Jahr 1993, die Richtung zu bestimmen und das Tempo zu forcieren. Das Grünbuch ist eine Beratungsgrundlage der Kommission, erstellt von der Generaldirektion "Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten". Ebenfalls zum Ende des Jahres 1993 wurde von der Kommission das Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" herausgegeben. Als Grund für die Erstellung des Weißbuches wird genannt: "Wegen der Arbeitslosigkeit"¹. In diesem Punkt verknüpfen sich Weißbuch und Grünbuch. Das Grünbuch stellt bei der Bekämpfung der Unterbeschäftigung besonders die sozialstaatlichen Elemente als Standortvorteile heraus. Es knüpft dabei an die europäische Sozialcharta und den Vertrag von Maastricht an.

Mit der Sozialcharta von 1989 wurde beabsichtigt, die soziale Dimension als integralen Bestandteil des Binnenmarktes zu installieren. Dies gelang nur unvollkommen, weil das Vereinigte Königreich der Charta nicht zustimmte und zudem die darin niedergelegten Grundrechte keine Verbindlichkeit besitzen, also nicht einklagbar sind. Zur Konkretisierung der Sozialcharta hatte die Kommission noch 1989 ein Aktionsprogramm mit 47 Initiativen vorgelegt. Von den 29 Initiativen, die der Zustimmung des Rates bedurften, wurden inzwischen 16 angenommen. Das dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union hinzugefügte Protokoll über die Sozialpolitik soll der Umsetzung der Sozialcharta dienen; allerdings hat sich Großbritannien diesem Zusatzprotokoll ebenfalls nicht angeschlossen.

Soziale Sicherung weiter auf dem Prüfstand

Mit dem Grünbuch soll die Diskussion über die künftige Ausgestaltung der Sozialpolitik in der Gemeinschaft angeregt werden. Europa wird mit mehreren sozialen Herausforderungen konfrontiert. Bestimmend für die nächsten Jahre wird die Beantwortung der Frage: "Welche Art von Gesellschaft wollen die Europäer?" Zu diskutieren sind die konträren Auffassungen, nach denen entweder hohe soziale Standards wesentlicher Bestandteil eines wettbewerbsfähigen Wirtschaftsmodells sind oder Westeuropa sich ein derartig hohes soziales Niveau

angesichts des Konkurrenzdrucks aus Nachbarländern der Gemeinschaft nicht mehr leisten kann.

Zu begrüßen ist, daß im Grünbuch die Diskussion breit angelegt ist, dies bezieht sich sowohl auf die Inhalte als auch den Kreis der Diskutanten. So werden die Sozialpartner von vornherein in den Dialog einbezogen. Als nachteilig könnte sich allerdings herausstellen, daß damit zugleich die Gefahr besteht, daß konkrete Handlungen infolge des schwierigen Abstimmungsprozesses zeitlich erheblich verschoben werden.

Bei dem Aufzeigen möglicher Antworten auf die Herausforderungen wird im Grünbuch auf vermeintlich konsensfähige Grundsätze verwiesen:

1. Wirtschaftliche Prosperität, soziale und politische Stabilität sind durch den richtigen Einsatz politischer Instrumente zu erreichen.
2. Die Sozialausgaben können sich nur im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung und der sozialen Ausgewogenheit bewegen.
3. Öffentliche und individuelle Vorsorge müssen optimal abgestimmt werden.
4. Hilfsbedürftigen sollte ein Mindesteinkommen gewährt werden, soziale Maßnahmen sollen Selbsthilfe und Eingliederungen von Personen fördern.

Auch bei Beachtung dieser Grundsätze dürfte es schwierig sein, zu gemeinschaftlichen Lösungsansätzen zu kommen. Die sozialen Sicherungssysteme sind in den europäischen Ländern sehr unterschiedlich strukturiert; teils sind die Versorgungssysteme überwiegend steuerfinanziert, teils bestimmen beitragsfinanzierte Versicherungssysteme die Struktur. Bei der Suche nach einer europäischen Sozialpolitik stehen als Lösungswege entweder europaweite Regelungen bzw. Harmonisierungen der Vorschriften oder die Bestimmung konkreter sozialpolitischer Ziele bei den Arbeits- und Lebensbedingungen und deren Umsetzung im Rahmen der unterschiedlichen nationalen Systeme zur Diskussion.

Sozialdumping bleibt in der Diskussion

Es ist fraglich, wie die doch recht allgemein gehaltenen Empfehlungen dabei helfen können, den sozialen Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion konkret zu gestalten. Es bleiben die Befürchtungen, daß die Zwänge des Wettbewerbs das hohe Niveau sozialer Sicherung — den zentralen Grundsatz der Gemeinschaft — bedrohen. Mit dem Wegfall des Wechselkurses in einer Wirtschafts- und Währungsunion als Ausgleichsmechanismus wird auf die Unternehmen in den Hochlohnländern Druck ausgeübt, die Lohn(stück)kosten zu senken. Befürchtet wird, daß hier ein Sozialdumping wirksam wird, d. h. soziale Standards mit dem Hinweis auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit abgebaut werden. Statt einer Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen besteht die Gefahr der Angleichung nach unten. Begrenzt werden könnte ein solches Dumping durch ein europaweites Einbinden der Sozialpartner in Tarif- und Mitbestimmungsverhandlungen. Das Projekt der Errichtung europäischer Betriebsräte ist auch im Frühjahr 1994 noch in der Diskussion². Von deutscher Seite wird es zum "ersten

Projekt" ihrer am 1. Juli 1994 beginnenden EU-Präsidentschaft werden, falls bis dahin keine Entscheidung gefallen ist.

Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut ohne konkretes Konzept

Die hohe Arbeitslosigkeit wird nicht nur im Grünbuch als eine wichtige Herausforderung gesehen. Die einzelnen europäischen Gremien haben im Laufe des Jahres 1993 mehrfach Entschlüsse und Stellungnahmen abgegeben³. Gefordert wird ein beschäftigungsintensives Wachstum. Ergänzt wird eine solche Forderung durch eine Politik flexibler Regelungen für das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben⁴. Angesichts der ungünstigen Arbeitsmarktperspektiven bei den Aussichten auf eine nur allmähliche konjunkturelle Erholung in der Gemeinschaft und in Anbetracht der strengen Auflagen, die an die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten zur Vorbereitung auf die Währungsunion gestellt werden, muten die beschäftigungspolitischen Bekundungen allzu vordergründig an.

Ähnlich folgenlos dürften die Initiativen gegen die Ausbreitung der Armut in der Gemeinschaft sein. Als wichtige Maßnahmen werden die Einführung eines gemeinschaftsweit geltenden Mindesteinkommens und Mindestlohnes genannt. Hintergrund dieser Vorstellungen ist die Tatsache, daß in der Gemeinschaft 50 Mio. Bürger unterhalb der Armutsgrenze von 50% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens leben. Einer weiteren Zunahme dieses Anteils sei entgegenzuwirken⁵. Die sozialpolitische Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten geht freilich vielfach in die entgegengesetzte Richtung.

Gesundheitspolitik

Mit dem Vertrag über die Europäische Union hat die Gesundheitspolitik einen neuen Stellenwert erhalten. Die Gemeinschaft soll dazu beitragen, im Gesundheitsschutz ein hohes Niveau zu erreichen. War zuvor die Gesundheitspolitik vor allem auf Sicherheit und Gesundheit des Arbeitnehmers am Arbeitsplatz ausgerichtet, so wird nun der Bogen weiter gespannt. Bemühungen zur Bekämpfung von Krebs — bereits seit 1985 unternommen — und von Aids werden intensiviert. Informationssysteme sollen gewährleisten, daß Daten und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten reibungsloser ausgetauscht werden können.

Gleichwohl haben in der konkreten Arbeit Regelungen zur Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz noch bei weitem das größte Gewicht. So hat im Jahr 1993 das Europäische Parlament in zweiter Lesung den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Arbeitszeitgestaltung befürwortet. Eine politische Einigung erfolgte im Rat "Sozialfragen" zum Verbot von Kinderarbeit und zur Regelung von Arbeit von Jugendlichen. Darüber hinaus wurde die Richtlinie gegen die Gefährdung der Arbeitnehmer durch biologische Arbeitsstoffe neugefaßt⁶, nach der diese Stoffe aufgelistet und auf ein Infektionsrisiko hin eingestuft sowie Maßnahmen zur Impfung der Arbeitnehmer empfohlen werden sollen.

Verbraucherpolitik

Mit der Annahme des Vertrages über die Europäische Union ist die Gemeinschaft verpflichtet, einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes zu leisten und ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten. Die Politik der Mitgliedstaaten soll in dieser Hinsicht unterstützt werden durch Angleichen von Rechts- und Verwaltungsvorschriften und spezifische Aktionen. Anfang 1993 hat das Europäische Parlament darauf hingewiesen, daß die Gemeinschaft dabei strikt das Subsidiaritätsprinzip zu beachten habe⁷. Die Europäische Kommission hat im Jahr 1993 den zweiten dreijährigen Aktionsplan für die Verbraucherpolitik vorgelegt und damit die Akzente für die verschiedenen Initiativen im Zeitraum 1993 bis 1995 gesetzt. Die rechtsverbindliche Umsetzung der Aktionen verlangt freilich nach wie vor Zeit: Die vom Rat angenommenen Richtlinien über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen⁸ und über die Änderung der Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel⁹ gehen auf Vorschläge der Kommission aus dem Jahr 1990 zurück.

Dreijähriger Aktionsplan setzt Schwerpunkte

Die Kommission setzt drei Schwerpunkte: Einmal soll dafür gesorgt werden, daß die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in allen Mitgliedstaaten angewendet werden. Zum anderen soll durch gemeinschaftliche Aktionen etwas zur besseren Information der Verbraucher getan werden. Schließlich soll auch die rechtliche Stellung der Verbraucher weiter gestärkt werden. Die Verbraucherpolitik der Gemeinschaft im Jahre 1993 geht zum Teil bereits auf den neuen Aktionsplan zurück, zum Teil gründet sie sich auf die zuvor eingeleiteten Aktionen.

Die Rechtssicherheit der Verbraucher wurde 1993 mittels zweier Richtlinien verbessert. So wurde sichergestellt, daß mißbräuchliche Klauseln in Standardverträgen den Verbraucher nicht binden können¹⁰. Ferner hat sich der Rat darauf verständigt, den Erwerber von Immobilien als Teilzeiteigentum durch Mindestanforderungen an die Verträge und durch ein zeitlich begrenztes Rücktrittsrecht zu schützen¹¹. Darüber hinaus hat die Kommission in einem Grünbuch ihre Überlegungen vorgelegt, wie die — gesetzlichen und freiwilligen — Garantieleistungen und der Kundendienst im Binnenmarkt ausgestaltet werden sollen¹². In einem weiteren Grünbuch setzt sich die Kommission mit dem Problem auseinander, wie Verbraucher auch mit Hilfe von finanzieller Unterstützung, von Schlichtungsinstanzen und von Beobachtungsstellen insbesondere in grenzüberschreitenden Rechtsfällen zu ihrem Recht kommen können¹³.

Zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher wurde die bestehende Richtlinie über kosmetische Mittel geändert, um die Rechtsangleichung im Hinblick auf die Verbraucherinformation und die Vorschriften über Tierversuche zu forcieren und die bestehenden Handelshemmnisse im Binnenmarkt zu beseitigen¹⁴. Es ist freilich Skepsis angebracht, ob damit schon ein hohes Verbraucherschutzniveau

erreicht ist, zumal ein gemeinschaftsweites Verbot von Tierversuchen erst ab 1998 und dann auch nur unter einschränkenden Bedingungen vorgesehen ist. Gegen die Gefährdung von Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher durch in den Verkehr gebrachte Erzeugnisse wird von Seiten der Gemeinschaft überhaupt nur vorsichtig vorgegangen.

Im Hinblick auf die Information der Verbraucher verfolgt die Europäische Kommission weiterhin zwei Ansätze: die verbraucherfreundliche Kennzeichnung von Erzeugnissen, aus der die Verbraucher unmittelbar Nutzen ziehen können, und die Stärkung der Arbeit der Verbraucherverbände im Binnenmarkt.

Auf eine Entschließung des Rates hin¹⁵ legte die Kommission in zwei Mitteilungen Vorschläge für den Sprachengebrauch für die Warenkennzeichnung vor¹⁶. Diese zielen vor allem darauf, die mehrsprachige Kennzeichnung zu fördern und eine gegenseitige Information von Kommission, Mitgliedstaaten und Unternehmen über die einzelnen nationalen Regelungen zu erreichen.

Ungewiß ist auch der Erfolg im Hinblick auf das Vorhaben der Kommission, die Verbraucherverbände in ihrer nationalen Tätigkeit zu stützen und auf der europäischen Ebene stärker in den politischen Willensbildungsprozeß einzubeziehen. Die Verbraucher spielen zwar über ihre Kaufentscheidungen als souveräne Nachfrager in Marktwirtschaften eine zentrale Rolle, nehmen aber unter den Interessengruppen, die in ihrem Sinne politische Entscheidungen beeinflussen, infolge eines schwachen Organisationsgrades und schwer zu bündelnder Einzelinteressen nur eine untergeordnete Position ein. Es dürfte schwer sein, diese Konstellation über Bildungsmaßnahmen und die Einbeziehung in Konzertierungsmaßnahmen auf europäischer Ebene zu überspielen.

Konflikt zwischen Verbraucherschutz und freiem Warenverkehr?

Ein Anliegen der europäischen Verbraucherpolitik ist es auch, über gemeinsame Regelungen noch bestehende Hindernisse im Warenverkehr zu beseitigen. Im Normalfall kommt dies auch dem Verbraucher zugute. In Einzelfällen kann es jedoch auch im Konflikt mit schutzwürdigen Interessen der Verbraucher stehen. Ein Beispiel dafür ist die aktuelle Diskussion über die Beschränkung des innergemeinschaftlichen Handels mit Frischfleisch infolge von Seuchen in Mitgliedsländern — Schweinepest und Rinderwahnsinn. Hier gilt es, den Aspekt der Gefährdung des Verbrauchers, für die es zwar Anhaltspunkte, aber keine wissenschaftlich stichhaltigen Beweise gibt, gegenüber den wirtschaftlichen Interessen von Erzeugern und dem Handel sorgfältig abzuwägen. Eine allzu einseitige Entscheidung zugunsten der Wirtschaft und einzelner Mitgliedstaaten der Europäischen Union, zu deren Anwalt sich die Kommission häufig etwas vorschnell zu machen scheint, dürfte die Glaubwürdigkeit der europäischen Verbraucherpolitik durchaus beeinträchtigen. Damit würde wohl aber auch der Beitrag des Binnenmarktes zur Erhöhung der Wohlfahrt von der Bevölkerung kritischer beurteilt werden.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Weißbuch. Bulletin der EG, Beilage 6 (1993), S. 9.
- 2 ABl. der EG, C 72 v. 15. 3. 1993, ABl. C 176 v. 28. 6. 1993, ABl. C 329 v. 6. 12. 1993.
- 3 Bulletin der EG 4 (1993).
- 4 Entschließung des Rates v. 30. 6. 1993, ABl. der EG, C 188 v. 10. 7. 1993.
- 5 ABl. der EG, C 255 v. 20. 9. 1993.
- 6 Richtlinie 83/88/EWG des Rates zur Änderung der Richtlinie 90/679/EWG über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit. ABl. der EG, L 268 v. 29. 10. 1993.
- 7 Vgl. Bulletin der EG 1/2 (1993), S. 40.
- 8 Richtlinie 93/13/EWG, ABl. der EG, L 95 v. 21. 4. 1993.
- 9 Richtlinie 93/35/EWG, ABl. der EG, L 151 v. 23. 6. 1993.
- 10 Richtlinie 93/13/EWG des Rates über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen. ABl. der EG, L 95 v. 21. 4. 1993.
- 11 Vgl. Bulletin der EG 11 (1993), S. 46.
- 12 Grünbuch über Verbrauchsgütergarantien und Kundendienst. KOM (93) 509.
- 13 Vgl. Grünbuch über den Zugang der Verbraucher zum Recht und die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher im Binnenmarkt. KOM (93) 576.
- 14 Richtlinie 93/35/EWG des Rates zur sechsten Änderung der Richtlinie 76/786/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel. ABl. der EG, L 151 v. 23. 6. 1993.
- 15 Entschließung des Rates über Maßnahmen auf dem Gebiet der verbraucherfreundlichen Kennzeichnung von Erzeugnissen. Vgl. Bulletin der EG 3 (1993), S. 34.
- 16 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend den Sprachengebrauch für die Information der Verbraucher, KOM (93) 456. Mitteilung der Kommission über die Verwendung der Sprachen beim Inverkehrbringen von Lebensmitteln (Auslegung der Rechtsvorschriften), KOM (93) 532.

Weiterführende Literatur

Bieback, Karl-Jürgen: Marktfreiheit und nationale Sozialpolitik vor und nach Maastricht, in: *Europarecht* 2 (1993), S. 150–172.

Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): *Soziale Integration in Europa I*, Schriften des Vereins für Socialpolitik Band 222/I, Berlin 1993.

Majone, Giandomenico: The European Community between social policy and social regulation, in: *Journal of Common Market Studies* 2 (1993), S. 153–170.

Merten, Detlef/Pitschas, Rainer (Hrsg.): *Der europäische Sozialstaat und seine Institutionen*. Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1991 des Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1993.

Reich, Norbert: *Europäisches Verbraucherschutzrecht*. Binnenmarkt und Verbraucherinteresse, Baden-Baden 1993.

Salowski, Heinz/Schäfer, Klaus (Hrsg.): *Sozialraum Europa*. Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung, Rentenversicherung, Mitbestimmung, Arbeitsbedingungen, Köln 1992.

Walwei, Ulrich/Werner, Heinz: *Arbeit und Soziales: Rahmenbedingungen, Problemfelder, Perspektiven*, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Der vollendete Binnenmarkt — eine Herausforderung für die Europäische Gemeinschaft*, Gütersloh 1993, S. 18–68.