

Europäische Sozialpolitik

Zwei Aufgaben stellen sich für eine europäische Sozialpolitik: Sie muß, mit ihren spezifischen Mitteln, die wirtschaftliche Integration fördern und mögliche soziale Friktionen abschwächen oder vorausplanend verhindern; darüber hinaus kann sie, wie sich vielfältig erwiesen hat, den allgemeinen Sozialstandard systematisch erhöhen. Jeweils hat sie, das ist ihre Bestimmung, die breiten Massen vom Nutzen der Union zu überzeugen.

Nun trägt zwar das Europabild, wie es der Vorstellungskraft, besonders der jüngeren Generation, entspringt, nicht ausgesprochen utilitaristische Züge. In der Wirklichkeit indessen verlangt der Vorgang der Einigung, wenn er sich auf die innere Anteilnahme der nationalen Bevölkerungen stützen soll, den Nachweis, daß der gemeinsame europäische Markt, daß die Freizügigkeit der Waren, des Kapitals und der Arbeitskraft, daß fortschreitende internationale Arbeitsteilung, übernationale Investitionspolitik und vereinte Bemühungen um Produktivitätssteigerung mit Sicherheit das Lebensniveau gerade der abhängig Beschäftigten und der Sozialleistungsempfänger anheben werden. Die wirtschaftliche Integration bedarf, anders ausgedrückt, in allen ihren Formen und Phasen der sozialen Rechtfertigung. Ist diese glaubhaft, so kann man damit rechnen, daß auch vorübergehende Belastungen, Engpässe oder Verzögerungen, die unvermeidlich erscheinen mögen, in Kauf genommen werden um des höheren Zieles willen, das eben nicht nur politisch-strategische, sondern durchaus auch materielle Vorteile in Aussicht stellt.

Europäische Gesinnung schwebt oftmals noch beziehungslos über den Realitäten, in denen sich das werdende Europa jeweils darbietet und die nicht immer ermutigend sind. Wird kein Zweifel mehr darüber möglich sein, daß die Integration zuverlässig die Existenzbedingungen der wirtschaftlich schwächsten Kreise verbessert, so festigen sich auch die psychologischen Voraussetzungen, auf die sie angewiesen ist. Europäische Solidarität könnte ohne sozialen Fortschritt auf die Dauer politisch nicht wirksam sein. Es ist daher durchaus nicht abwegig, Erwartungen dahingehend zu hegen, daß die Sozialpolitik Fäden aufnehmen und neu knüpfen wird, die den Europa-Idealisten angesichts der schleppenden Entwicklung der Integration zu entfallen drohen, Fäden des Glaubens, der Zuversicht und des Vertrauens auf die Kräfte der Selbstheilung der abendländischen Welt.

Die Sozialpolitiker und die Integration

Die ungeduldigen Europäer haben Grund zur Verdrossenheit. Zwar ist Europa nicht mehr ein Krisenherd erster Ordnung wie nach Beendigung der Kampfhandlungen. Der Marshallplan und, in seiner Fortsetzung, die OEEC und die EZU haben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit Wege gewiesen. Im Europarat vereinigten sich Parlamente und Regierungen zur Beratung gemeinsamer politischer, wirtschaftlicher und sozialer Anliegen. Die Montanunion schuf erstmalig einen einheitlichen Markt, sie übernahm nationale Souveränitätsrechte auf supranationale Instanzen. Die Einsicht ist allgemein, daß isoliertes Verhalten sich nicht mehr lohnen kann, sondern daß die Lage zu koordinierten Anstrengungen zwingt. Eine Fülle, fast eine Überfülle von Plänen ist aus dieser Einsicht erwachsen. (Zu den jüngsten gehören der *Harten-Plan*, der den Wohnungsrückstand aller beteiligten Länder in einem bestimmten Zeitraum beseitigen und dadurch die Produktivität der europäischen Gesamtwirtschaft aus dem Zentralgebiet der Bauwirtschaft her beheben will, und der *Straßburg-Plan* des Europarates, der die Koordinierung der Wirtschaft der Mitgliedsstaaten und derjenigen der mit ihnen verfassungsmäßig verbundenen überseeischen Ländern zum Ziele hat.) Indessen

ist die Wirtschaftspolitik Teil der allgemeinen Staatspolitik; diese wiederum steht in Abhängigkeit von jeweils unterschiedlichen geographischen, wirtschaftlichen, sozialen Fakten und Einflüssen, deren übernationale Orientierung nicht nur guten Willen, sondern auch Zeit erfordert. Noch sind nicht alle Handelsschranken beseitigt, noch grenzen Zollmauern die Länder gegeneinander ab, noch sind die überseeischen Gebiete Reservate der betreffenden Mutterländer, noch ist die freie Umtauschbarkeit der Währungen nur Programm. Es fehlt nach wie vor der offene Markt für 250 Millionen Europäer, ohne den die höchste Ergiebigkeit der gesamteuropäischen Wirtschaft und damit auch die größtmögliche Steigerung des Lebensstandards nicht denkbar ist.

Zu diesem Zeitpunkt erklären die Sozialpolitiker, daß es nicht ihre Absicht sei, tatenlos dem Vorgang der Integration zuzusehen, um erst dann, wenn sie sich irgendwann als vollendete Tatsache präsentiert, ihre sozialen Konsequenzen zu überprüfen und notfalls Korrekturen zu fordern. Es bedarf keiner Wiederholung der Erfahrungen, die während der Geschichte der kapitalistischen Wirtschaft im nationalstaatlichen Rahmen gemacht wurden. Der Stil sozialpolitischer Intervention, die den Rechten der abhängig Beschäftigten und der Arbeitsunfähigen Raum schaffen mußte, gehört der Vergangenheit an. Sozialpolitik will nicht mehr Sanitätärdienste leisten hinter der Hauptkampflinie wirtschaftlicher Auseinandersetzungen. Sie tritt mit hochentwickelten Rechtsnormen und Organisationsprinzipien in die neue Phase des Wirtschaftsaufbaus ein und verlangt von Anfang an Respekt für ihre Zielvorstellungen. An diesen scheiden sich Welten; sie richten sich zentral auf die Wohlfahrt, die Würde und die Freiheit des Individuums, auf die Humanisierung eines ursprünglich inhumanen Geschehens. Das jedenfalls ist der Gewinn aus einem Jahrhundert Sozialpolitik im Rahmen der westlichen Zivilisation. Damit verbunden zeigt sich die Erkenntnis, daß Wirtschafts- und Sozialpolitik einander wechselseitig bedingen, daß sie nur in enger Verzahnung die optimale gesellschaftliche Wohlfahrt bewirken können. Der europäische Wirtschaftsraum, so zerrissen und unterschiedlich entwickelt er noch sein mag, ist das ideale Bewährungsfeld für diese neue Konzeption. Die politisch-strategischen Bemühungen um das vereinigte Europa werden unaufhaltsam durchsetzt von dieser Vorstellung, daß mit wirtschaftlich-sozialpolitischen Mitteln eine Wohlstandssphäre geschaffen werden könne, die im Weltkonflikt vom Sozialen her eindeutig Offensivcharakter trägt.

Maßnahmen und Erfolge

Es ist an der Zeit, von den Bemühungen zu reden, die bereits in dieser Richtung unternommen wurden. Sie beziehen sich auf die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Arbeitsmarktes, die Angleichung der Löhne und Arbeitsbedingungen sowie der Systeme der Sozialleistungen (Sozialversicherung, Versorgung, Fürsorge). Eine umfangreiche private Studie von Dr. *Johannes Schregle*¹⁾, Düsseldorf, die für den Deutschen Rat der Europäischen Bewegung erstellt wurde, gibt einen Überblick über die einschlägigen Maßnahmen. Sie nennt zunächst die zwei- oder mehrseitigen Gegenseitigkeitsverträge, die den Austausch von Arbeitnehmern sowie Verpflichtungen auf den Gebieten der Sozialversicherung und der Fürsorge regeln. Diese berühren die innerstaatliche Gesetzgebung nicht, haben also keinen Einfluß auf den Standard der materiellen Leistungen. Im Rahmen des Brüsseler Paktes und des Europarates sind dagegen Bestrebungen verfolgt worden, zu einem multilateralen System von Übereinkommen zu gelangen, die zugleich Mindestnormen für Sozial- und Arbeitsbedingungen festlegen, wie sie von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) mit dem Ziel eines einheitlichen und fortschrittlichen Sozialstandards der Welt erarbeitet wurden.

Die Maßnahmen der Mächte des Brüsseler Paktes gehen, wegen des kleineren Geltungsbereiches und günstigerer politischer Voraussetzungen, am weitesten. Der Europa-

1) Dr. Johannes Schregle: „Europäische Sozialpolitik — Erfolge und Möglichkeiten“

rat hat mit der Straßburger Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten auch sozialpolitisch wertvolle Vorarbeit geleistet. Zur Ergänzung derselben und als Leitfaden für das zukünftige Vorgehen des Rates auf sozialem Gebiet ist eine „Europäische Sozial-Charta“ in Aussicht genommen, mit der dann die sozialen Ziele der Mitgliedsstaaten festgelegt sein werden. In ihrer jeweiligen Sozialgesetzgebung sollen zunächst alle Benachteiligungen, die sich auf Nationalität, Rasse oder Geschlecht gründen, beseitigt werden. Schon dies würde eine Kundgebung europäischer Solidarität und einen Fortschritt in Richtung größerer sozialer Gerechtigkeit unter den Völkern darstellen. Ein erster Schritt wurde mit zwei Entwürfen zu Abkommen über soziale Sicherheit und einem Konventionsentwurf über ärztliche und soziale Hilfe getan, die Anfang des kommenden Jahres unterzeichnet und von den Mitgliedsstaaten ratifiziert werden sollen.

Europarat und Montanunion werden in Zukunft Fragen von gemeinsamem Interesse für alle Mitgliedsstaaten gemeinsam regeln, damit die Gefahr einer Sonderentwicklung in den sechs Montanländern eingeschränkt wird. Weiter hat sich der Europarat, wie die Beratende Versammlung noch auf ihrer Septembersitzung bestätigte, das Ziel gesteckt, die Sozialgesetzgebung der Mitgliedsstaaten fortschreitend in Einklang zu bringen, und zwar dies nicht so sehr mit Rücksicht auf die Gesetzestexte wie auf die daraus erwachsenden Vorteile. Ein „Europäischer Kodex der Sozialen Sicherheit“, gestützt auf das ILO-Übereinkommen über Mindestnormen der sozialen Sicherheit, soll so bald wie möglich fertiggestellt werden und als Grundlage dafür dienen, daß eines Tages die Mitgliedsstaaten des Europarates darin übereinstimmen, was sie an ärztlicher Betreuung, Krankengeld, an Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten, Invalidität, Alter, Mutterschaft, für Hinterbliebene und vor allem an Familienzuwendungen gewähren. Die Regierungen sollen den Europarat darüber unterrichten, inwieweit sie seinen Anregungen gefolgt sind. Ein Sozialausschuß aus hohen Beamten der Mitgliedsstaaten wird gebildet, der, mehrfach im Jahr konferierend, das Sozialprogramm des Rates in Zusammenarbeit mit der ILO und der OEEC verwirklichen soll.

Der Ausschuß für Arbeitskräfte der OEEC, der bisher vor allem die Möglichkeiten einer europäischen Arbeitsmarktpolitik unter dem Gesichtspunkte der wirtschaftlichen Integration untersuchte, greift mit seinen Studien zur Freizügigkeit der Arbeitskräfte und deren inter-europäischen Ausgleich, mit seinen Anregungen zu Fragen der Arbeitsvermittlung, Arbeitsmarktstatistik und Berufsausbildung unmittelbar auch in die sozialpolitische Problematik der Integration ein, so daß eine Vereinigung von Europarat und OEEC, wie sie bereits fünfmal von der Beratenden Versammlung gefordert wurde, zu einer wirkungsvollen Stärkung gleichgerichteter Kräfte führen müßte.

Romanischer Elan

Zur Programmatik europäischer Sozialpolitik, zu ihren materiellen Zielen und organisatorisch-institutionellen Voraussetzungen seien hier keine weiteren Ausführungen gemacht. Schregle zieht aus seiner Übersicht beachtenswerte Folgerungen, die nunmehr zur Diskussion stehen²⁾.

Wichtig ist, daß überhaupt Notwendigkeiten und Möglichkeiten gesehen werden. Viel ist von Europa die Rede; wo aber der Weg nach dem *sozialen* Europa, verläuft, welche Beschwerlichkeiten damit verbunden sind, welche Anforderungen er stellt und welche Erwartungen er rechtfertigt, ist deshalb noch weithin unklar, weil der hier sich andeutenden Entwicklung noch nicht die volle Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Per-

2) Verwiesen sei auch auf Dr. Walter Auerbach „Europäische Sozialpolitik — Notwendigkeiten und Möglichkeiten“ in „Recht der Arbeit“, 1951, S. 364 ff., sowie Dr. Stefani Münke „Sozialpolitische und soziologische Fragen der Europäischen Integration“ in „Ausländische Sozialprobleme“, Oktober 1953.

sönlichkeiten der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, der Ministerien und der sozialen Selbstverwaltung sollten zur Erörterung der hier aufgeworfenen Probleme zusammentreten und versuchen, soweit es die Verschiedenartigkeit der jeweiligen Interessen zuläßt, eine gemeinsame deutsche Konzeption zu erarbeiten.

Ein Kongreß der Internationalen Vereinigung für Sozialen Fortschritt in Basel, der sich auch mit den sozialen Konsequenzen der europäischen Integration beschäftigte, gab den deutschen Teilnehmern Gelegenheit zu der Feststellung, daß vor allem die Belgier und die Franzosen an die Profilierung einer europäischen Sozialgesinnung und Sozialverpflichtung mit geradezu stürmischem Elan herangingen. In ausgezeichneten, die Schwierigkeiten durchaus nicht bagatellisierenden, aber einem idealen Drängen Raum gebenden Referaten³⁾ behandelten *Dr. Delpérée* (Belgien) und *Prof. Buquet* (Frankreich) die Fragen des Arbeitsmarktes bzw. der Lohn- und Sozialeinkommen im Hinblick darauf, welche Hindernisse der Integration sich von der sozialen Seite entgegenstellen, wie sie überwunden werden könnten und welche Vorbedingungen der Sozialpolitik respektiert zu sehen wünscht, wenn die Hebung des Gesamtlebensstandards gewährleistet sein soll. Zur Diskussion sprachen Optimisten, Realisten und Pessimisten, aber die Romanen waren die entschiedensten Vertreter einer von Anbeginn sozial orientierten europäischen Wirtschafts- und Investitionspolitik.

Delpérée beanstandete den Mangel an sozialer Inspiration bei bisher allen Vorschlägen für die europäische Vereinigung. Die soziale Entwicklung werde offenbar allein als eine Folge der Wirtschaftspolitik angesehen, jedenfalls sei eine wirklich eigenständige europäische Sozialpolitik bei den verschiedenen Integrationsplänen noch nicht zur Geltung gekommen. Zwar müsse jede Sozialpolitik dem wirtschaftlichen Leistungsvermögen Rechnung tragen, doch habe sie auch wirtschaftsfördernde Wirkungen, und niemals dürften die für die Wirtschaftspolitik Verantwortlichen das soziale Emporstreben der Menschen, für die sie arbeiten, unberücksichtigt lassen. Delpérée ging auch auf das Prioritätsverhältnis zwischen nationalen und übernationalen Bemühungen ein: „Leider dient das Gerede über die europäische Einheit oft als Alibi für die Untätigkeit auf nationaler Ebene. Die Einheit ist durchaus nicht sofortige Bedingung des europäischen Wiederaufbaus. Europäische Integration beginnt mit der inneren Gesundung jeden Landes, erst das zweite Mittel ist der gemeinsame europäische Markt, ein Ziel auf lange Sicht und, wie gesagt, nicht nur Angelegenheit des reinen wirtschaftlichen Mechanismus. Es bedarf einer Sozialpolitik, die von den Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften mitbestimmt wird, von ihrer Gewissenhaftigkeit und ihrer europäischen Verantwortung.“

Auch Buquet betonte die Verantwortung der Gewerkschaften. „Es ist unumgänglich, daß Vertreter der Arbeitnehmer sich an dem Wirken der Organe beteiligen, die (sozial-politisch relevante) Entscheidungen zu treffen oder klärend vorzubereiten haben, und zwar nicht nur zum Schutze der Lohnempfänger, sondern auch um die Verantwortlichkeiten der Arbeitnehmer bei der Schaffung eines vereinten Europa zu bestätigen. Von dem Augenblick an, in dem die Integration Tatsache ist, wird jede wichtige Änderung der Nominallöhne oder der Sozialleistungen, selbst wenn sie nur in einem einzigen Lande eintritt, auf die erstrebten Angleichungen Einfluß haben. Die neue, von der Integration erwartete Lage scheint also vorauszusetzen, daß die Gewerkschaften sich auf europäischer Grundlage organisieren.“⁴⁾

Es kam Buquet vor allem darauf an, die Befürchtung zu zerstreuen, daß die Integration etwa gerade die sozialpolitisch besten Positionen bedrohen werde. Unter der Voraussetzung, daß die notwendigen Übergänge vorgesehen werden, seien die gewon-

3) Der Wortlaut ist zu beziehen durch die Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e. V., Bonn, Coburger Straße 1c.

4) Zum Problem eines europäischen Koalitions- und Tarifrechts und europäischer Tarifverträge vgl. Schregle in der genannten Studie sowie in „Montanunion und Arbeitsrecht“, Arbeit und Recht, Oktober 1953, S. 292 ff.

nenen Stellungen keineswegs gefährdet. Die vielfachen wirtschaftlichen Fortschritte, die von der Integration zu erwarten seien — Entwicklung der bestsituierten Betriebe, Auswertung der Grenzzonen (Beispiel: hydro-elektrische Hilfsquellen in den Alpen), Herstellung der Wirtschaftseinheit mit den außereuropäischen Zonen (vornehmlich Afrika), deren Investitionsbedürfnisse die Kräfte einer einzigen Nation weit übersteigen müßten — würden nicht nur Vollbeschäftigung garantieren, sondern auch die Höhe der Realeinkommen günstig beeinflussen. In erster Linie freilich sei an das Nachziehen der bisher am weitesten zurückgebliebenen Gebiete und an diejenigen Länder zu denken, die noch nicht über ein hochentwickeltes System der sozialen Sicherheit verfügen. Vereinigung bedeute nicht obligatorische Gleichschaltung, wohl aber zunächst Angleichung der Sozial- und Arbeitsbedingungen im Sinne einer Nivellierung nach oben.

Die neue Dynamik

Für die Sozialpolitik, die sich auf Europa ausrichtet, ist also eine andere Ausgangsposition gegeben als für die nationalstaatliche Sozialpolitik vor hundert Jahren: Sie befindet sich nicht in Abwehrstellung gegenüber den Mächten des wirtschaftlichen Fortschritts, sondern tritt diesen fördernd, ratend, korrigierend zur Seite. Sie verwirklicht Zielvorstellungen, deren wirtschaftlicher Nutzen nachgerade unbestritten ist, (wie sich z. B. in dem terminologischen Überwechseln von „Soziallasten“ zu „Sozialleistungen“ zeigt), die aber nichtsdestoweniger von einem anderen, ohne Zweifel höheren und daher für den Gesamtvorgang der Integration maßgebenden Ethos herkommt. In dieses zeigt sich eine andersartige Solidarität eingeschlossen, eine solche, die über die Unterschiede von Nation, Rasse, Geschlecht hinweg dem arbeitenden Menschen, wo er auch immer sein Brot verdiene, Verbundenheit beweist. Für diese Solidarität gilt, daß sie, erstens, vor innerstaatlichen Zielsetzungen den Vorrang hat und, zweitens, in dem Ausmaß, wie sie sich bewährt, unmittelbar politisch wirkt, d. h. beiträgt zur Verfestigung der größeren völkerrechtlichen Gemeinschaft.

Gibt es ein gemeinsames europäisches Schicksal, und niemand zweifelt mehr daran, gibt es ein europäisches politisches Bewußtsein, etliche große Zeugen dessen kennt die Gegenwart, so gibt es auch eine europäische Sozialverpflichtung, aus deren moralischer Überlegenheit und politischer Aktualität sich eine zielklare und geschlossene europäische Sozialpolitik rechtfertigen muß. Sind wir Europäer, so auch in der Sozialpolitik; eine andere Haltung kann es nicht geben, weder für die Gewerkschaften noch für die Unternehmerschaft. Indessen wird der Übergang in die neue Phase sozialpolitischen Verhaltens nicht immer leicht, die Realisierung nicht immer schmerzlos sein. Antiquierte Traditionen, überholte Denkgewohnheiten, nationale oder gruppenorientierte Besorgnisse, Unfreiheiten geistiger Enge werden immer wieder das gemeinsame Vordringen in den größeren Wirtschafts- und Sozialraum zu hemmen suchen. Die europäische Integration kann von verschiedenen Richtungen her beeinflußt werden, doch fließt ihr aus der Sozialpolitik eine ungewöhnliche Dynamik zu. Ohne den Elan, der sich schon allenthalben zeigt, würde freilich das Ziel, die europäische Wohlstandssphäre, auf absehbare Zeit unverrückbar in traumhafter Ferne verbleiben. Seine Verwirklichung fordert von allen Beteiligten ebenso beharrliche Anstrengungen wie den besten Willen zur Zusammenarbeit. „Wir stehen“, sagte Buquet in Basel, „vor einer langwierigen Aufgabe, aus der das werden wird, was man aus ihr macht. Es wird viel selbstlose Hingabe, Arbeit und Intelligenz erforderlich sein, um nichts zu verderben. Es wäre wünschenswert, daß sich schon jetzt jeder für seine neuen Verantwortungen vorbereitet.“