

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

VIERZEHNTE JAHR

FEBRUAR 1963

2

BERNT H E I S E

Über die Möglichkeiten, eine europäische Sozialpolitik zu entwickeln

/. Die Aufgaben der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurde zusammen mit der Europäischen Atomgemeinschaft auf der Konferenz in Messina (Juni 1955) von den Außenministern der sechs Mitgliedstaaten der Montan-Union (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande) beschlossen. Diese Verhandlungen fanden ihren Niederschlag im sogenannten „Spaak-Bericht“, der von der Außenministerkonferenz von Venedig im Mai 1956 als Beratungsgrundlage angenommen wurde. Am 25. März 1957 wurden die Verträge über die EWG und die Euratom-Gemeinschaft in Rom unterzeichnet. Sie traten am 1. Januar 1958 in Kraft.

Die Aufgabe der EWG ist in Artikel 2 des Vertrages niedergelegt. Sie besteht darin, „durch die schrittweise Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens, eine ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind“.¹⁾

Zur Erfüllung dieser Aufgaben enthält der EWG-Vertrag in 248 Artikeln eine Fülle von Bestimmungen. Zu diesen gehören — nach Artikel 3 des Vertrages — im wesentlichen die folgenden Instrumente: die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren, die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifes gegenüber Drittländern, die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, eine gemeinsame Landwirtschaftspolitik, eine gemeinsame Verkehrspolitik, den Schutz vor Verfälschungen des Wettbewerbs, die Koordination der Wirtschaftspolitik zur Verhütung von Störungen im Gleichgewicht der Zahlungsbilanzen, die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit es für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforder-

1) Artikel 2 des EWG-Vertrages.

BERNT HEISE

lich ist, die Schaffung eines europäischen Sozialfonds, die Einrichtung einer europäischen Investitionsbank und die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete.

Neben der Fülle der wirtschaftlichen Bestimmungen, die in über 100 Artikeln aufgeführt sind, enthält der EWG-Vertrag jedoch nur wenige Vorschriften, die *sozialpolitisch* bedeutsam sind bzw. werden könnten. Hierzu zählen unter anderem:

Art. 48 und 49 Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Art. 51 Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer

Art. 117 Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer und ihre Angleichung auf dem Wege des Fortschritts

Art. 118 Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen und Ausarbeitung von Untersuchungen und Stellungnahmen sowie die Vorbereitung von Beratungen im Bereich der Sozialpolitik

Art. 119 Gleicher Lohn bei gleicher Arbeit für Männer und Frauen

Art. 120 Gleichwertigkeit der Ordnungen über die bezahlte Freizeit

Art. 123 ff. Europäischer Sozialfonds

Art. 128 Allgemeine Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Berufsausbildungspolitik.

Die Begründer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hatten sicherlich nicht die Vergrößerung des Wirtschaftsraumes um seiner selbst willen, sondern als eine der Voraussetzungen für die Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung und im besonderen des EWG-Vertrages unter Zuhilfenahme eines Gutachtens einer internationalen Expertenkommission wird deutlich in der Präambel und in den Artikeln 2 und 117 des EWG-Vertrages gesagt. Deshalb mag die Tatsache der Ungleichgewichtigkeit von wirtschafts- und sozialpolitischen Instrumenten auf den ersten Anschein verwundern. Das Primat der wirtschaftspolitischen Bestimmungen wird jedoch dann verständlich, wenn man die Konzeption des EWG-Vertrages analysiert. Der vergrößerte Wirtschaftsraum der EWG soll in erster Linie ökonomisch funktionsfähig sein. Aus diesem Grunde wird zum Beispiel in Artikel 100 des EWG-Vertrages eine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften auch nur dann als notwendig erachtet, wenn dadurch die wirtschaftliche Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes gefördert wird.²⁾

Eine solche Bestimmung konnte deshalb aufgenommen werden, weil die Verfasser des EWG-Vertrages unter Zuhilfenahme eines Gutachtens einer internationalen Expertenkommission zu dem Ergebnis kommen konnten, daß besondere Maßnahmen zur Harmonisierung der Sozialpolitik oder der sozialen Bedingungen vor oder gleichzeitig mit den Maßnahmen zur Förderung stärkerer internationaler Handelsfreiheit nicht erforderlich seien. Bei einem im wesentlichen ausgeglichenen internationalen Wirtschaftsgefüge zwischen den einzelnen Ländern könnten Unterschiede im Niveau der Lohn- und Sozillasten bestehenbleiben, ohne daß dieses zu Wettbewerbsschwierigkeiten führt.³⁾ Mit diesen Argumenten wurden Frankreichs Bedenken zurückgewiesen, daß soziale Disparitäten die wirtschaftliche Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes stören könnten und daß aus diesem Grunde eine Angleichung der Sozillasten erforderlich sei.

//. Die sozialen Vorschriften des EWG-Vertrages

Bei der Untersuchung der sozialpolitischen Bestimmungen des EWG-Vertrages kommt man zu dem Ergebnis, daß sie in die auf dem Primat wirtschaftspolitischer Maßnahmen ruhende Konzeption der EWG eingeordnet sind. Dieser Eindruck wird auch optisch im EWG-Vertrag dadurch dokumentiert, daß die Artikel über die Freizügigkeit und die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer nicht im Kapitel „Sozialvorschriften“ ent-

2) Artikel 100 des EWG-Vertrages.

3) Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Genf 1956.

MÖGLICHKEITEN EINER EUROPÄISCHEN SOZIALPOLITIK

halten, sondern unter den sogenannten *vier Grundfreiheiten des EWG-Vertrages* (Freizügigkeit des Kapitalverkehrs, der Niederlassung, der Dienstleistungen und der Arbeitsaufnahme) aufgeführt sind. Noch deutlicher aber wird diese Tatsache dann, wenn man die Tragweite ihrer rechtlichen Durchsetzung untersucht.

Der EWG-Vertrag kennt Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen.⁴⁾ „Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Die Entscheidung ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet. Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.“⁶⁾

Es ist ganz im Sinne der Konzeption des EWG-Vertrages, wenn das stärkste Rechtsinstrument, die Verordnung, nur bei denjenigen sozialpolitisch relevanten Bestimmungen vorgesehen ist, die die wirtschaftliche Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes fördern, ihr neutral gegenüberstehen oder deren Anwendung nur dann möglich ist, wenn die Mitgliedstaaten eigene, von ihrer souveränen Entscheidung abhängige sozialpolitische Maßnahmen eingeleitet bzw. durchgeführt haben.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auf Grund der Artikel 48 und 49 des Vertrages ist mit Hilfe von Verordnungen so herzustellen, daß die optimale Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit erreicht wird. Die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer auf Grund des Artikels 51 des Vertrages wird in den Verordnungen 3 und 4 nur insofern geregelt, als es sich um Maßnahmen handelt, die für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendig sind. Die Bestimmungen in der Verordnung 9 des Europäischen Sozialfonds können nur dann angewendet werden, wenn die Mitgliedstaaten oder die in ihnen ansässigen anerkannten Körperschaften des öffentlichen Rechts Anträge auf Bezuschussung von Berufsumschulungs- und Umsiedlungsmaßnahmen gestellt haben, die zwar den Vorschriften der EWG-Verordnung entsprechen müssen, auf deren Einleitung und Durchführung die EWG-Kommission jedoch keinerlei Einfluß nehmen kann. (Die Möglichkeiten, diese Verordnungen zu ändern, um deren sozialpolitische Wirksamkeit unter gemeinschaftlichen Gesichtspunkten zu erhöhen, werden gründlich untersucht werden müssen. Als Beispiel sei der Europäische Sozialfonds genannt: Mit der Übertragung des „Initiativrechtes“ könnte er aus der jetzigen passiven Rolle herauswachsen und zu einem aktiven Instrument der Vollbeschäftigungspolitik in den Händen der EWG-Kommission werden.)

Diejenigen Bestimmungen aber, die Ansatzpunkte für gemeinsame europäische sozialpolitische Maßnahmen darstellen können, enthalten keine Angaben über supranationale rechtliche Durchsetzungsmöglichkeiten. Der Artikel 117 des EWG-Vertrages leitet das Kapitel über die *Sozialvorschriften* ein:

„Die Mitgliedstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen. Sie sind der Auffassung, daß sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialverordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird.“

Artikel 118 des EWG-Vertrages lautet:

„Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrages hat die Kommission entsprechend seinen allgemeinen Zielen die Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen EU fördern, insbesondere auf dem Gebiet der Beschäftigung, des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, der beruflichen Ausbildung und Fortbildung, der Sozialen Sicher-

4) Artikel 189 des EWG-Vertrages.

5) A. a. O.

heit, der Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit, des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Zu diesem Zweck wird die Kommission in enger Verbindung mit den Mitgliedstaaten durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen tätig, gleichviel ob es sich um innerstaatliche oder um internationalen Organisationen gestellte Probleme handelt. Vor Abgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Stellungnahmen hört die Kommission den Wirtschafts- und Sozialausschuß.“

Die Artikel 117 und 118 des EWG-Vertrages haben in der bisherigen Diskussion zu verschiedenen Interpretationen Anlaß gegeben. Die *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* hat folgende Ansicht veröffentlicht: „Scharf zu unterscheiden von dieser Harmonisierung sozialrechtlicher Vorschriften unter Wettbewerbsgesichtspunkten ist die soziale Harmonisierung als soziales Problem. In dieser Frage brachten die . . . Erörterungen . . . erneut die Bestätigung der auch in früheren Jahresberichten vertretenen Auffassung, nach der im Grundsatz die Autonomie der Mitgliedstaaten in der Gestaltung der Sozialpolitik gewahrt bleiben muß. Da die Artikel 117 und 118 den Organen der EWG . . . keine rechtsetzenden Befugnisse übertragen, hat das Schwergewicht der sozialpolitischen Tätigkeit der EWG insoweit auf der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten . . . zu liegen.“⁶⁾ Und in einem einige Jahre zurückliegenden Bericht wurde gesagt: „Der Ausgestaltung der sozialpolitischen Bestimmungen des Vertrages hat von Anfang an starkes Interesse gegolten. Das ist, wenn man «die wirtschaftliche Zielsetzung des Vertragswerkes bedenkt . . . überraschend.“⁷⁾

Die *Argumentation der Gewerkschaften* basiert auf Absichtserklärungen der Begründer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Präambel und in den Artikeln 2 und 117 des Vertrages. In der Präambel heißt es unter anderem: „... in dem Vor-satz, die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben . . .“, in Artikel 2 wird u. a. ausgeführt: „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, ... eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung ... zu fördern . . .“ Auf den Artikel 117 wurde bereits verwiesen. „Entsprechend dem Grundgedanken des Rom-Vertrages“, so folgern die Gewerkschaften, „besteht das Ziel der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der ständigen Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten. Die wirtschaftliche Integration ist also nicht Selbstzweck, sondern wird einer *wirtschaftlich und sozial bestimmten Leitidee* untergeordnet.“ Und sie fahren fort: „Sie (die Gewerkschaftsbewegung) betont noch einmal, daß der soziale Fortschritt sich nicht zwangsläufig aus der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes ergibt ... Dieser Integrationsprozeß muß daher die Festlegung konkreter Ziele im Rahmen einer *auf der Ebene der Gemeinschaft* koordinierten Wirtschafts- und Sozialpolitik im Gefolge haben.“⁸⁾

„Die gegenwärtige Lage . . . läßt den Augenblick für gekommen erscheinen, eine Reihe von Maßnahmen im Hinblick auf die Verwirklichung der Artikel 117 und 118 des Rom-Vertrages zu treffen. Das heißt, daß das Ziel der sozialen Harmonisierung während der zweiten Stufe der Übergangszeit im Vordergrund der Sozialpolitik der Gemeinschaft stehen muß.“⁹⁾

In ähnlichem Sinne hat sich der *Internationale Bund Christlicher Gewerkschaften* geäußert.¹⁰⁾ Auf der gleichen Ebene liegen die Argumente aus Kreisen des Europäischen Parlamentes. Dessen Sozialausschuß hat sich im Jahre 1961 sehr eingehend mit den Fra-

6) Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1961, S. 106.

7) Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1957, Auszug aus dem Kapitel „Internationale Sozialpolitik“, S. 14.

8) Erklärung der 3. Generalversammlung der IBFG-Gewerkschaften zur Sozialpolitik der Gemeinschaft, Brüssel 1962, S. 2.

9) A. a. O., S. 4.

10) Enthalten im Bericht des Sozialausschusses des Europäischen Parlamentes über die soziale Harmonisierung, Dokument 87, Straßburg 1961, S. 3 f.

MÖGLICHKEITEN EINER EUROPÄISCHEN SOZIALPOLITIK

gen einer europäischen Sozialpolitik befaßt und seine Gedanken in dem Dokument 87 niedergelegt.¹¹⁾

Das Resultat hat in einen Entschließungsantrag des Europäischen Parlamentes Eingang gefunden. Darin heißt es: „Das Europäische Parlament ist der Ansicht, daß der wirtschaftliche Fortschritt auch von neuen sozialen Errungenschaften abhängig ist... und befürwortet in diesem Zusammenhang eine *zielbewußte Sozialpolitik von sehen der europäischen Institutionen*, damit die soziale Entwicklung mit dem wirtschaftlichen Aufstieg Schritt halten kann.“¹²⁾

Wir glauben, nach diesen Darstellungen einige wichtige Tatbestände festhalten zu können:

a) Die Begründer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben für das wirtschaftliche Funktionieren des Europäischen Marktes gemeinsame europäische sozialpolitische Maßnahmen grundsätzlich nicht für erforderlich gehalten;

b) die Artikel 117 und 118 übertragen aber der EWG-Kommission die Aufgabe, sozialpolitische Initiativen zu entwickeln, die nicht in erster Linie durch die Rücksicht auf die Wettbewerbswirtschaft eines Gemeinsamen Marktes bestimmt sind. Diese Artikel enthalten jedoch keine unmittelbaren rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten in die sozialpolitischen Bereiche der Mitgliedstaaten;

c) die Artikel 117 und 118 haben in den Diskussionen zu verschiedenen Deutungen

Anlaß gegeben. Die Befürworter einer engen Interpretation sehen in ihnen Bestimmungen ohne „rechtsetzende Befugnisse“. Damit wird zu erkennen gegeben, daß die sozialpolitische Tätigkeit der EWG-Kommission — soweit es nicht einzelne begrenzte und festumrissene Aufgaben im EWG-Vertrag gibt — lediglich eine freiwillige Zusammenarbeit mit den auf wesentlichen sozialpolitischen Gebieten autonom bleibenden Mitgliedstaaten sein kann;

d) die Befürworter einer extensiven Interpretation sehen in den Bestimmungen des EWG-Vertrages, die das soziale Ziel bekunden, ebenfalls eine wichtige Basis für die Zusammenarbeit. Die Tatsache jedoch, daß der EWG-Vertrag keine unmittelbaren rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten in wichtige sozialpolitische Bereiche der Mitgliedstaaten erlaubt, kann für diese nicht bedeuten, die Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten zu ignorieren. Eine Gleichgewichtigkeit von Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Beachtung europäischer Gesichtspunkte ist anzustreben. Das bedeutet, daß über die Zusammenarbeit hinaus Formen einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik beraten und entwickelt werden müßten, die mehr zu sein hätten als lediglich die Addition unterschiedlicher nationaler Initiativen und Aktivitäten.

Seit Bestehen der EWG haben sich die europäischen Gewerkschaften für eine extensive Auslegung der sozialpolitischen Bestimmungen des EWG-Vertrages, insbesondere der Artikel 117 und 118 eingesetzt. Sie haben sich bemüht, den Vorgang einer „sozialen Harmonisierung“ zu erläutern. Ihrer Ansicht nach bedeutet er ein doppeltes, gleichzeitiges Verfahren: eine Verringerung der bestehenden Unterschiede in den Lebens- und Arbeitsbedingungen in oder zwischen den Mitgliedstaaten, die von einer ständigen Verbesserung des Gesamtniveaus der Lebens- und Arbeitsbedingungen begleitet wird.¹³⁾

Aus dieser Umschreibung geht hervor, daß die europäischen Gewerkschaften unter sozialer Harmonisierung weder eine Gleichmacherei noch eine Blockierung des sozialen Niveaus in den Ländern verstehen, die an der Spitze liegen.

11) a. a. o.

12) Europäisches Parlament, Dokument 99, Straßburg 1961, S. 4.

13) Erklärung der Vertreter der Gewerkschaftsbünde anläßlich der Zusammenkunft mit den Europäischen Parlamentariern (25. September 1958).

III. Die Gründe, die für eine extensive Auslegung sprechen

1. Es kann bereits heute als gesicherte Erfahrung angesehen werden, daß der vergrößerte Wirtschaftsraum der EWG während der ersten Jahre seines Bestehens die ökonomischen Erwartungen, die in ihn gesetzt worden sind, erfüllt — ja übertreffen hat. Der Präsident der EWG-Kommission, Prof. *Hallstein*, hat dazu folgendes gesagt:

„Die rasche Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu dem von Handelsschranken freien Binnenmarkt... wurde möglich, weil sich der freie Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten überraschend schnell während der ersten Stufe der Übergangszeit entwickelt hat . . . Die Kraft der Produktion und die Intensität des Verbrauchs in den Ländern der Gemeinschaft waren so groß, daß dieser erste gewaltige Ansatz zur Öffnung der Märkte erfolgen konnte, ohne daß das innere Gleichgewicht der Märkte gestört wurde. Es hat sich herausgestellt, daß die Zollunion der richtige Ansatz war, um die Wirtschaft der sechs Mitgliedstaaten kraftvoll in Gang zu setzen. Es hat sich ferner herausgestellt, daß die Zollunion, die Basis der wirtschaftlichen Kraft der Gemeinschaft, zugleich zu einem einigenden Band zwischen den Mitgliedstaaten wurde.“¹⁴⁾

Dieser hier dargestellte, fortschreitende Integrationsprozeß der „Wirtschaftsgemeinschaft“ ist aber offensichtlich nur ein Teilstück des Weges, auf dem auch die politische Vereinigung vollzogen werden soll:

„Mit diesem Aufbau der Wirtschaftsunion leisten wir gleichzeitig aber auch einen Beitrag zur politischen Einigung unserer Mitgliedstaaten... Unsere Gemeinschaft verwirklicht so das in ihr angelegte Versprechen, zugleich wirtschaftlich und politisch zu sein... und uns . . . näher an unser politisches Endziel zu führen.“¹⁵⁾

Das bedeutet aber auch, daß die neuen geographischen Dimensionen in die sozialpolitischen Überlegungen mit einbezogen werden. Zu Beginn ist es die Konfrontation mit der Situation in den Partnerstaaten, es folgt die Analyse und die Auswertung der Erfahrungen, die sie gemacht haben, dann beginnen die Überlegungen, ob nicht bessere Regelungen Anregungen für die eigene sozialpolitische Entwicklung enthalten — die Zusammenarbeit hat eingesetzt und kann zu der Konzipierung gemeinsamer Maßnahmen führen.

Wir sind der Auffassung, daß die Artikel 117 und 118 des EWG-Vertrages unter Beachtung der charakterisierten Entwicklung Europas sicherlich auch den Auftrag implizieren, die Frage zu prüfen, wie die nationalen Sozialpolitiken im Zuge des fortschreitenden Integrationsprozesses unter gemeinschaftlichen Gesichtspunkten untersucht und im Sinne weiterer quantitativer und qualitativer Verbesserungen angeglichen werden können. Bei aller Bedachtsamkeit, mit der diese Arbeiten durchgeführt werden müssen, erscheint es im 6. Jahr des Bestehens der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an der Zeit, sie energisch zu betreiben.

Die sozialpolitischen Maßnahmen dürfen aber keinesfalls in erster Linie durch die Rücksicht auf die Wettbewerbswirtschaft eines Gemeinsamen Marktes bestimmt sein. Es geht also nicht an, daß man die Auswirkungen der geschaffenen wirtschaftlichen Fakten überprüft und die sozialpolitischen Instrumente lediglich zur Korrektur von Nachteilen einsetzt, die sich durch Fehleinschätzungen oder Falschentwicklungen eingestellt haben. Auch im Bereich der Sozialpolitik ist es erforderlich, vorausschauende Lösungen vorzubereiten.

2. Die Gründer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben vier Grundfreiheiten in den Vertrag aufgenommen, die zu den wichtigen Voraussetzungen für das wirtschaftliche Funktionieren des Gemeinsamen Marktes gehören. Diese sind: die Freizügigkeit des Kapitalverkehrs, der Dienstleistungen, der Niederlassung sowie der Arbeitsaufnahme durch die Arbeitnehmer.

14) Walter Hallstein, Der Weg zur Gemeinsamen Politik in: Europäische Gemeinschaft, November 1962, S. 8.

15) Walter Hallstein, a.a.O. S. 9.

MÖGLICHKEITEN EINER EUROPÄISCHEN SOZIALPOLITIK

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auf Grund der Artikel 48 und 49 des Vertrages wird ein Anlaß zu Überlegungen darüber sein, die Gestaltung der Lebens- und Arbeitsbedingungen unter europäischen Gesichtspunkten vorzunehmen. Hierzu können alle im Artikel 118 aufgeführten sozialpolitischen Bereiche gezählt werden. Der Einwand, daß Vorstellungen dieser Art utopisch seien, weil sie auf eine nie zu realisierende Egalisierung hinausliefen, beruht auf einem Mißverständnis. Da es selbst in den nationalen Bereichen erhebliche Unterschiede gibt, wird es wohl niemandem einfallen, etwa einen europäischen Einheitslohn zu fordern. Die Anerkennung der Vielgestaltigkeit darf aber nicht die Suche nach angemessenen gemeinschaftlichen Lösungen ausschließen. Aus der Fülle der sich anbietenden Möglichkeiten seien zwei herausgegriffen und angedeutet: die *Kollektivverträge* und die *Soziale Sicherheit*.

In der gewerkschaftlichen *Erklärung zur Sozialpolitik der Gemeinschaft* vom Januar 1962 heißt es, daß die „Möglichkeit des Abschlusses von Tarifverhandlungen auf EWG-Ebene für einzelne Wirtschaftszweige“ untersucht werden soll. (Es wird dabei ausdrücklich auf die Autonomie der Gewerkschaften und Arbeitgeber bei Tarifverhandlungen hingewiesen.)

Es wäre denkbar, daß bestimmte Fragen — z. B. die Arbeitszeitverkürzungen oder die bezahlte Freizeit — für bestimmte europäische Wirtschaftszweige einheitlich geregelt würden. Ebenso wahrscheinlich ist es aber, daß die Kollektivverträge allein schon durch die Tatsache, daß autonome Verhandlungen zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern stattzufinden hätten, sehr variantenreich wären und im günstigsten Falle gemeinsame Regelungen für homogene Wirtschaftssektoren enthalten könnten.

Die Systeme der sozialen Sicherheit in den EWG-Mitgliedstaaten sind historisch und geographisch unterschiedlich gewachsen. Das hat zur Folge, daß ihre Struktur, ihr Anwendungsbereich, die Finanzierung und die Leistungsgewährung sehr vielgestaltig sind.¹⁶⁾

Der EWG-Vertrag enthält zwei Artikel, die die Soziale Sicherheit zum Gegenstand haben — die Artikel 51 und 118.

Am 1. Januar 1959 sind die Verordnungen 3 und 4 über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer auf Grund des Artikels 51 verabschiedet worden. Diese Verordnungen haben die klassischen multilateralen Abkommen zur Koordination unterschiedlicher Sicherungssysteme zum Vorbild. Gegenüber ihren Vorgängern haben sie jedoch folgende Vorteile:

sie umfassen alle international üblichen neun Bereiche der Sozialen Sicherheit, die im Übereinkommen 102 der Internationalen Arbeitsorganisation niedergelegt worden sind;

sie lösen das Territorialitätsprinzip weitgehend zugunsten des Personalitätsprinzips ab, d. h. sie enthalten den Grundsatz der Erhaltung der Leistungen ohne Rücksicht auf die Wohnsitzverlegung der Arbeitnehmer und ihrer Familien innerhalb der EWG;

sie verwirklichen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Arbeitnehmer.

Nach dem, was über die Konzeption des EWG-Vertrages gesagt wurde, verwundert es nicht, daß weder der Artikel 51 noch die Verordnungen 3 und 4 darüber etwas enthalten, was die Mitgliedstaaten bei beabsichtigten Änderungen oder Ergänzungen ihrer Sozialgesetzgebung zu einem „europäischen Verhalten“ veranlassen könnte. Das hat zur Folge, daß die Mitgliedstaaten Reformvorschläge vorlegen können, ohne die Entwicklung in den übrigen EWG-Mitgliedstaaten beachten zu müssen.

¹⁶⁾ Wir verweisen auf die in jüngster Zeit sehr zahlreich veröffentlichte Literatur, insbesondere die Monographien der Montan-Union, die Synopsen der EWG-Kommission und die im Auftrag der EWG erarbeiteten Übersichten des Internationalen Arbeitsamtes.

Dagegen wird in dem Artikel 118 des EWG-Vertrages der EWG-Kommission der Auftrag erteilt, auch die Frage zu untersuchen, inwieweit unterschiedliche Methoden und Leistungen der nationalen Sicherungssysteme im Zuge der europäischen Integrationsvorgänge unter gemeinschaftlichen Gesichtspunkten weiter entwickelt werden müssen. Es ist sicher, daß das Fehlen unmittelbarer Durchsetzungsmöglichkeiten bei der Abfassung des Artikels 118 gewollt war. Es kann aber wohl keinen Zweifel daran geben, daß die Mitgliedstaaten auf die Dauer bei der Weiterentwicklung ihrer Sozialgesetzgebungen „konvergierend“ vorgehen und zu europäischen Lösungen gelangen müssen, wenn nicht Wanderungen der Arbeitnehmer in starkem Maße von Überlegungen bestimmt werden, die den Anwendungsbereich, die Finanzierung oder die Leistungsgewährung der Sozialen Sicherheit zum Gegenstand haben. Um es konkret zu sagen: Uns scheint die gewünschte Wirkung der Freizügigkeit der Arbeitsaufnahme in den Mitgliedstaaten beeinträchtigt zu sein, wenn es der Familienvater wegen seiner zahlreichen Kinder vorzieht, nach Frankreich zu gehen, oder der Ledige wegen hoher Rentenbezüge nach Deutschland kommt, oder die deutschen, italienischen und niederländischen Arbeitnehmer sich wegen teilweise unzumutbarer Selbstbeteiligungen in der Krankenversicherung weigern, in Belgien zu arbeiten usw.

Ein gemeinschaftliches Verhalten der Mitgliedstaaten liegt dann vor, wenn für die gleichen sozialen Risiken auch ein im wesentlichen gleicher sozialer Schutz gewährt wird.

3. Für eine extensive Auslegung sprechen ferner die historischen Erfahrungen. Wir wollen aus dem Bericht des Senatspräsidenten beim Bundessozialgericht, Professor Bogs, zitieren, den er als Mitberichterstatter für das Thema „Harmonisierung der Leistungen der Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenen-Rentenversicherung“ der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit vorgelegt hat. Er schreibt:

„... Bei fortgeschrittenem Zusammenschluß der sechs Staaten würde es mit einer gerechten Ordnung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (vgl. Art. 117 Abs. 1) nicht in Einklang stehen, bei im wesentlichen gleichen Bedürfnissen der Arbeitskräfte ihre Invaliditäts- und Alterssicherung sehr unterschiedlich zu gestalten. Auch die geschichtliche Entwicklung — etwa im vorigen Jahrhundert beim Zusammenschluß der deutschen Einzelstaaten (1871) — zeigt, daß dem Fortfall der Zollgrenzen und der Bildung eines gemeinsamen Marktes eine einheitliche Ordnung des Sozialrechts folgt: War doch eines der ersten größeren Gesetzgebungswerke des neuen deutschen Reichs die Einführung einer im ganzen Reichsgebiet gleichermaßen geltenden Kranken-, Unfall- sowie Invaliditäts- und Altersversicherung (1883, 1884, 1889); dieser einheitlichen Sozialgesetzgebung war lediglich die Schaffung eines einheitlichen Handelsrechts (Allg. Handelsgesetzbuch, 1861) vorausgegangen. — Andererseits läßt diese Entwicklung erkennen — und es könnten ihr sicherlich Beispiele aus anderen Staaten, etwa Italien, an die Seite gestellt werden —, daß bei der Bildung neuer großer Wirtschaftsräume die Angleichung des Sozialrechts derjenigen des Handels- und Wirtschaftsrechts nachfolgt und die Angleichung des Handels- und Wirtschaftsrechts offenbar schon weiter fortgeschritten sein muß, um die Verschiedenheit des Sozialrechts als hemmend für die weitere Entwicklung eines gemeinsamen Marktes zu empfinden. Dieser Zustand dürfte in der EWG hinsichtlich derjenigen Bereiche der Sozialen Sicherheit erreicht sein, in denen die Disharmonie zwischen den einzelnen Systemen so groß ist, daß sie auch nicht durch bilaterale und multilaterale Verträge oder überstaatliche Regelungen (so Wandervers. Verordnungen Nr. 3 und 4) in zufriedenstellender Weise überbrückt werden kann und damit die einer modernen Wirtschaft gegenüber früheren Zeiten besonders wichtige Freizügigkeit der Arbeitskräfte behindert...“)

Wir schließen uns dieser Auffassung an, da ihr unseres Erachtens allgemeine Gültigkeit für alle Bereiche der Sozialen Sicherheit zukommt. Der EWG-Vertrag ist am 1. Januar 1958 in Kraft getreten. Es ist somit an der Zeit, das Gespräch über gemeinsame europäische Maßnahmen auch auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit ernsthaft zu führen.

17) Walter Bogs in: Dok. V/4845/62-D der EWG-Kommission, S. 3 f.

MÖGLICHKEITEN EINER EUROPÄISCHEN SOZIALPOLITIK

IV. Die Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit

Die von der EWG-Kommission vom 10. bis 15. Dezember 1962 in Brüssel veranstaltete Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit ist nach Artikel 118 des Vertrages einberufen worden. Die Gewerkschaften haben sie deshalb begrüßt, weil sie eine Initiative darstellte, die folgerichtig in diejenigen Bemühungen eingeordnet werden konnte, die bisher zur Einleitung europäischer sozialpolitischer Maßnahmen unternommen worden sind. Die außerordentliche Bedeutung, die der Sozialen Sicherheit im Bereich der Sozialpolitik zukommt, bewirkte eine lebhaft Resonanz in der Öffentlichkeit und bei den eingeladenen Vertretern der Regierungen, der Wissenschaft, der Gewerkschaften, der Arbeitgeber, der Träger der Sozialversicherung u. a.

Die mehrtägigen Beratungen sollten dazu dienen, in einem freien Meinungs austausch die unterschiedlichen Auffassungen zu konfrontieren und die Teilnehmer zu einer ständigen Weiterführung der Arbeiten aufzufordern. Dabei standen folgende Themen zur Diskussion: Ausdehnung des Anwendungsbereiches der Sozialen Sicherheit, Finanzierung der Sozialen Sicherheit und Möglichkeiten der Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit.

Grundlagen der Erörterungen waren Berichte, die von Berichterstattern und Mitberichterstattern aus den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden und unabhängigen Bereichen erarbeitet worden waren. Während für die Themen „Anwendungsbereich“ und „Finanzierung“ je ein Bericht vorlag, standen für das Thema „Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit“ neben einem zusammenfassenden Bericht fünf Einzelberichte über die Krankenversicherung, die Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, die Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, die Familienleistungen und die Arbeitslosenversicherung zur Verfügung.

Die Diskussion über die *Ausweitung der Sozialen Sicherheit* führte zu interessanten Feststellungen. Seit Ende des letzten Krieges hat sich z. B. der Versicherungsschutz gegen die verschiedenen sozialen Risiken auf nahezu alle Arbeitnehmer und bei einigen Risiken (Krankheit und Alter) auf alle oder einen Teil der selbständig Erwerbstätigen oder auf die ganze Bevölkerung ausgedehnt. Besonders beachtlich war dabei die Ausweitung des Versicherungsschutzes auf die Angehörigen der Versicherten. Es zeigte sich, daß die Entwicklung der Sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten durchaus nicht immer in einem „harmonischen Prozeß“ verläuft. Die Entwicklungstendenzen sind zum Teil geradezu gegensätzlich. Während man nämlich z. B. in der Bundesrepublik eine Anwendung der für die Angestellten geltenden Pflichtversicherungsgrenze im Krankheitsfall auch auf die Arbeiter erwägt, ist in den Niederlanden eine Tendenz zur Abschaffung der Pflichtversicherungsgrenze festzustellen.

Der Ausschuß, der sich mit der *Finanzierung der Sozialen Sicherheit* befaßt, verlangte insbesondere die Beteiligung der öffentlichen Hand an der Finanzierung der Sozialen Sicherheit. Ein großer Teil der Sachverständigen schlug mit Unterstützung der Gewerkschaftsvertreter eine verstärkte Beteiligung der öffentlichen Hand an der Finanzierung der Sozialen Sicherheit und den Einbau dieser Beteiligung in den Staatshaushalt vor. Sie müsse insbesondere bei der Altersversicherung und den Familienleistungen Vorrang haben. Die Arbeitgeber lehnten diesen Grundsatz ab, da ihrer Meinung nach die staatlichen Mittel nur ergänzenden Charakter haben dürften. Dieser Auffassung schlossen sich merkwürdigerweise auch die deutschen Arbeitgeber an, was in völligem Widerspruch zu ihrem Verhalten in der Bundesrepublik steht.

Der größte Teil der Diskussionen war den *Leistungen der Sozialen Sicherheit* gewidmet. Die Gewerkschaften betrachteten die Arbeiten in diesem Bereich als besonders wichtig, da die Ergebnisse sich am stärksten auf die Sicherheit und den Schutz der Arbeitnehmer auswirken würden.

In der Arbeitsgruppe *Kranken- und Mutterschaftsversicherung* stand die Frage einer zusätzlichen über die Beitragsleistungen hinausgehenden Kostenbeteiligung der Versicherten im Mittelpunkt der Diskussion. Während die Gewerkschaftsvertreter und ein Arzt eine solche zusätzliche Belastung ablehnten, wurde sie von den Arbeitgebern befürwortet. Das ärztliche Argument, daß durch eine zusätzliche Kostenbeteiligung der freie Zugang zum Arzt bei zunächst geringfügigen Beschwerden und bei vorbeugenden Untersuchungen verhindert werden könne, und daß der Arzt allein entscheiden müsse, ob der Patient gesund sei oder nicht, blieb nicht ohne Eindruck.

In der Diskussion über die *Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung* wurden unterschiedliche Ansichten über die Altersgrenze vertreten. Für die erste Stufe der Harmonisierung sollte es bei einer Altersgrenze von 65 Jahren bleiben, wobei jedoch für Personen, die während ihres Arbeitslebens laufend gesundheitsschädliche Arbeiten verrichtet haben, eine niedrigere Altersgrenze gerechtfertigt sei. Daneben wurde ebenfalls die Ansicht vertreten, die Renten bereits vom 60. Lebensjahr an zu gewähren.

Die Gewerkschaftsvertreter sprachen sich des weiteren für das Prinzip einer garantierten Mindestversicherungsrente für alle Arbeitnehmer mit normalem Berufsleben und für solche Arbeitnehmer aus, die eine hinreichende Versicherungszeit wegen späterer Einführung einer Versicherung nicht haben zurücklegen können.

In der Diskussion über die *Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten* ergaben sich tiefe Meinungsverschiedenheiten über die Bestimmung der Begriffe „Arbeitsunfälle“ und „Berufskrankheiten“. Insbesondere spielte die Frage der Anerkennung einer Krankheit eine Rolle. Bekanntlich hat die EWG eine europäische Liste der Berufskrankheiten vorgeschlagen, ohne jedoch die Möglichkeit zu verhindern, daß bei hinreichendem Nachweis auch diejenigen Krankheiten als Berufskrankheiten anerkannt werden, die nicht auf der Liste aufgeführt sind. Meinungsverschiedenheiten traten ebenfalls bei der Frage auf, ob dem Verletzten eine uneingeschränkte freie Arztwahl möglich sein solle.

Einigkeit wurde darin erzielt, daß der Vorbeugungs- und Umschulungspolitik eine grundlegende Bedeutung zukäme und alle Maßnahmen zu deren Förderung ergriffen werden müßten.

Die Diskussion über die *Familienzulagen* brachte Einigkeit in folgenden Punkten: alle Arbeitnehmer sollen dort, wo es noch nicht der Fall ist, Familienbeihilfen erhalten; die Gewährung der Leistungen soll nicht von der Staatsangehörigkeit abhängig gemacht werden; gemeinsame Normen über das Alter, bis zu dem Familienbeihilfen gewährt werden, sind aufzustellen; die Leistungen für die in der Landwirtschaft Tätigen sollen den übrigen Leistungen angeglichen werden.

Die Diskussion über die *Arbeitslosenversicherung* führte im einzelnen zu dem Ergebnis, daß in erster Linie eine Politik verfolgt werden müsse, die die Vollbeschäftigung sichert und durch geeignete Mittel eine Wiedereingliederung des Arbeitnehmers in den Produktionsprozeß gewährleistet. Eine finanzielle Beteiligung des Staates an der Arbeitslosenunterstützung wäre im Falle einer Krise und der damit verbundenen anomalen Höhe der Arbeitslosigkeit erforderlich. Die Gewerkschaftsverbände äußerten darüber hinaus die Auffassung, daß das Risiko einer ganz kurzfristigen Arbeitslosigkeit vom Arbeitgeber gedeckt werden müsse.

Die europäischen Gewerkschaften haben die Konferenz in einer Entschliebung mit großer Genugtuung bejaht. Ihres Erachtens ist sie eine „vorzügliche Ausgangsbasis“ gewesen, „da ihre Resultate der EWG-Kommission wertvolle Hinweise für beschleunigt durchzuführende und weitere Maßnahmen bieten. ... Aus diesem Grunde ersuchen sie auch mit Nachdruck, daß zur Auswertung der Schlußfolgerungen dieser Konferenz von der EWG-Kommission dreiparteiliche ständige Arbeitsgruppen gebildet werden.“¹⁸⁾

18) Entschliebung der europäischen Gewerkschaftsverbände anläßlich der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit (9. 12. 1962).

MÖGLICHKEITEN EINER EUROPÄISCHEN SOZIALPOLITIK

Der Wunsch nach einer Institutionalisierung der zukünftigen Arbeiten kam auch in einer Erklärung zum Ausdruck, die gemeinsam von den europäischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden vorgetragen wurde. Gemeinsam haben sich die Vertreter der Organisationen dafür ausgesprochen, in ständigem Kontakt mit der EWG-Kommission die Arbeit fortzusetzen.

Diese Zusammenarbeit könnte auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit wesentliche Impulse für die Entwicklung gemeinsamer sozialpolitischer Maßnahmen in der EWG geben. Dies läge offensichtlich auch in der Absicht der EWG-Kommission, die in dem Kapitel „Sozialpolitik“ ihres Memorandums zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft ausführt: „Die Gemeinschaft muß ihre eigene Sozialpolitik haben, die mit den anderen Sektoren ihrer Politik abgestimmt sein muß, ihnen aber nicht untergeordnet werden darf.“¹⁹⁾

¹⁹⁾ Memorandum der EWG-Kommission zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe. S. 60.