

## Sozial- und Gesundheitspolitik

VOLKER MEINHARDT/BERNHARD SEIDEL

### *Sozialpolitik*

Kurz vor Ende der Arbeitsperiode versuchte die Kommission noch die zukünftige Entwicklung auf dem Gebiet der Sozialpolitik zu beeinflussen. Im Juli 1994 wurde das Weißbuch der Kommission über die europäische Sozialpolitik verabschiedet<sup>1</sup>. Das Weißbuch schließt an das im November 1993 vorgelegte Grünbuch über die Sozialpolitik<sup>2</sup> an. Der Titel des Weißbuchs: „Europäische Sozialpolitik – Ein zukunftsweisender Weg für die Union“ verdeutlicht, daß die Kommission damit den von ihr gewünschten Entwicklungspfad angibt. Das Weißbuch soll nach einer Diskussion in den Gremien der neuen Kommission als Grundlage für ihr Arbeitsprogramm dienen. Im Rahmen der Aussprache über das Grünbuch hatten sich alle Mitgliedstaaten zur sozialen Dimension als einem unverzichtbaren Element bei der Schaffung einer Union bekannt; ein gut ausgebautes Sozialsystem wurde für ebenso erforderlich wie wünschenswert gehalten.

Damit die Union ein hohes soziales Sicherungsniveau mit der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in Einklang bringen kann, muß nach Meinung der Kommission der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen höchste Priorität eingeräumt werden. Erreicht werden soll damit eine Verlagerung des Schwerpunktes von der Unterstützungszahlung zur Arbeitsplatzschaffung zur besseren Integration der Arbeitslosen in Wirtschaft und Gesellschaft. Dies ist angesichts der großen Arbeitsmarktprobleme der Gemeinschaft ein wichtiger Grundsatz. Anfang 1995 waren rund 11% der Erwerbspersonen und damit fast 20 Mio. Menschen in der Gemeinschaft arbeitslos. Bei einem konstant hohen Sockel an Arbeitslosigkeit haben sich in vielen Mitgliedstaaten die Probleme der Unterbeschäftigung verfestigt: Langzeitarbeitslosigkeit und damit verbunden Armut und Ausgrenzung, erschwerter Zugang der Jugendlichen zum Erwerbsleben, Schwierigkeiten der Wiedereingliederung von Frauen nach Familienphasen, Benachteiligungen von Behinderten und gering qualifizierten Arbeitskräften. Je weniger es aber gelingt, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, desto größer ist einerseits der Bedarf nach sozialem Schutz, desto angespannter ist andererseits die finanzielle Lage der öffentlichen Hände. Die Frage ist allerdings, ob die Gemeinschaft mit dem Weißbuch eine überzeugende Strategie bietet, die sich gegenüber den verschiedenen wirtschafts- und sozialpolitischen Ansätzen in den einzelnen Mitgliedstaaten als überlegen erweisen könnte.

### Kompatibilität der Weißbücher

In dem Punkt, daß ein dauerhafter sozialer Fortschritt nur auf wirtschaftlichem Wohlstand, d. h. auf internationaler Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft beruhen kann, verknüpfen sich die Gedanken des sozialpolitischen Weißbuchs mit denen des Weißbuchs der Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung aus dem Jahre 1993.

Trotz dieser Verknüpfung scheinen sich aber unterschiedliche Handlungsempfehlungen abzuzeichnen. Das Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung setzt auf beschäftigungswirksames Wachstum. Die dort angesprochene Strategie wird in verschiedenen Dokumenten der EU wieder aufgenommen und erweitert. So im Aktionsplan gegen Arbeitslosigkeit mit dem Titel „Aktion zur Umsetzung von Wachstum in Beschäftigung“<sup>3</sup>. Gefordert werden neben Verbesserungen der Beschäftigungschancen durch allgemeine und berufliche Bildung und Effizienzsteigerungen der Arbeitsmarktpolitik u. a.

- Steigerung der Beschäftigungsintensität und des Wachstums durch Förderung, insbesondere flexibler Regelungen der Arbeitsorganisation und Dämpfung des Lohnanstiegs,
- Senkung der Lohnnebenkosten, insbesondere bei gering qualifizierten Tätigkeiten.

Im Weißbuch zur Sozialpolitik hingegen wird die Antwort auf die Frage nach der richtigen Strategie in der Beschäftigungspolitik stärker offen gelassen, indem der soziale Schutz in der Gemeinschaft nicht in erster Linie als Kostenfaktor angesehen wird, sondern als Stärkung der Wettbewerbskraft der Wirtschaft<sup>4</sup>.

Wie eine solche Position mit der Verringerung von Lohnnebenkosten, mit stärkerer Differenzierung der Entgelte, insbesondere im unteren Lohnsegment, mit stärkerer Dämpfung des Lohnanstiegs und allgemein einer durchgreifenden Deregulierung am Arbeitsmarkt vereinbar ist, muß zumindest offen bleiben. Der Hinweis, das soziale Element einer solche Strategie liege darin, daß sie zu Lasten der Einkommensbezieher ginge und die heute Benachteiligten begünstige, greift etwas kurz<sup>5</sup>. Die Gefahr ist vielmehr gegeben, daß damit das soziale Sicherungsniveau nicht nur kurzfristig negativ berührt ist. Somit beinhaltet die Umsetzung der in den verschiedenen Weißbüchern festgehaltenen Aktionsschwerpunkte ein gewisses Konfliktpotential. Diese Einschätzung teilt auch das Europäische Parlament (EP), das mit der Entschließung zur Beschäftigung am 10. März 1994 die Auffassung vertreten hat, daß eine Ankurbelung des Wirtschaftswachstums das Problem der Arbeitslosigkeit nicht lösen wird<sup>6</sup>.

### Europäische Betriebsräte

Offen ausgetragen wurde die Diskussion über den Vorschlag der Kommission zu einer Richtlinie des Rates über die Einsetzung europäischer Betriebsräte zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in gemeinschaftlich operierenden

Unternehmen und Unternehmensgruppen<sup>7</sup>. Insbesondere Großbritannien blieb diesem Vorschlag gegenüber kritisch, so daß zum ersten Mal das Protokoll über die Sozialpolitik zur Anwendung kam, nach welchem die elf Mitgliedstaaten, ausgenommen Großbritannien, eine Richtlinie untereinander annehmen und anwenden können<sup>8</sup>. Diese Richtlinie wurde mit geringen Veränderungen vom Rat der für Arbeit zuständigen Minister verabschiedet<sup>9</sup>; sie gilt gemäß des Verfahrens nicht innerhalb des Vereinigten Königreichs.

Gemeinschaftsweit operierende Unternehmen oder Unternehmensgruppen mit mindestens 1.000 Arbeitnehmern in den Mitgliedstaaten und mindestens zwei Betrieben bzw. Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten, in denen mindestens 150 Arbeitnehmer beschäftigt sind, haben nach der Richtlinie einen europäischen Betriebsrat einzusetzen oder alternative Verfahren zur Information und Anhörung der Arbeitnehmer zu installieren.

#### Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Ungelöst bleibt die Frage der Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern innerhalb des Binnenmarktes. Ebenso wie die Einsetzung eines europäischen Betriebsrates zur Information der Arbeitnehmer gehört diese Frage zu dem zweiten sozialpolitischen Aktionsprogramm, das aus der 1989 angenommenen Sozialcharta hervorging. Von den 21 Vorschlägen für Richtlinien war bis Ende 1994 für 13 eine Einigung erzielt worden. An der Entsenderichtlinie hatte insbesondere die deutsche Regierung ein großes Interesse, da die Konkurrenz von Arbeitnehmern aus Niedriglohnländern der Gemeinschaft an regionalen Arbeitsmärkten – vor allem im Baubereich – bereits zu tiefgreifenden Veränderungen geführt hat.

Auf der Sitzung des Rates der für Arbeit zuständigen Minister am 6. Dezember 1994 konnte keine Einigung über die Entsenderichtlinien erreicht werden. Auch eine Sondersitzung der Arbeitsminister am 21. Dezember 1994 konnte das Vorhaben nicht zum Abschluß bringen. Strittig an der Entsenderichtlinie ist vor allem, von welchem Moment an das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Arbeitsplatz“ gelten soll. Einerseits wird eine Gültigkeit dieses Prinzips sofort mit der Arbeitsaufnahme gefordert. Andererseits wird ein solches Vorgehen als eine Einschränkung der Freizügigkeit in der EU empfunden und als ein Ausschluß der Unternehmen, die kostengünstige Dienstleistungen anbieten können, angesehen. Länder, die als einen ihrer Wettbewerbsvorteile niedrige Löhne einbringen könnten, würden so dieses Vorteils wieder beraubt. Gefördert wird der Ausbau der Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt hingegen durch die Installation von EURES (EUROpean Employment Services) als Arbeitsvermittlungsstelle, die mit der Information, Beratung und Vermittlung von Stellen für Arbeitssuchende in ganz Europa beauftragt ist.

*Gesundheitspolitik*

In der Gesundheitspolitik hat die Gemeinschaft die bereits in den Vorjahren eingeleiteten Maßnahmen weiterverfolgt. So wurden mit Bezug auf den Aktionsrahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit vom November 1993<sup>10</sup> von der Kommission vier Aktionsprogramme vorgeschlagen, die sich zum Teil an auslaufende Programme anschließen. Dazu gehört u. a. das Aktionsprogramm zur Gesundheitsförderung, Aufklärung, Erziehung und Ausbildung<sup>11</sup>. Im Rahmen dieses Programms sollen von 1995 bis 1999 geeignete Maßnahmen der Mitgliedstaaten in Schulen und am Arbeitsplatz getroffen werden sowie die internationale Zusammenarbeit, auch mit supranationalen Organisationen, unterstützt werden. Sie sollen u. a. auf eine gesunde Ernährung und den vorsichtigen Gebrauch von Arzneimitteln hinwirken. Die übrigen Programme richten sich gezielt auf die Bekämpfung von Krebs<sup>12</sup>, Aids und anderen übertragbaren Krankheiten<sup>13</sup> sowie auf die Vorbeugung gegen Drogenabhängigkeit<sup>14</sup>.

Der dritte Aktionsplan zur Krebsbekämpfung für die Jahre 1995 bis 1999 zielt auf verstärkte Aufklärung, die gesonderte Ausbildung des Personals im Gesundheitswesen, Maßnahmen der Früherkennung, z. B. durch systematische Vorsorgeuntersuchungen, und die Erfassung einschlägiger Daten. Zu diesem Zweck sollen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert, gemeinschaftliche Aktionen durchgeführt und Netze sowie Informationssysteme eingerichtet werden. Bislang ist der Aktionsplan noch nicht in Kraft getreten.

Dies gilt auch für das dritte Aktionsprogramm zur Prävention von Aids und anderen übertragbaren Krankheiten. Um die Kontinuität der Bekämpfung von Aids im Rahmen der Gemeinschaft nicht zu gefährden, wurde das zweite Programm, das ursprünglich nur von 1991 bis 1993 laufen sollte, bis Ende 1995 verlängert<sup>15</sup>. Das neue Programm sieht Maßnahmen für Kinder und Jugendliche, für Prävention, zur sozialen und psychologischen Betreuung und zur Bekämpfung der Diskriminierung vor. Daneben soll für mehr Sicherheit bei Blut und Blutprodukten gesorgt werden. Während die früheren Programme ausschließlich auf die Bekämpfung von Aids ausgerichtet waren, sollen nun auch Hepatitis, Tuberkulose, sexuell übertragbare Krankheiten sowie Krankheiten, die durch Impfungen verhindert werden können, einbezogen werden. Ein wichtiges Instrument ist hier wiederum die Konzipierung und Schaffung von Informationssystemen, mit denen die Zusammenarbeit zwischen die Mitgliedstaaten untereinander und mit internationalen Institutionen unterstützt werden kann<sup>16</sup>. Der Aktionsplan der Kommission für die Drogenbekämpfung im Zeitraum 1995 bis 1999 sieht vor allem Maßnahmen gegen die Drogenabhängigkeit vor.

Der Spielraum der Gemeinschaft für eine eigenständige Gesundheitspolitik ist jedoch stark eingeschränkt. Zwar ist mit dem Vertrag von Maastricht eine Rechtsgrundlage für die Zuständigkeit der Gemeinschaft im Gesundheitswesen geschaffen worden<sup>17</sup>, der Schwerpunkt liegt hier aber auf der Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, und zwar im Bereich der Verhütung

von Krankheiten durch Förderung der Forschung über Ursachen und Verbreitung von schwerwiegenden Krankheiten sowie der Information und Aufklärung. Mit dem Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip werden im Grünbuch zur Europäischen Sozialpolitik denn auch neben der Koordination in der Abwendung größerer Gefahren und der Kooperation mit Drittländern und internationalen Organisationen die primären Aufgaben der Gemeinschaft gesehen<sup>18</sup>. Für weitergehende Maßnahmen des Gesundheitsschutzes ist die Gemeinschaft nur insoweit zuständig, wie diese in engem Zusammenhang mit den übrigen Gemeinschaftspolitiken stehen. So fällt der Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz in die Kompetenz der europäischen Sozialpolitik; über Mindestvorschriften soll der Rat hier einen Beitrag zur Harmonisierung der Regelungen in den Mitgliedstaaten leisten<sup>19</sup>.

In diesem Zusammenhang hat sich der Rat im Jahr 1994 darauf geeinigt, eine europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu schaffen<sup>20</sup>, die von der Kommission bereits im Jahr 1991 vorgeschlagen wurde. Die Agentur wird ihren Sitz in Bilbao einnehmen, und sie wird vor allem über die Verbesserung des Informations- und Erfahrungsaustausches die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unterstützen.

Über Vorschläge der Kommission aus den Vorjahren zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen einerseits<sup>21</sup> und durch chemische Arbeitsstoffe andererseits<sup>22</sup> ist noch nicht endgültig entschieden worden. Dagegen hat der Rat eine Richtlinie über den Jugendarbeitsschutz erlassen<sup>23</sup>, die auf einem Vorschlag der Kommission aus dem Jahre 1991 basiert. Sie sieht – abgesehen von bestimmten Ausnahmen – das generelle Verbot der Arbeit von Kindern unter 14 Jahren und die Regelung der Arbeit von Jugendlichen unter 18 Jahren im Hinblick auf Arbeits- und Ruhezeiten, Nachtarbeitsverbot sowie Sicherheits- und Gesundheitsnormen vor. Großbritannien hat sich vorbehalten, einzelne Bestimmungen erst vier Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie anzuwenden. Dies zeigt einmal mehr, wie mühsam es ist, auf Gemeinschaftsebene Fortschritte in diesem Bereich zu erzielen.

### *Ausblick*

In der Sozialpolitik gibt es Anhaltspunkte dafür, daß nicht zuletzt die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten über beabsichtigte gemeinschaftliche Regelungen sowie der mit dem Sozialprotokoll verankerte unbefriedigende Zustand der sozialen Teil-Gemeinschaft zu veränderten Strategien der Gemeinschaft führen werden. So hat der für die Sozialpolitik zuständige Kommissar Pdraig Flynn im Frühjahr 1995 angekündigt, weniger auf rechtlichem Wege zu harmonisieren, sondern stärker die Mitgliedstaaten durch Vorschläge, die sich auf begründete Empfehlungen und auf gut dokumentierte Weiß- und Grünbücher stützen, zu eigenem Handeln zu veranlassen und zu überzeugen. Ob dieses für die Mitgliedstaaten unverbindliche Vorgehen mehr Erfolg verspricht, den vertraglichen Auf-

trag zur Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen auf dem Wege des Fortschrittes zu erreichen, kann bezweifelt werden. Vielmehr ist es als ein Eingeständnis zu werten, daß im sozialen Bereich die Unterschiede noch sehr groß sind. Dies bedeutet auch, daß der Prozeß der sozialen Angleichung erheblich mehr Zeit in Anspruch nehmen wird als ursprünglich angenommen.

### Anmerkungen

- 1 KOM(94) 333.
- 2 Europäische Gemeinschaften – Kommission: Grünbuch über die europäische Sozialpolitik. Weichenstellung für die Europäische Union. Luxemburg 1993.
- 3 KOM(94) 529.
- 4 KOM(94) 333, S. 50 ff.
- 5 Vgl. Weißbuch über die Europäische Sozialpolitik, a. a. O., S. 16 f.
- 6 ABl. der EG, C 91 v. 28. 3. 1994, vgl. auch Entschließung des Europäischen Parlaments v. 1. 12. 1994, ABl. der EG, C 363 v. 19. 12. 1994.
- 7 ABl. der EG, C 135 v. 18. 5. 1994 und KOM(94) 134.
- 8 Für das Vereinigte Königreich besitzt das in Maastricht verabschiedete Protokoll über die Sozialpolitik keine Gültigkeit. In diesem Fall hat das Vereinigte Königreich von seinem Recht zum „opting out“ Gebrauch gemacht.
- 9 ABl. der EG, L 254 v. 30. 9. 1994.
- 10 KOM(93) 559, vom Rat als Entschließung angenommen am 2. 6. 1994, vgl. ABl. der EG, C 165 v. 17. 6. 1994.
- 11 KOM(94) 202, vgl. ABl. der EG, C 252 v. 9. 9. 1994.
- 12 KOM(94) 83, vgl. ABl. der EG, C 139 v. 21. 5. 1994.
- 13 KOM(94) 413, vgl. ABl. der EG, C 333 v. 29. 11. 1994.
- 14 KOM(94) 223, vgl. ABl. der EG, C 257 v. 14. 9. 1994.
- 15 Vgl. Bulletin der EG 1/2 (1994), S. 68; 11 (1994), S. 76; 12 (1994), S. 110.
- 16 Vgl. Bulletin der EG 10 (1994), S. 47 f.
- 17 Vgl. Art. 129 EGV.
- 18 Grünbuch über die Europäische Sozialpolitik, a. a. O., S. 66.
- 19 Vgl. Art. 118 und 118 a EGV.
- 20 Verordnung (EG) 2062/94 des Rates, ABl. der EG, L 216 v. 20. 8. 1994.
- 21 KOM(92) 560, in geänderter Form KOM(94) 284, vgl. ABl. der EG, C 230 v. 19. 8. 1994.
- 22 KOM(93) 155, vgl. Bulletin der EG 4 (1994), S. 58.
- 23 Vgl. Bulletin der EG 6 (1994), S. 87 f.

### Weiterführende Literatur

- Demmer, Michael: Europäische Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen institutionellem Wettbewerb und institutioneller Integration, Köln 1994.
- Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft. Die Vervollkommnung einer „Sozialen Marktwirtschaft“ als Daueraufgabe der Ordnungs- und Sozialpolitik, Berlin 1995.
- Mäder, Werner: Integrations- und Gesundheitspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1994.
- Pickert, Klaus/Scherfer, Erwin: Neue Impulse für Technikgestaltung und Arbeitsumweltschutz durch die Europäische Union, in: WSI-Mitteilungen 7 (1994), S. 452–459.
- Reh, Hans-Ulrich: Europäische Sozialpolitik und Subsidiarität. Testfall für die Akzeptanz der Bürger, in: Merten, Detlef (Hrsg.): Die Subsidiarität Europas, Berlin 1994.