

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

ZEHNTES JAHR

MAI 1959

WILLI BIRKELBACH

Die Zukunft vorbereiten!

Sozialpolitische Erfordernisse in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Wachsende Kohlenhalden und Feierschichten auf den Zechen, Kurzarbeit in der Stahlindustrie weisen darauf hin, daß die Arbeitsplätze in diesen beiden Wirtschaftszweigen gefährdet sind. Ausgerechnet bei Kohle und Stahl macht sich ein Nachlassen der Wirtschaftstätigkeit bemerkbar. Gerade dort hat man doch schon seit sechs Jahren die europäische Zusammenarbeit in der EGKS (Montanunion) in besonderer Weise gefördert. Warum kann man gleichwohl mit den aufgetauchten Schwierigkeiten nicht fertig werden? Bedeutet das, daß man sich zuviel von dieser Form des europäischen Zusammenschlusses versprach? Daß man also statt mehr Sicherheit für die arbeitende Bevölkerung das Gegenteil — wachsende Unsicherheit — herbeiführte?

Die Zusammenhänge sind nicht leicht zu durchschauen. Vor allem ist es schwierig, eindeutig zu klären, welche Stellen — die Unternehmer, die nationalen Regierungen oder die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl — in erster Linie versagt haben oder ob der ganze Versuch einer Teilintegration auf dem Gebiet von Kohle und Stahl überhaupt andere Formen hätte annehmen müssen. Die große Kundgebung der IG Bergbau in Bochum, noch viel mehr aber der Streik im belgischen Kohlenrevier Borinage haben nicht nur die breite Öffentlichkeit auf die großen Gefahren für den sozialen Frieden aufmerksam gemacht; sie haben die für die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens unmittelbar Verantwortlichen darauf gestoßen, daß es neben dem Versteckspiel um Zuständigkeiten auf der Seite der Ämter und Behörden noch immer die ursprüngliche Aktionskraft der Arbeitnehmerschaft gibt, die den Verschleppungsversuchen entgegentritt und die eine Abwälzung der Lasten und Risiken auf die Arbeitnehmerschaft zu verhindern sucht.

Sowohl im Falle der unrentablen Zechen in Belgien wie bei der Haldenbildung in der Bundesrepublik stellt sich die Frage, ob man rechtzeitig geeignete Maßnahmen vorbereitet und ergriffen hat. Die belgischen Kohlengruben wurden z. B. — entgegen den ausdrücklichen Bestimmungen im Vertrag über die EGKS — nicht bei gleichzeitiger Ansiedlung neuer Industrien allmählich stillgelegt. In der Bundesrepublik überließ man die Kohleneinfuhr und den Abschluß von langfristigen Einfuhrverträgen den Unternehmungen, ohne daß die Regierung einen Überblick behielt und sich rechtzeitig auf die Überschußlage einstellte.

Zu viele Institutionen — unklare Zuständigkeiten

Damit ist die Grundfrage einer Integrationspolitik aufgeworfen, die über die Schaffung eines wirtschaftlichen Großraumes allmählich zu einem vereinten Europa führen soll: Wie kann vermieden werden, daß die Versäumnisse der zuständigen Stellen und der Streit um die Zuständigkeiten immer mehr zu einem Gegeneinander als zu einem Miteinander in Europa führen?

Rechtzeitiges Handeln läßt sich nur dort erzwingen, wo die Öffentlichkeit sich verhältnismäßig leicht eine Übersicht über die Verteilung der Zuständigkeiten verschaffen kann und wo die Verantwortlichen, z. B. im Parlament, unmittelbar zur Rechenschaft gezogen werden können.

Gerade hier liegt aber die entscheidende Schwierigkeit auf europäischer Ebene. Die Vielzahl der Institutionen, die sich zum Teil mit den gleichen Fragen befassen, ist selbst für Fachleute kaum noch zu überschauen. Da ist die OEEC in Paris, der Europarat in Straßburg, die westeuropäische Union in London, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl in Luxemburg, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Euratom in Brüssel mit Generalsekretariaten, Ministerräten, Beratenden oder Parlamentarischen Versammlungen, Hohen Behörden bzw. Kommissionen, Wirtschafts- und Sozialausschüssen. Eine unvorstellbare Flut von bedrucktem Papier wird produziert, mehr oder weniger bedeutsame Debatten werden abgehalten, die mit Resolutionen abschließen. Wer soll das alles noch verfolgen und auswerten?

Für viele dieser Institutionen lagen die Dinge insofern einfach, als so gut wie keine Entscheidung ohne die Zustimmung der beteiligten Regierungen getroffen werden konnte. Damit war in jedem Land die unmittelbare Verantwortlichkeit der nationalen Regierung gegeben. Das erleichterte einerseits die öffentliche Kontrolle, ließ den jeweiligen Regierungen aber auch oft genug die Ausrede, man habe sich auf internationaler Ebene nicht verständigen können.

Neue Tatsachen werden geschaffen

Mit der Errichtung der EGKS wurde seinerzeit zum erstenmal das Prinzip der Einstimmigkeit der Regierungen durchbrochen. Es wurden einem supranationalen Organ, der Hohen Behörde, eigene Zuständigkeiten übertragen. In einem gewissen Ausmaß trifft das auch für die vor Jahresfrist errichtete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und für Euratom zu. Das Tätigwerden dieser Gemeinschaften, die sich auf die Bundesrepublik, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg beschränken, hat unmittelbare Auswirkungen auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen. Sowohl die einzelnen Maßnahmen der Exekutive als auch das Ingangsetzen einer gewissen Automatik für den Abbau der Zölle und der sonstigen Handelshemmnisse berühren die Interessen mehr oder weniger großer Bevölkerungsgruppen. Es ist daher nur zu verständlich, daß die Gewerkschaften und die politischen Parteien von allem Anfang an den möglichen Auswirkungen der Errichtung einer Wirtschaftsgemeinschaft die größte Aufmerksamkeit widmeten. Sie haben dazu um so mehr Veranlassung, als unverkennbar in Erscheinung tritt, daß einflußreiche Kräfte auf eine rein wirtschaftlich orientierte Betrachtungsweise hinarbeiten und die sozialpolitischen Fragen in den Hintergrund zu drängen suchen. Die Beratungen und Stellungnahmen des parlamentarischen Organs der Gemeinschaften (bis März 1958 die Gemeinsame Versammlung für die EGKS, seitdem das Europäische Parlament für alle drei Gemeinschaften) gewinnen somit eine besondere Bedeutung.

Die hervorstechendste Aufgabe dürfte nunmehr darin bestehen, den Gefahren für die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer rechtzeitig entgegenzuwirken und alle Chancen der Verbesserung zielbewußt und energisch wahrzunehmen. Dabei kommt es darauf an, eine stetige Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen auf dem Wege des Fortschritts zu erstreben.

Abschirmung vor den Risiken

Man hat während der Vorbereitung der Verträge besonders auf französischer Seite immer wieder die Frage gestellt, ob eine Angleichung der Soziallasten, d. h. in einem gewissen Sinn der Arbeitskosten, nicht eine Vorbedingung sein müsse für den Abbau der Schutzzölle und Einfuhrbeschränkungen. Nach langen Verhandlungen hat man diese Vorstellungen abgelehnt, allerdings in den Vertragstext Bestimmungen aufgenommen, nach denen Dumpingpraktiken verboten sind und Wettbewerbsverfälschungen, wie sie sich z. B. aus dem unterschiedlichen System der Finanzierung der Einrichtungen der sozialen Sicherheit ergeben können, abgebaut werden müssen.

Glaubt man heute allgemein, daß im Bereich der EWG die Gefahr eines Sozialdumpings (Unterbietung auf Grund besonders niedriger Arbeitskosten) verhältnismäßig gering sei, vor allem auch, weil man ja mit einer verhältnismäßig langen Übergangszeit (12 bis 15 Jahre) rechnet, so ist doch eine andere Gefahr nicht so ohne weiteres von der Hand zu weisen: Unternehmungen mit ungünstigen Standortbedingungen und daher hohen Kosten werden sich umstellen müssen, Arbeitskräfte werden unter Umständen ihren Arbeitsplatz bzw. auch ihren Wohnort wechseln müssen. Mit der Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft werden also den Arbeitnehmern zusätzliche Risiken auferlegt. Gewiß, man hat durch den Vertrag gleichzeitig einen Sozialfonds geschaffen. Der Vertragstext, Artikel 123, lautet:¹⁾

„Um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen, wird nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen ein Europäischer Sozialfonds errichtet, dessen Zweck es ist, innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu fördern.“

Dieser Sozialfonds soll 50 vH der vom Staat oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts aufgewandten Kosten übernehmen,

„a) um den Arbeitskräften eine produktive Wiederbeschäftigung zu sichern, und zwar durch Berufsumschulung und Umsiedlungsbeihilfen;

b) um Beihilfen zugunsten von Arbeitnehmern zu gewähren, deren Beschäftigung infolge der Umstellung eines Unternehmens auf andere Produktionsziele vorübergehend eingeschränkt oder vorübergehend ganz oder teilweise ausgesetzt wird, so daß sie bis zur vollständigen Wiederbeschäftigung den gleichen Lohnstand beibehalten können.“

Die im Vertrag genannten Vorbedingungen, die erfüllt sein müssen, bevor Zuwendungen aus diesem Sozialfonds geleistet werden, und die Erfahrungen, die man bisher trotz der viel großzügiger gefaßten Bestimmungen des Vertrages über die EGKS gemacht hat, rechtfertigen die Vermutung, daß manche der Beteiligten diesen Sozialfonds nur als ein taktisches Zugeständnis ansehen, das zu keinen ins Gewicht fallenden Konsequenzen zwingt. Es heißt darüber im Vertrag, Artikel 125, Abs. 2:

„Der Zuschuß des Fonds zu den Kosten für die Berufsumschulung ist an die Bedingung geknüpft, daß die arbeitslosen Arbeitskräfte nur in einem neuen Beruf beschäftigt werden konnten und daß sie seit mindestens sechs Monaten eine produktive Beschäftigung in dem Beruf gefunden haben, für den sie umgeschult wurden.

Der Zuschuß zu Umsiedlungsbeihilfen ist an die Bedingung geknüpft, daß die arbeitslosen Arbeitskräfte veranlaßt waren, innerhalb der Gemeinschaft einen neuen Wohnort zu wählen, und daß sie dort seit mindestens sechs Monaten eine produktive Beschäftigung gefunden haben.

Der bei der Umstellung eines Unternehmens zugunsten von Arbeitnehmern gewährte Zuschuß ist an folgende Bedingungen geknüpft:

a) daß die betreffenden Arbeitnehmer in diesem Unternehmen seit mindestens sechs Monaten erneut in vollem Umfang beschäftigt sind.

b) daß die beteiligte Regierung vorher einen von diesem Unternehmen aufgestellten Plan für die Umstellung und deren Finanzierung vorgelegt hat, und

c) daß die Kommission diesem Umstellungsplan vorher zugestimmt hat.“

Wenn man sich dieses umständliche Verfahren näher ansieht und sich gleichzeitig vor Augen hält, daß es in den einzelnen Ländern völlig offen ist, welche Stelle (in Deutschland z. B. die Bundesregierung, eine Landesregierung oder die Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung) die zweiten 50 vH der Aufwendungen zu decken hätte bzw. in Vorlage treten müßte, so kann man nur die größten Befürchtungen hegen: *In Wirklichkeit wird das Risiko uneingeschränkt von den Arbeitnehmern zu tragen sein.* Hoffentlich genügen die Ereignisse im belgischen Kohlenrevier Borinage, um die Verantwortlichen davon zu überzeugen, daß man eine derartige politische Gefährdung der ganzen Idee der europäischen Einigung nicht riskieren darf. Es muß in allen Ländern

1) Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Vorsorge getroffen werden, daß der Sozialfonds seine wirkliche Bestimmung auch erfüllen kann. Die erforderlichen Maßnahmen, sowohl auf nationaler Ebene (Klärung der Zuständigkeiten und Bereitstellung der Mittel) als auch im Rahmen der EWG (elastische Gestaltung der Durchführungsbestimmungen) müssen schnellstens ergriffen werden. Da es sich um Entscheidungen auf politischer Ebene handelt, bedarf es hierbei der *Zusammenarbeit aller gewerkschaftlichen und politischen Kräfte*.

Die Voraussetzungen für eine solche Zusammenarbeit sind im Rahmen des Europäischen Parlaments im Ansatz gegeben. Das zeigte sich recht deutlich z. B. bei der Behandlung sozialpolitischer Fragen während der Januartagung. Auf der Tagesordnung standen ein Bericht des früheren Bundesarbeitsministers und jetzigen Abgeordneten im Europäischen Parlament, *Anton Storch*, über das Kapitel Sozialpolitik des Ersten Gesamtberichtes über die Tätigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, und ein anderer des holländischen Abgeordneten *Hazenbosch* über die Verkürzung der Arbeitszeit in der Eisen-, Kohle- und Stahlindustrie. Die Debatten über diese beiden Berichte wurden jeweils mit einstimmig angenommenen Entschlüssen abgeschlossen. Der Bericht des Abgeordneten Storch verweist zunächst auf die allgemeinen sozialpolitischen Ziele des Vertrages und sagt dann:²⁾

„... Während der Vertrag jedoch die sozialen Ziele der Gemeinschaft programmatisch aufstellt, überträgt er der EWG-Kommission für ihre Verwirklichung nur sehr begrenzte Befugnisse. Ihr Ausschuß weist daher darauf hin, daß diese Lücke durch einen entschlossenen und klaren politischen Willen geschlossen werden muß, damit ein zusammenhängendes Vorgehen des Ministerrates und der einzelnen Staaten angeregt wird ...“

Die Europäische Kommission kann hier insofern gute Dienste leisten, als sie von den ihr zustehenden Auskunfts- und Vorschlagsrechten einen entschlossenen Gebrauch macht. Sie kann dabei die Vorarbeiten nutzen, die im Bereich der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl durch die Hohe Behörde und das parlamentarische Organ in den vergangenen Jahren geleistet worden sind. Es geht in erster Linie darum, die sozialpolitischen Gegebenheiten jedes einzelnen Landes einwandfrei zu erfassen und die Entwicklung systematisch zu beobachten. Dabei müssen Methoden angewandt werden, die eine wirkliche Vergleichbarkeit im internationalen Rahmen gewährleisten. Zu den erwähnten Vorarbeiten im Rahmen der EGKS gehören z. B. die Lohnvergleiche (Nominal- und Reallöhne), der Vergleich der Systeme der Sozialen Sicherheit, vergleichende Studien auf dem Gebiet des Arbeitsrechtes, Untersuchungen über die Lohnpolitik, über die Arbeitszeitregelungen, über die Berufsausbildung, den Arbeitsschutz usw. Diese Unterlagen, die nunmehr für den Bereich der Gesamtwirtschaft zu beschaffen sind, dürfen nicht als theoretische Spielereien gewertet werden. Zusammen mit einer stetigen Konjunkturbeobachtung können sie den unmittelbar Beteiligten (Regierungen, Gewerkschaften, Arbeitgeber) als Orientierungsgrundlage für ihr Handeln dienen.

Beispiel Arbeitszeitverkürzung

Ein gutes Beispiel hierfür ist der Bericht des Abgeordneten *Hazenbosch* über die Verkürzung der Arbeitszeit in der Eisen-, Kohle- und Stahlindustrie³⁾ und seine Vorgeschichte. Der Beratende Ausschuß der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der sich aus einer gleichen Anzahl von Vertretern der Erzeuger, der Arbeitnehmer und der Verbraucher zusammensetzt, hatte bereits am 20. Dezember 1954 der Hohen Behörde empfohlen:

„... möglichst bald Sitzungen von Vertretern der beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie der Regierungen vorzubereiten und einzuberufen, die für eine begrenzte Anzahl von Problemen die Voraussetzungen für eine fortschreitende Angleichung unter Berücksichtigung der allgemeinen Lage der betreffenden Industrien herbeiführen sollen. Es müßten solche Probleme ausgewählt werden, bei denen eine rasche Lösung die geringsten Schwierigkeiten bieten würde.“

2) Europäisches Parlament, Bericht im Namen des Ausschusses für Fragen der Sozialpolitik über Kapitel V (Sozialpolitik) des Ersten Gesamtberichtes über die Tätigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von Herrn Anton Storch, Berichterstatter, Dokument Nr. 66, Dez. 1958, S. 9.

3) Europäisches Parlament, Bericht im Namen des Ausschusses für Fragen der Sozialpolitik über die Verkürzung der Arbeitszeit in der Kohle-, Eisen- und Stahlindustrie von Herrn C. P. Hazenbosch, Berichterstatter, Dokument 64, Dez. 1958, S. 13.

DIE ZUKUNFT VORBEREITEN!

Die Hohe Behörde ließ daraufhin die erforderlichen Unterlagen zusammenstellen, die sie in einer Studie veröffentlichte⁴). Sie berief außerdem Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus der Stahlindustrie in einen gemischten Ausschuß.

Auch für den Kohlenbergbau kam es, wenn auch verspätet, zu einem ähnlichen Vorgehen.

Das parlamentarische Organ, die Gemeinsame Versammlung, sprach sich in einer EntschlieÙung vom 6. Dezember 1955 grundsätzlich für das Streben nach Arbeitszeitverkürzung aus. Der Ausschuß für Fragen der Sozialpolitik der Gemeinsamen Versammlung nahm selbst Fühlung mit Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den sechs Ländern und versuchte jeweils an Ort und Stelle, ein Bild zu gewinnen von den bei der schrittweisen Arbeitszeitverkürzung angewandten Modalitäten und ihren Auswirkungen. Der erwähnte Bericht des Abgeordneten Hazenbosch bringt eine Darstellung seiner Arbeit. In der Debatte des Europäischen Parlaments zu diesem Bericht und in der daraufhin angenommenen EntschlieÙung kam man zu sehr eindeutigen Stellungnahmen. So äußerte sich z. B. der Abgeordnete *Heinrich Sträter* folgendermaßen:⁵)

„Der Herr Berichterstatter hat an die Zeit erinnert, in der es noch die 60- und 70-Stunden-Woche gab. Wenn damals vom 8-Stunden-Tag gesprochen wurde, war die Reaktion so, daß man glauben konnte, die Welt ginge unter, wenn der 8-Stunden-Tag eingeführt würde.

Erfreulicherweise haben sich die Meinungen sehr gewandelt. Ich glaube, es gibt in den Ländern der Gemeinschaft heute kaum noch sogenannte Wirtschaftskapitäne, die die Berechtigung der 40-Stunden-Woche bestreiten; das wagt heute niemand mehr.

Meinungsverschiedenheiten bestehen nur noch darüber, in welchen Zeitabständen man das Ziel erreichen kann.

Ich bin sehr glücklich über die Formulierung in dem Bericht unter Ziffer 138 auf Seite 63. Der Ausschuß stellt dort fest, daß durch die bisher erfolgten Arbeitszeitverkürzungen keine wirtschaftlichen Nachteile entstanden sind. Das ist eine sehr wesentliche Feststellung, und ich bitte, das auch für die Zukunft festzuhalten.“

In der Resolution selbst heißt es u. a.:⁶)

„Das Europäische Parlament,

— nach Kenntnisnahme des in dieser Hinsicht von seinem zuständigen Ausschuß vorgelegten Berichts und unter Berücksichtigung der in der Aussprache über diesen Bericht vorgebrachten Bemerkungen;

— lenkt die Aufmerksamkeit der Hohen Behörde der EGKS, der Regierungen und der Sozialpartner auf die im oben genannten Bericht niedergelegten Erwägungen und Grundsätze des Handelns, wobei eine Verkürzung der Arbeitszeit in der Kohle-, Eisen- und Stahlindustrie als wünschenswert bezeichnet wird;

— ist der Meinung, daß eine Verkürzung der Arbeitszeit eine Möglichkeit bietet, den Beschäftigungsstand der Arbeitnehmer zu stabilisieren;

— weist darauf hin, daß durch die Verkürzung der Arbeitszeit eine effektive Verkürzung, nicht aber eine verschleierte Lohnerhöhung in Form einer Vermehrung der Zahl der Überstunden zu bewirken ist;

— erinnert daran, daß die Verkürzung der Arbeitszeit keinesfalls zu Lohnausfällen oder zu einem Absinken der Lebenshaltung der Arbeitnehmer führen darf;

— stellt fest, daß bereits in den Ländern der Gemeinschaft vorgenommene Arbeitszeitverkürzungen nirgends schädliche Folgen erster Art für die Wirtschaft hatten;

— legt der Hohen Behörde nahe, eine allmähliche Verwirklichung der 40-Stunden-Woche mit 5 Arbeitstagen in ihre allgemeinen Ziele aufzunehmen;

— fordert die Hohe Behörde auf, beizeiten mit den Regierungen und den Sozialpartnern Fühlung zu nehmen, um zu untersuchen, ob und in welchem Maße es zweckmäßig und notwendig ist, die nationalen gesetzlichen Regelungen dem anzupassen, was sich in den Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern hinsichtlich der Arbeitszeit herausgebildet hat;

— ist ferner der Meinung, daß die allgemeinen Gründe, die für eine Verkürzung der Arbeitszeit angeführt werden, nicht nur für die Kohle-, Eisen- und Stahlindustrie, sondern auch für alle anderen Wirtschaftsbereiche gelten ...“

Mit der Zustimmung zu dieser EntschlieÙung haben sich die Parlamentarier der sechs Länder zu einer bestimmten Entwicklungsrichtung bekannt. *Die Organe der Europäischen Gemeinschaft haben den eindeutigen Auftrag, die Arbeitszeitverkürzung zu fördern*, und sie werden dem Europäischen Parlament in regelmäßigen Abständen berichten.

Lohnpolitik

In ähnlicher Weise wie die Arbeitszeitverkürzung wurde im Europäischen Parlament auch die Lohnpolitik in den einzelnen Ländern näher betrachtet. Dabei traten recht deutlich unterschiedliche Einstellungen zutage. Während einzelne Abgeordnete z. B. einen gewissen Lohndirigismus, wenn auch grundsätzlich auf freiwilliger Basis und als Folge von Aussprachen in sogenannten „paritätischen Ausschüssen“, befürworteten, um zu

4) Studie über die Arbeitszeit in den Industrien der EGKS, Dok. Nr. 1561/1/56.

5) Verhandlungen des Europäischen Parlaments vom 10. Jan. 1959, S. 130/131.

6) EntschlieÙungsantrag betreffend die Verkürzung der Arbeitszeit in der Kohle-, Eisen- und Stahlindustrie, Europäisches Parlament, Dok. Nr. 2/1959.

einer allmählichen Harmonisierung der Lebens- und Arbeitsbedingungen zu kommen, wurde eine solche Perspektive von anderen eindeutig abgelehnt. Dabei -wurde vom Verfasser dieser Zeilen gegenüber allen Tendenzen, Löhne und Gehälter an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten und der Produktivität zu binden, die *Bedeutung der Tarifautonomie der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen betont*. Gewarnt wurde vor dem Gedanken, es auf zentrale und globale Maßnahmen ankommen zu lassen. Auf diese Weise würde eine Entscheidung, wenn überhaupt, jeweils erst nach sehr langer Zeit und nach heftigen, sich in außerordentlichem Maße zuspitzenden Machtkämpfen getroffen werden. Demgegenüber sei es der Vorzug der Handlungsfreiheit für die unmittelbar Beteiligten, daß die jeweils erzielbaren Verbesserungen ohne stoßartige Rückwirkungen auf das Wirtschaftsleben in kleinen Etappen herbeigeführt werden, so daß immer neue Vorreitersituationen entstünden, die die Zurückgebliebenen aufzuholen suchen würden. Die Berichte der europäischen Exekutivorgane über die Lohnentwicklung hätten dann in erster Linie den Stand in den zurückbleibenden Wirtschaftszweigen hervorzuheben, und es wäre die Aufgabe der Beteiligten und der öffentlichen Diskussion im Europäischen Parlament, dahin zu wirken, daß das Niveau der untersten Lohngruppen in allen Ländern in einem stetigen Prozeß immer mehr angehoben wird.

Mindestnormen stetig anheben

Dieses Prinzip, in erster Linie auf die Mindestbedingungen zu achten und sie stetig fortschreitend nach oben zu drücken, scheint die realistischste Methode zu sein, eine Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen auf dem Wege des Fortschritts in Europa herbeizuführen. Natürlich darf sich dieses Bemühen nicht auf die Höhe der Entlohnung und die Dauer der Arbeitszeit beschränken. Es muß sich erstrecken auf alle Faktoren, die die Lebens- und Arbeitsbedingungen bestimmen, das heißt z. B. auch auf die sozialen Leistungen und auf die Gestaltung des Arbeitsrechts. Als Orientierungsgrundlagen ließen sich hier die entsprechenden Arbeiten der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarates zusammen mit den Materialien der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl verwenden. Im Europarat bereitet man seit mehreren Jahren eine *Europäische Sozialcharta* vor. Es handelt sich um den Entwurf einer internationalen Konvention, in der sich die Regierungen der Mitgliedsstaaten verpflichten sollen, der arbeitenden Bevölkerung bestimmte soziale Grundrechte zu garantieren und eine internationale Einrichtung zu schaffen, die die Einhaltung dieser Grundrechte zu überwachen hätte. Der jetzt vorliegende Entwurf enthält u. a. folgende Grundrechte:⁷⁾

- „1. Jedermann soll die Möglichkeit haben, seinen Lebensunterhalt durch eine frei angenommene Arbeit zu verdienen.
2. Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen.
3. Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen.
4. Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt, das ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard sichert.
5. Alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht auf Vereinigungsfreiheit in innerstaatlichen und internationalen Organisationen zum Schutz ihrer wirtschaftlichen und sozialen Belange.
6. Alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht auf Kollektivverhandlungen.
7. Kinder und Jugendliche haben das Recht auf besonderen Schutz gegen körperliche und sittliche Gefährdung bei ihrer Arbeit.
8. In einem Arbeitsverhältnis stehende werdende und stillende Mütter und gegebenenfalls auch andere Frauen haben das Recht auf besonderen Schutz bei der Arbeit.
9. Jedermann hat das Recht auf geeignete Möglichkeiten der Berufsberatung, die ihm helfen sollen, einen Beruf zu wählen, der seiner persönlichen Eignung und seinen Interessen entspricht.
10. Jedermann hat das Recht auf geeignete Möglichkeiten der Berufsausbildung.“

In Verbindung damit soll ein ebenfalls bereits vorbereiteter *Europäischer Kodex der sozialen Sicherheit* in Kraft gesetzt werden. Er stellt eine Weiterentwicklung der Konvention Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation dar. Die Normen dieser weltweit geltenden Konvention sollen entsprechend den Möglichkeiten der europäischen Länder höher angesetzt werden.

7) Entwurf einer Europäischen Sozialcharta — vorgelegt vom Sozialausschuß des Ministerrates des Europarates.

Im Dezember vergangenen Jahres fand in Straßburg auf Ersuchen des Europarates eine dreigliedrige Regionalkonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation statt, an der Vertreter der Regierungen, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberorganisationen teilnahmen. Sie beschäftigte sich mit dem Entwurf einer Sozialcharta, um in gemeinsamer Diskussion die Brauchbarkeit der jetzt vorliegenden Formulierungen zu untersuchen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge zu machen.

Da als Regierungsvertreter für diese Konferenz zum Teil die gleichen Personen entsandt worden waren, die bereits im Auftrag des Ministerrates des Europarates den Entwurf der Europäischen Sozialcharta vorbereitet hatten, war eine deutliche Tendenz zu erkennen, möglichst keine Änderungsvorschläge annehmen zu lassen. Das würde jedoch bedeuten, daß in den weitaus meisten Fällen eine Europäische Sozialcharta zu nichts anderem führen könnte, als daß die in den einzelnen Ländern bereits jetzt geltenden Regelungen nicht geändert zu werden brauchten, falls die betreffende Regierung die Europäische Sozialcharta ratifiziert.

Es kommt nun darauf an, durch das Zusammenwirken der gewerkschaftlichen und politischen Kräfte in den einzelnen Ländern auf die politischen Instanzen (Parlamente und Regierungen) Einfluß zu nehmen, damit eine Europäische Sozialcharta, wenn sie zustande kommt, diesen Namen auch verdient. Mit der fortschreitenden wirtschaftlichen Verflechtung der europäischen Länder untereinander wird jedenfalls die Schaffung einer solchen gemeinsamen Grundlage für die Sozialpolitik immer dringender.

Eine fortschrittliche Entwicklungslinie für das Arbeitsrecht aufzeigen . . .

Für die Beurteilung der Entwicklungsrichtung des modernen Sozialrechts in Europa ist eine weitere Studie von besonderem Interesse, die vor einigen Wochen im Auftrag der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl herauskam, und zwar „Die Stabilität des Arbeitsverhältnisses nach dem Recht der Mitgliedstaaten der EGKS.“⁸⁾ Aus der Gegenüberstellung des Rechtes des Arbeitsverhältnisses zieht der Professor an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Paris, *Paul Durand*, u. a. folgende Schlußfolgerungen:⁹⁾

„Eine vergleichende Untersuchung der in den Mitgliedstaaten der Montangemeinschaft geltenden Rechtsordnungen, zeigt, wie stark das Sicherheitsstreben auf dem Gebiet der Arbeitsverhältnisse ist. Die gemeinrechtlichen Regeln werden immer dann aufgegeben, wenn sie mit dieser Tendenz nicht in Einklang stehen. Es bilden sich neue Regeln, in denen sich der Sondercharakter des Arbeitsrechts ausprägt. Während das Arbeitsrecht sich so vom Zivilrecht löst, ist auf der anderen Seite eine Annäherung zwischen den für die verschiedenen Formen der Berufstätigkeit geltenden Rechtsnormen erkennbar. Die in einigen Rechtsordnungen bestehende grundlegende Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten schwächt sich allmählich ab. Charakteristisch ist in dieser Hinsicht die neue Entwicklung, die im belgischen Bericht beschrieben ist. Die Lage der Arbeitnehmer in Privatbetrieben ist heute viel ähnlicher der der öffentlichen Beamten und Angestellten als zu Anfang des Jahrhunderts.“

Das moderne Recht hat den Arbeitnehmern unbestreitbare Vorteile gebracht. Die Maßnahmen, durch welche der Auflösung des Arbeitsvertrages vorgebeugt werden soll, die Weiterzahlung des Arbeitsentgeltes trotz Unterbrechung der Arbeitsleistung, die Zuerkennung von Abfindungen bei Auflösung des Vertrages und die Wiedereinsetzung in das Arbeitsverhältnis sind für die Arbeitnehmer von großer Bedeutung. Im vorliegenden Bericht ist dargelegt, wie verschieden die Mittel sind, die hierbei zur Anwendung kommen können. In der Situation des Arbeitnehmers vollzieht sich so eine Wandlung, und in einigen Ländern bildet sich, wenn nicht ein Recht auf Arbeit, so doch wenigstens ein Recht an der Arbeit heraus. Der Begriff eines „Eigentums an der Arbeit“ wurde von einigen französischen Arbeitsrechtlern geprägt, und der Begriff „Arbeit als Rechtsgut“ wurde von der deutschen Lehre vorgeschlagen und von italienischen Autoren, insbesondere von Spezialisten für öffentliches Recht, übernommen.“

Der Sozialpolitische Ausschuß des Europäischen Parlaments hat die Absicht, sich in den nächsten Monaten näher mit den hier aufgeworfenen Fragen zu befassen. Dabei wird der Überlegung besonderer Raum gegeben werden müssen, was unter dem Begriff „Recht auf Arbeit“ zu verstehen ist und wie es zu einem festen Bestandteil unserer Sozialordnung gemacht werden kann. Im bereits erwähnten Bericht des Herrn Abgeordneten *Storch* wird auf diese Problematik schon hingewiesen:

„Die Kommission muß deshalb ihre ganze Kraft dafür einsetzen, daß über ihre Vorschlagsrechte und sonstigen Rechte der wirtschaftliche, soziale und arbeitsrechtliche Fortschritt in der Gemeinschaft so weit vorwärtsgetrieben wird, daß das Recht auf Arbeit für alle verwirklicht werden kann.“

8) Die Stabilität des Arbeitsverhältnisses nach dem Recht der Mitgliedstaaten der E.G.K.S. von G. Boldt, P. Durand, P. Horion, A. Kayser, L. Mengoni, A. N. Molenaar, Luxemburg 1958.

9) A.a.O. S. 57.

Die Arbeitsplätze sichern und neue schaffen

In allen Ländern haben heute die Regierungen eine unmittelbare Verantwortung für die Beschäftigungssicherung. Im Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft haben die Partner diesem Sachverhalt durch folgende Bestimmungen Rechnung getragen (Kap. 2, Art. 104):

„Jeder Mitgliedstaat betreibt die Wirtschaftspolitik, die erforderlich ist, um unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstands und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht seiner Gesamtzahlungsbilanz zu sichern und das Vertrauen in seine Währung aufrechtzuerhalten.“

Da die Regierungen aber durch den gleichen Vertrag auf sehr wichtige Instrumente der Konjunkturpolitik (Zölle, Einfuhrbeschränkungen, Subventionen usw.) verzichten, ist die Frage aufzuwerfen, in welcher Weise die Aufgabe der aktiven Konjunkturpolitik und damit der Beschäftigungssicherung in Zukunft wahrgenommen werden soll. Hier gilt es, in der Zeit einer günstigen Wirtschaftsentwicklung diejenigen Methoden und Organe zu schaffen, die rechtzeitig einer rückläufigen Konjunktur begegnen bzw. ein stetiges Wirtschaftswachstum sichern können. Diese gemeinsame aktive Konjunkturpolitik muß auf das engste verbunden werden mit den Anstrengungen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur der Gemeinschaft. Noch gibt es in manchen Gegenden, z. B. in Süditalien, eine starke Arbeitslosigkeit. Zu Recht wurde bei der Vorbereitung des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft von den Delegationsleitern auf diese Zusammenhänge hingewiesen.¹⁰⁾

„Eine gemeinsame Entwicklung der weniger begünstigten Gebiete, die es in allen Teilnehmerstaaten gibt, ist eine grundlegende Voraussetzung für den Erfolg des gemeinsamen Marktes. Bei einem plötzlichen wirtschaftlichen Zusammenschluß von Gebieten mit ungleicher wirtschaftlicher Entwicklung wird durch die geringeren Kosten der Arbeitskräfte und die größere Produktivität der Investitionen nicht automatisch ein rascherer Fortschritt der weniger entwickelten Gebiete und damit eine Angleichung des Niveaus der beiden Gebiete gewährleistet. Wie das Beispiel Italiens nach der Einigung 1860 und auch das der Vereinigten Staaten nach dem Sezessionskrieg zeigt, kann sich der Unterschied in der Entwicklung sogar immer mehr vergrößern, wenn nicht zunächst die grundlegenden Voraussetzungen einer Produktionsentwicklung durch öffentliche Mittel geschaffen werden (d. h. eine Infrastruktur von Straßen, Häfen, Nachrichteneinrichtungen, Bereitstellung von Mitteln für Schulen und Krankenhäuser sowie für die Trockenlegung, die Bewässerung und die Hebung der Ertragsfähigkeit des Bodens). Ein gemeinsames, positives Vorgehen in dieser Hinsicht gereicht sowohl den Gebieten zum Vorteil, deren Entwicklung angestrebt wird, als auch den sich in günstiger Lage befindenden Regionen. Letztere haben an der erhöhten Aktivität teil, die diese Entwicklung zur Folge hat, und können somit vermeiden, daß die Verbindung mit weniger begünstigten Gebieten ihr Lohnniveau und ihre Lebenshaltung beeinträchtigt.“

Nicht zuletzt im Hinblick auf diese Aufgabe wurde die *Europäische Investitionsbank* ins Leben gerufen. Im Bericht der Delegationsleiter wurden ganz bestimmte konstruktive Maßnahmen, d. h. Maßnahmen, die mehr bedeuten als die bloße Beseitigung von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverfälschungen, vorgeschlagen:

„Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die Durchführung der grundlegenden Investitionen in den unterentwickelten Gebieten und die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit werden die Voraussetzungen für eine Freizügigkeit schaffen, die nicht nur die Waren und Dienstleistungen betrifft, sondern sich schrittweise auf die Produktionsfaktoren selbst, das Kapital und die Menschen, erstrecken wird.“¹¹⁾

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, die im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl für die Facharbeiter der Kohle- und Stahlindustrie bereits voll zugesagt war, läßt sich nicht von heute auf morgen verwirklichen. Die Erfahrungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit ihrem bürokratischen Verfahren einer sogenannten *Arbeitskarte*, die bis zum 1. September 1958 überhaupt nur in 283 Fällen ausgestellt wurde, sollen für ein zwar behutsames, aber doch entschlossenes Vorgehen ausgewertet werden.

Die Zukunft vorbereiten

Mit der Errichtung der EWG ist eine ganz bestimmte Automatik auf *wirtschaftlichem* Gebiet in Gang gesetzt worden. Eine gleiche Automatik für die Verwirklichung *sozial-politischer* Ziele gibt es dagegen nicht, wahrscheinlich kann es sie auch nicht geben. Diese Tatsache muß zu höchster Aufmerksamkeit und rechtzeitiger Initiative veranlassen. Gewöhnlich sind es die Arbeitnehmer in ihrer Gesamtheit oder zumindest bestimmte Gruppen, die jeden Zeitverlust, jedes Versäumnis mit Einkommenseinbußen, ja sogar mit

10) Regierungsausschuß eingesetzt von der Konferenz von Messina; Bericht der Delegationsleiter an die Außenminister, Brüssel 1956, S. 82/83.

11) A.a.O. S. 20.

Arbeitslosigkeit und Existenzverlust bezahlen müssen. Es kommt daher darauf an, die Hauptfragen ständig im vollen Scheinwerferlicht der öffentlichen Aufmerksamkeit zu halten und alle politischen und gewerkschaftlichen Kräfte für die Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen rechtzeitig zu mobilisieren. *Das erfordert die engste internationale Zusammenarbeit der gewerkschaftlichen Organisationen und gleichzeitig das beste Führungsbalzen mit den parlamentarischen Vertretungen.* Dabei lassen sich vorhandene Ansatzpunkte nützen:

1. Im Europäischen Parlament hat sich eine Gepflogenheit herausgebildet, wonach in erster Linie nach politischen Fraktionen und nicht nach Nationalitäten abgestimmt und gehandelt wird. Das hat den großen Vorzug, daß jede politische Fraktion zunächst den Versuch machen muß, in ihren eigenen Reihen eine gemeinsame Stellungnahme aller Abgeordneten, also der Parlamentarier aus verschiedenen Ländern, zu erarbeiten, um sie dann in der Öffentlichkeit vertreten zu können.

2. Nicht in allen Ländern gibt es bei der Betrachtung von Arbeitnehmerfragen die gleiche, mehr ideologisch bestimmte Frontstellung, wie wir sie in der Bundesrepublik meistens vorfinden. Das gilt insbesondere z. B. für die Fragen einer Vollbeschäftigungspolitik und der Arbeitszeitverkürzung. Damit können auf Gemeinschaftsebene Einflüsse zur Wirkung gelangen, die im nationalen Rahmen leicht überspielt werden.

Mancher Beobachter mag sich in den vergangenen Jahren oft gefragt haben, ob der starke Einsatz politischer und gewerkschaftlicher Schaffenskraft für die Behandlung so verwirrend vielfältiger und zumeist noch sehr theoretischer Probleme gerechtfertigt sei. Heute kann man aus der Sicht der Bundesrepublik dazu folgendes sagen: Die Exportkonjunktur der vergangenen Jahre hat zu einer ganz bestimmten Verteilung der Arbeitskräfte auf die einzelnen Wirtschaftszweige geführt. Selbst wenn man nicht durch internationale Verträge, wie die EWG und die EGKS, verpflichtet wäre, ganz bestimmte Instrumente einer autonomen Vollbeschäftigungspolitik nicht mehr zu gebrauchen, ließe sich auch rein praktisch mit demokratischen Mitteln im Falle eines allgemeinen Konjunkturrückganges eine autonome Vollbeschäftigungspolitik nicht durchhalten, da sie die Umgruppierung und Umlenkung großer Gruppen von Arbeitskräften in andere Tätigkeiten und Berufe erforderlich machen würde. Es bleibt also nur der Versuch, über die Verfolgung einer stetigen, bewußten Ausweitungspolitik in einem großen Wirtschaftsraum diesen Wirtschaftsraum zu einem *Impulsgeber für die Weltwirtschaft* zu machen. Der Einfuhrbedarf des EWG-Bereiches hat ein beachtliches Gewicht für die Weltwirtschaft als Ganzes. Ein Arbeitsdokument der GATT-Organisation in Genf vom Dezember 1957 sagt darüber u. a.:

„Die Einfuhren Westeuropas (d. h. der sechs Länder, d. V.) betragen 1953—55 rund 45 vH des Gesamtwertes aller Exporte der nicht industrialisierten (hauptsächlich rohstoffproduzierenden) Gebiete, verglichen mit einem nordamerikanischen Anteil von nur 22 vH. Darüber hinaus ist Westeuropas Anteil in jedem einzelnen Gebiet spürbar größer als der Nordamerikas, ausgenommen die Dollarländer Lateinamerikas.“

Da die Schwankungen im Einfuhrvolumen sich im ganzen ungefähr proportional den Schwankungen der Industrieproduktion verhalten, und zwar sowohl in Westeuropa als auch in Nordamerika, folgt daraus, daß jede gegebene „Bewegung in Westeuropas industrieller Tätigkeit in beiden Richtungen eine viel größere und weitergestreute Auswirkung auf die Exportmöglichkeiten der rohstoffproduzierenden Länder und damit auf den Welthandel haben würde als eine ähnliche Bewegung in den Vereinigten Staaten. So ist die Aufrechterhaltung der Prosperität und eines stetigen Wirtschaftswachstums in Westeuropa von entscheidender Bedeutung für die Weltwirtschaft als Ganzes.“

Hier bietet sich also durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft die Möglichkeit, *durch vorausschauendes Handeln den Schwankungen der Weltwirtschaft zu begegnen.* Ob diese Möglichkeit genutzt wird oder ob wir auf neue Wirtschaftskrisen zusteuern, das hängt von der Stärke und dem zielbewußten Wollen der fortschrittlichen Kräfte in Europa ab. Ohne Zweifel lohnt es sich, den Versuch zu machen. Damit verbindet sich aber die Notwendigkeit, bereits heute an die Lösung der Einzelaufgaben z. B. auf dem Gebiet der Sozialpolitik heranzugehen. Allein für die Erarbeitung international anwendbarer Maßstäbe und Methoden braucht man Jahre. *Es darf also kein Tag verlorengelassen, und gerade die Gewerkschaften dürfen über den kurzfristigen Notwendigkeiten die Arbeit für die Zukunft nicht vernachlässigen.*