

Sozial- und Gesundheitspolitik

VOLKER MEINHARDT / BERNHARD SEIDEL

Das Problem, mit einer geeigneten Wirtschafts- und Sozialpolitik für eine ausreichende Beschäftigung zu sorgen, nimmt auf europäischer Ebene einen immer größer werdenden Stellenwert ein. Die Arbeitslosigkeit wird als die größte Herausforderung für die europäische Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik gesehen. In der Europäischen Union gab es 1996 18 Mio. Arbeitslose, das heißt 11% der Erwerbsbevölkerung war arbeitslos gemeldet. Ein großer Teil der Arbeitslosen sind Jugendliche oder Langzeitarbeitslose. In vielen Mitgliedstaaten hat die Arbeitslosigkeit noch zugenommen, und auch für das laufende Jahr ist für die Union insgesamt trotz eines wieder etwas stärkeren Wirtschaftswachstums nicht mit einer nennenswerten Verbesserung der Arbeitsmarktsituation zu rechnen.

Bei den Strategieansätzen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit lassen sich zwischen den agierenden Institutionen weiterhin Auffassungsunterschiede ausmachen. Das Europäische Parlament hat im Zusammenhang mit der Annahme der EntschlieÙung zur einheitlichen Währung, zur Beschäftigung und zum Wachstum darauf hingewiesen, daß die anhaltende Arbeitslosigkeit die Akzeptanz der Wirtschafts- und Währungsunion in der Bevölkerung gefährden kann, wenn sich zudem die haushaltspolitischen Konsolidierungsmaßnahmen, die zum Erreichen der Konvergenzkriterien für notwendig gehalten werden, nachteilig auf die Beschäftigung auswirken.¹ Vergleicht man die aktuelle Phase der konjunkturellen Erholung mit früheren wirtschaftlichen Zyklen, so ist in der Tat zu erkennen, daß die Aufschwungkräfte derzeit weniger stark ausgeprägt sind; ein Zusammenhang mit dem in den meisten Ländern verfolgten finanzpolitischen Restriktionskurs und einer übervorsichtigen Geldpolitik ist durchaus nicht von der Hand zu weisen.

Das Europäische Parlament fordert folglich ein stärkeres Bemühen in der Beschäftigungspolitik. Daher werden die Mitteilungen der Kommission zu Beschäftigungsinitiativen zwar begrüßt, zugleich aber der Bedarf für ein größeres Engagement zum Ausdruck gebracht, zum Beispiel bei der Ausarbeitung von Strategien zur Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen. Die wichtigsten Ansatzpunkte dafür werden in folgenden Elementen gesehen:

- Schaffung günstiger Bedingungen auf lokaler Ebene;
- Schaffung von Finanzinstrumenten für die lokale Entwicklung;
- Unterstützung der Berufsbildungsorganisationen in den neuen Berufsbereichen;
- die Förderung der Finanzinstrumente für gemeinwirtschaftliche Unternehmen.²

Es muß allerdings offenbleiben, ob derartige Maßnahmen nachhaltig zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen können, wenn es nicht gleichzeitig gelingt, die Wachstumsschwäche zu überwinden. So könnten auch Bemühungen, die Funkti-

onsweisen der Arbeitsmärkte zu verbessern, Zutrittsbarrieren einzuebnen und damit Nachteile für Problemgruppen zu verringern, ins Leere laufen.

Einen wichtigen Ansatzpunkt zu mehr Beschäftigung sieht das Europäische Parlament daher auch in einer Umverteilung der vorhandenen Arbeit. Mit seinem Vorschlag, die Arbeitszeit deutlich zu verringern und stärker bedarfsorientiert anzupassen und auf diese Weise zur Schaffung von Arbeitsplätzen beizutragen, setzt sich die Mehrheit des Europäischen Parlamentes von den Strategien der Kommission und des Europäischen Rates ab. Das Parlament weist darauf hin, daß durch die Umverteilung der Arbeit die Sozialversicherungen, besonders die Arbeitslosenversicherung, auf der Ausgabenseite entlastet und Mehreinnahmen über die Erhöhung der Zahl der Beitragszahler erzielen würden.³ Damit eröffnete sich auch ein Spielraum für Beitragssenkungen, die wieder beschäftigungsfördernd wirken. Auch könnten die Mitgliedstaaten freiwerdende Mittel – oft zahlt der Staat an die Sozialversicherungen hohe Zuschüsse – den Unternehmen als direkte Subventionen oder im Wege der Übernahme von nach der Höhe der Arbeitsstunden gestaffelten Teilen der Sozialbeiträge zukommen lassen, wenn die Unternehmen zusätzliche Arbeitsplätze, insbesondere für Problemgruppen, schaffen.

Zweifellos basiert eine Strategie der Arbeitszeitverkürzung zum Zwecke der Umverteilung der Arbeit auf der ernüchterten Einsicht, daß mit Wirtschaftswachstum allein die Beschäftigungsprobleme nicht gelöst werden können. Denn sie setzt im Kern nicht auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern nimmt den Mangel an bezahlten Arbeitsmöglichkeiten als gegeben. Vorbehalte gegen eine solche Strategie sind aber zumeist nicht mit Blick auf diese These begründet, sondern bestehen in der Furcht, mit Arbeitszeitverkürzung seien Lohnkostensteigerungen verbunden. Nicht zuletzt deshalb setzt die Kommission weiter auf die eher traditionellen Strategien, die der Europäische Rat schon in Essen beschlossen hat. Die dort formulierte Forderung einer beschäftigungswirksamen makroökonomischen Politik wurde vom Europäischen Rat in Florenz am 21./22. Juni 1996 nochmals bekräftigt: Wachstum wird für die Schaffung von Arbeitsplätzen für unerlässlich gehalten. Dieses Wachstum muß nachhaltig angelegt sein, die Währungsstabilität wahren und die Finanzpolitik stützen. Kommission und Rat setzen allerdings einseitig auf angebotspolitische Instrumente, deren Erfolg ohne Beachtung der gesamtwirtschaftlichen Kreislaufzusammenhänge nicht gewährleistet ist. So wird der Sanierung der öffentlichen Finanzen bei der wirtschaftlichen Belebung ein eigenständiger Stellenwert eingeräumt, wobei sich die Konsolidierung der Haushalte den Gegebenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten anpassen müsse. Ausgabensenkungen sollen dabei im Vordergrund stehen, Umorientierungen in der Ausgabenstruktur zugunsten der Beschäftigung genutzt werden. Eine Verringerung der Steuer- und Abgabenlast der Unternehmen könne zu höherer Investitionsbereitschaft und – über eine Senkung der Lohnnebenkosten – zu einem arbeitsintensiveren Wachstum führen. Diese Position hat der Europäische Rat in Dublin am 13./14. Dezember 1996 nochmals unterstrichen. Neben der Empfehlung dieser allgemeingehaltene Strategien sprach sich der Europäische Rat für die Unterstützung regionaler und

lokaler Beschäftigungsinitiativen aus. Die einzelnen Mitgliedstaaten sollten Pilotprojekte in diesem Rahmen starten, um die Spielräume solcher Beschäftigungsinitiativen auszuloten.⁴ Den Anstoß für diese Empfehlungen hat die Kommission durch die Mitteilung der Kommission „Für Beschäftigung in Europa: ein Vertrauenspakt“ gegeben, die Kommissionspräsident Santer vorgelegt hat und die am 5. Juni 1996 von der Kommission angenommen wurde.⁵

Als eigenständigen Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beabsichtigt die Kommission auch, die Beschäftigungseffekte der Strukturfonds zu stärken.⁶ Die Strukturfonds sind bislang das einzige Instrument von finanzpolitischem Gewicht zur Umsetzung von gemeinschaftlichen beschäftigungspolitischen Initiativen. Die Strukturfonds können durch die Unterstützung der Infrastrukturarbeiten wie auch der produktiven Sektoren oder ihrer Beteiligung an der Erschließung der Humanressourcen entscheidend zur Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen. Dies würde nach Auffassung der Kommission bedeuten, die Förderbedingungen stärker auf kleine und mittlere Unternehmen, auf innovative Maßnahmen zur Erschließung von neuen Wachstumspotentialen und auf örtliche Initiativen für Entwicklung und Beschäftigung auszurichten. Um die Gewichte zwischen aktiven und passiven Arbeitsmarktmaßnahmen zu verschieben und stärkere Anreize für Weiterbildungsmaßnahmen zu setzen, schlägt die Kommission darüber hinaus vor, den Zugang zum Arbeitslosengeld stärker mit Ausbildungsmaßnahmen und der Aneignung neuer Tätigkeiten zu koppeln.

Ergänzt wird der Vertrauenspakt durch die Mitteilung der Kommission „Mit Dienstleistungen Arbeitsplätze schaffen“. Mit dieser Mitteilung sollen Wege aufgezeigt werden, das Beschäftigungspotential des Dienstleistungssektors intensiver zu nutzen.⁷ Zu den Vorschlägen der Kommission zählen unter anderem eine Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums. In diesem Zusammenhang empfiehlt sie eine neue Aufteilung von Arbeit und Arbeitszeit während des gesamten Berufslebens. Sie verweist ebenfalls auf die beschäftigungswirksamen Effekte einer Förderung eines umweltfreundlichen Wachstums.⁸

Der Vertrag von Amsterdam

Der Vertrag von Amsterdam vom Juni 1997 markiert für die Sozialpolitik der Gemeinschaft einen deutlichen Schritt vorwärts. Dies gilt einmal dafür, daß die neugewählte britische Labour-Regierung die jahrelange Blockadehaltung der konservativen Vorgänger aufgab und damit den Weg freimachte, daß das Abkommen über die Sozialpolitik, bis dahin von 14 Mitgliedstaaten akzeptiert, Bestandteil des EG-Vertrages wird. Die bestehenden Sozialvorschriften der Art. 117 bis 122 EGV werden dahingehend geändert.

Zum anderen wurde in den Vertrag von Amsterdam ein Beschäftigungskapitel aufgenommen, mit dem der Stellenwert der Arbeitsmarktpolitik in der Union stärker betont werden soll. Dem Beschluß war eine längere Auseinandersetzung vorausgegangen. Dem Vorhaben standen insbesondere die deutsche und die spanische

Regierung skeptisch gegenüber. In dem Textentwurf der niederländischen Präsidentschaft war ursprünglich vorgeschlagen worden, die EU-Staaten auf eine gemeinsame Beschäftigungspolitik zu verpflichten. Enthalten waren beschäftigungsfördernde Maßnahmen, die der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen sollte. Der Vertrag bleibt letztlich hinter diesen Vorschlägen zurück. Einerseits wird die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Beschäftigungspolitik betont, während die Gemeinschaft im wesentlichen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und deren Maßnahmen unterstützen kann. Andererseits verpflichten sich die Mitgliedstaaten, die Beschäftigungsförderung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse anzusehen und ihre Politik aufeinander abzustimmen. Darüber hinaus kann die Gemeinschaft nationale Maßnahmen ergänzen, falls es erforderlich ist. Leitlinien, die der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit beschließt, sind von den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, und ein Beschäftigungsausschuß verfolgt die Beschäftigungslage und -politik und gibt entsprechende Stellungnahmen ab. Auch kann der Rat Anreize geben, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu fördern. Zwar sollen der Gemeinschaft keine gesonderten Mittel für eine Beschäftigungspolitik zugestanden werden, auch ein Recht zur Kreditaufnahme wird dafür nicht begründet. Gleichwohl soll die Europäische Investitionsbank die Möglichkeit erhalten, kleineren und mittleren Unternehmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zinsgünstige Kredite anzubieten. Es bleibt abzuwarten, wie der neue Rahmen zur Beschäftigungspolitik ausgefüllt wird, wenn der Vertrag von Amsterdam durch die Mitgliedstaaten ratifiziert ist.

Umsetzung des Abkommens über die Sozialpolitik

Anfang Juni 1996 hat der Rat die Richtlinie zu der von den europäischen Sozialpartnern, der Europäischen Vereinigung der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände (UNICE), der Europäischen Zentrale der Öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), geschlossenen Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub angenommen.⁹ Es handelt sich um die erste Richtlinie zur Umsetzung eines gemeinschaftsweit – mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches – geltenden Tarifvertrages. Die Rahmenvereinbarung enthält Mindestvorschriften für den Elternurlaub, nämlich das Recht, unabhängig vom Geschlecht einen unbezahlten Elternurlaub von mindestens drei Monaten in Anspruch zu nehmen. Die Voraussetzungen und Modalitäten für die Inanspruchnahme des Elternurlaubes werden in den Mitgliedstaaten gesetzlich oder tariflich geregelt. Die Mitgliedstaaten sollen die Richtlinie spätestens zwei Jahre nach ihrer Annahme in nationales Recht umgesetzt haben.

Ein weiterer Versuch, im sozialen Dialog der europäischen Tarifparteien eine Rahmenvereinbarung zu treffen, wird bei der Regelung der Flexibilisierung der Arbeitszeit und der Absicherung der Arbeitnehmer unternommen. Entsprechend hat die Kommission ihre Aktivitäten in dieser Richtung auf Wunsch der Sozialpartner ausgesetzt.¹⁰ Ein Abschluß zwischen den Tarifparteien scheint sich allerdings

schwierig zu gestalten. Kommt innerhalb von neun Monaten keine Vereinbarung oder Tarifvertrag zustande, dann wird die Kommission – nach einer dreimonatigen Verlängerung der Frist – von sich aus einen Gesetzentwurf einbringen.

Gesundheitspolitik

Im Bereich der Gesundheitspolitik sind bei der Umsetzung der im Aktionsprogramm vorgesehenen Punkte Fortschritte erzielt worden. Vorhaben, die bereits 1995 in Kraft treten sollten und wegen Uneinigkeit zwischen Parlament, Kommission und Rat nicht abgeschlossen werden konnten, wurden 1996 schließlich verabschiedet. Im Anschluß an ein Vermittlungsverfahren haben das Europäische Parlament und der Rat Mitte Februar den Entwurf des Aktionsprogrammes zur Krebsbekämpfung grundsätzlich angenommen¹¹ und am 29. März 1996 das Programm unterzeichnet.¹² Das Programm hat eine Verringerung der krebsbedingten Mortalität und Morbidität zum Ziel. Es läuft vom 1. Januar 1996 bis zum 31. Dezember 2000. Der finanzielle Rahmen für das Programm wird auf 64 Mio. ECU festgelegt. Zum gleichen Zeitpunkt konnten auch das Aktionsprogramm zur Gesundheitsförderung, -aufklärung, -erziehung und -ausbildung, das mit 35 Mio. ECU ausgestattet wurde sowie das Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Aids und anderen übertragbaren Krankheiten, dessen finanzieller Rahmen auf 49,6 Mio. ECU festgelegt wurde, unterzeichnet werden.¹³ Die Programme laufen ebenfalls vom 1. Januar 1996 bis zum 31. Dezember 2000.

Schwerer fiel die Einigung über ein Aktionsprogramm für Drogenbekämpfung. Hier gelang ein Kompromiß zwischen Parlament und Rat im Vermittlungsausschuß erst im November letzten Jahres. Streitpunkte waren hier vor allem die Berücksichtigung von sozio-ökonomischen Bedingungen bei der Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, die Beteiligung von nichtamtlichen Organisationen sowie der Komplex der Wiedereingliederung. Das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Suchtprävention konnte daher erst am 16. Dezember 1996 unterzeichnet werden.¹⁴ Durch eine Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, durch Unterstützung der nationalen Maßnahmen und durch die Koordinierung der nationalen Politiken soll die Drogenabhängigkeit wirksamer bekämpft werden.

Neue Vorhaben sind in Angriff genommen worden. So schlug die Kommission vor, zur Überwindung übertragbarer Krankheiten Informationsnetze zu schaffen, die durch die Verbesserung des Datenflusses zwischen den Mitgliedstaaten die epidemiologische Überwachung verbessern helfen sollen.¹⁵ Das Europäische Parlament forderte die Kommission auf, Vorschläge für die Einführung eines Gesundheitsausweises und für ein Aktionsprogramm im Hinblick auf die Alzheimer-Krankheit zu erarbeiten. Verstärkt werden sollen auch die Bemühungen, den Tabakkonsum in der Union einzudämmen. In einer entsprechenden Entschließung des Rates¹⁶ wird die Kommission ersucht, darauf einen stärkeren Augenmerk zu legen; diese hat mit einer Mitteilung reagiert, die auch gesundheitspolitische Strategien aufzeigt.¹⁷

Zu gesundheitspolitischen Aktivitäten hat auch die Beschäftigung mit BSE (Bovine Spongiforme Enzephalopathie) und der Frage der Übertragung auf den Menschen geführt. Nachdem die Kommission zunächst das Problem längere Zeit mit Rücksicht auf die britische Regierung heruntergespielt und sich mit Blick auf den Binnenmarkt gegen Handelsbeschränkungen ausgesprochen hatte, war der Weg für eine aus Sicht der Gesundheitspolitik und des Verbraucherschutzes gebotene restriktivere Haltung durch die Erklärung des britischen Agrarministers offen, daß ein Zusammenhang von BSE und der Creuzfeldt-Jakob-Krankheit nicht auszuschließen sei. Dies hat schließlich auch dazu geführt, daß sich die Kommission auf Empfehlung des Rates für die Einrichtung eines Überwachungssystems und der internationalen Koordinierung und Zusammenarbeit in der Frage der transmissiblen spongiformen Enzephalopathien (TSE) einsetzt. Zudem wurde die Verbraucherpolitik im Zuge einer Neuorganisation der Dienststellen der Kommission eigens in den Rang einer Generaldirektion erhoben. Der neuen GD 24 stehen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben die wissenschaftlichen Ausschüsse zur Verfügung. Auch die Gründung der Kommissarsgruppe „Verbrauchergesundheit“ unter der Leitung von Kommissionspräsident Santer ist eine Folge der BSE-Krise.

Anmerkungen

- 1 Vgl. ABl. der EG, C 78 v. 18.3.1996.
- 2 Vgl. ABl. der EG, C 277 v. 23.9.1996.
- 3 Vgl. ABl. der EG, C 319 v. 28.10.1996.
- 4 Vgl. Bulletin der EU 6 (1996), S. 11.
- 5 Vgl. Bulletin der EU 6 (1996), S. 71.
- 6 Vgl. KOM (96) 109.
- 7 Vgl. Bulletin der EU 11 (1996), S. 13.
- 8 Vgl. KOM (96) 109.
- 9 Vgl. ABl. der EG, L 145 v. 19.6.1996.
- 10 Vgl. Bulletin der EU 6 (1996), S. 133.
- 11 Vgl. ABl. der EG, C 65 v. 4.3.1996.
- 12 Vgl. ABl. der EG, L 95 v. 16.4.1996.
- 13 Vgl. ABl. der EG, L 95 v. 16.4.1996.
- 14 Vgl. ABl. der EG, L 19 v. 22.1.1997.
- 15 Vgl. KOM (96) 78; Bulletin der EU 3 (1996), S. 74f.
- 16 Vgl. ABl. der EG, C 374 v. 11.12.1996.
- 17 Vgl. KOM (96) 609; Bulletin der EU 12 (1996) 109.

Weiterführende Literatur

- Däubler, Wolfgang: Sozialpolitik und Arbeitsrecht in der EU – ein Hoffnungsträger für Arbeitnehmer?, Bonn 1996.
- Hamm, Walter: Grenzen europäischer Sozialpolitik, in: Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration, Baden-Baden 1996.
- Ringler, Jochen C.K.: Die Europäische Sozialunion. Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht, Bd. 6, Berlin 1997.
- Schulz, Otto: Maastricht und die Grundlagen einer europäischen Sozialpolitik. Der Weg, die Verhandlungen, die Ergebnisse, die Perspektiven. Schriften zur europäischen Integration, Bd. 1, Köln 1996.
- Schuster, Thomas, Roland Vaubel: Europäische Sozialpolitik, in: Ohr, Renate (Hrsg.): Europäische Integration, Stuttgart 1996, S. 173-199.
- Seel, Barbara: Die Sozialunion – Notwendigkeit und Grenzen, in: Caesar, Rolf, Renate Ohr (Hrsg.): Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer? Baden-Baden 1996.
- Tegtmeier, Werner: Auf dem Weg zu einer Europäischen Sozialunion, in: Zimmermann, Felix A. (Hrsg.): Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration, Baden-Baden 1996.