

Die Sozialpolitik des Gemeinsamen Marktes

Autor(en): **Weber, Max**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **54 (1962)**

Heft 6

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-354026>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

die Eigentumsgestaltung umfassenden Rechtsetzung zu sein. Das unserem Denken und Wollen entspringende Handeln wird immer die wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten mitzubersichtigen haben und darf weder eine Beeinträchtigung des erreichten Wohlstandes noch eine Gefährdung der persönlichen und politischen Freiheiten mit sich bringen. Dieser Grundsatz hat für unser ganzes soziales Wirken, somit auch für jede Einwirkung auf das Eigentum, zu gelten. Wir haben bereits zu viel zu verlieren, um uns auf gewagte Experimente einlassen zu dürfen.

Die Sozialpolitik des Gemeinsamen Marktes

Vor zwei Jahren ist die Schweiz der *Europäischen Freihandelsassoziation* EFTA beigetreten. Der Vertrag von Stockholm enthält jedoch keine Bestimmungen über Sozialpolitik. Immerhin ist die Zielsetzung von indirekter sozialpolitischer Bedeutung, indem es im Artikel 2 heißt, es sei unter anderem die Vollbeschäftigung, die Steigerung der Produktivität und die stetige Verbesserung des Lebensstandards zu fördern. Und nach Artikel 30 soll die Wirtschafts- und Finanzpolitik in solcher Weise verfolgt werden, daß die Ziele der EFTA gefördert werden, wobei von Meinungs austausch und von Empfehlungen an die Mitgliedstaaten die Rede ist. Dagegen wird nichts gesagt über eine Koordination der Sozialpolitik, obschon zwischen den Mitgliedern große Verschiedenheiten, namentlich auf dem Gebiet der Sozialversicherung, bestehen. Offenbar hatte man keine Befürchtungen, die Wettbewerbsverhältnisse würden dadurch verzerrt.

Anders im Vertrag von Rom über die Gründung der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* EWG. Dieser enthält verschiedene Bestimmungen mit sozialpolitischem Inhalt, die freilich teilweise recht unbestimmt sind, und deren Bedeutung auch durch die bisherige Praxis noch nicht stark erhellt wurde. Wichtig sind drei Abschnitte, welche die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, die Sozialpolitik im allgemeinen und den europäischen Sozialfonds betreffen.

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte

Für dieses Problem ist der einzuschlagende Weg in den Artikeln 48 bis 51 des Vertrages ziemlich klar vorgezeichnet. Spätestens bis zum Ende der Uebergangszeit (voraussichtlich etwa 1970) ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer herzustellen. Sie bedeutet, daß jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen beseitigt wird. Jeder Arbeitnehmer soll berechtigt sein, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben und

sich zu diesem Zweck in den EWG-Staaten frei zu bewegen. Das gilt indessen nicht für die assoziierten überseeischen Gebiete, für die später besondere Abkommen getroffen werden sollen.

Freizügigkeit ist stufenweise zu verwirklichen. Die Verordnung 15 vom 16. August 1961 setzt für die *erste Stufe*, die bis 1963 gelten soll, fest, daß die einheimischen Arbeitskräfte während drei Wochen nach Anmeldung einer offenen Stelle ein Vorrecht haben, nachher können sich Arbeitnehmer aus den Mitgliedstaaten darum bewerben, und sie haben nachher unter erleichterten Bedingungen Anspruch auf Weiterbeschäftigung.

Ein europäisches *Koordinationsbüro* hat für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage zu sorgen, wobei in erster Linie die Arbeitskräfte aus dem Gemeinsamen Markt zu berücksichtigen sind. Besondere Bestimmungen sind für Saisonarbeiter und Grenzgänger vorgesehen. Um die *Ansprüche der Wanderarbeitnehmer an die Sozialversicherung* bei Verwirklichung der Freizügigkeit zu gewährleisten, ist schon im Jahre 1958 die *Verordnung Nr. 3* der EWG erlassen worden, gestützt auf Art. 121 des Vertrags. Darnach werden für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen alle nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu berücksichtigenden Zeiten zusammengerechnet. Die Versicherung und die Ansprüche laufen somit weiter, wenn der Arbeitnehmer in einem anderen Mitgliedstaat beschäftigt wird. Die Anwendung dieser Verordnung wird in der *Verordnung Nr. 4* ausführlich geregelt (88 Artikel und Anhang). Sie bezieht sich auf Leistungen in folgenden Fällen: Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter, Tod, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Arbeitslosigkeit, Familienzulagen.

Es ist klar, daß die Verwirklichung der Freizügigkeit für die Schweiz eine ganz andere Bedeutung hat als für die EWG-Staaten. Im Sommer 1961 waren in unserem Land mehr als eine halbe Million ausländische Arbeitskräfte beschäftigt, die kontrollpflichtig waren, ohne Saison- und Grenzarbeiter waren es 332 000, die der Freizügigkeit teilhaftig würden. Unsere Behörden würden die Möglichkeit verlieren, den Arbeitsmarkt zu regulieren und der Ueberfremdungsgefahr entgegenzutreten¹.

Der Grundsatz des gleichen Entgelts

Nach Artikel 119 des Römer Vertrages hat jeder Mitgliedstaat den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit anzuwenden. Das hätte schon während der *ersten Stufe*, also bis spätestens Ende 1961, geschehen sollen. Das wurde indessen nicht erreicht, und der Ministerrat hat beschlossen, dieses

¹ Vgl. meinen Aufsatz in «Außenwirtschaft», 1962, Heft I, über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach EWG-Vertrag.

Prinzip müsse stufenweise verwirklicht werden, indem die Differenz zwischen Männer- und Frauenlöhnen bei gleicher Arbeit bis Mitte 1962 auf 15 Prozent, ein Jahr später auf 10 Prozent herabgesetzt und bis Ende 1964 ganz beseitigt werde. Nicht ganz klar ist, ob diese Vorschrift auch die privaten Arbeitgeber verpflichtet oder nur im Bereich der staatlichen Kompetenzen gilt, wie das anlässlich der Beratung des Abkommens Nr. 100 der internationalen Arbeitskonferenz in unserem Parlament erklärt wurde.

Die Harmonisierung der Sozialvorschriften

Die übrigen sozialpolitischen Bestimmungen der EWG sind sehr unbestimmt formuliert, und auch die bisherige Praxis hat noch keine Klärung gebracht. Die eigentlichen Sozialvorschriften umfassen nur sechs Artikel (117 bis 122).

Einleitend wird von der Notwendigkeit gesprochen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte zu verbessern und dadurch «auf dem Weg des Fortschritts ihre *Angleichung* zu ermöglichen». Für die Verwirklichung dieses Ziels werden folgende Wege angedeutet: Das Wirken der Gemeinschaft werde eine *Abstimmung* der Sozialordnungen begünstigen. Ferner wird von einer *Angleichung* der Rechts- und Verwaltungsvorschriften gesprochen, und schließlich wird der EWG-Kommission die Aufgabe gestellt, eine enge *Zusammenarbeit* zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern. Zur Untersuchung einzelner Fragen sind eine Reihe von Kommissionen, Subkommissionen und Arbeitsgruppen eingesetzt worden.

Der Sozialausschuß der gemeinsamen Versammlung (EWG-Parlament) hat am 12. Oktober 1961 einen vom Holländer *Nederhorst* vertretenen Bericht über die *soziale Harmonisierung*² angenommen, der versucht, über die Terminologie der europäischen Verträge (EWG, Montanunion, Euratom) etwelche Klarheit zu schaffen. Darin wird bemängelt, daß die sozialen Aspekte im Vertrag von Rom ungenügend berücksichtigt worden seien. Es wird auf die verschiedenen Ausdrücke hingewiesen, die im Vertrag vorkommen – Vereinheitlichung, Angleichung, Harmonisierung, Koordinierung –, ohne daß deren Sinn und Tragweite umschrieben wird. Der Bericht kommt zum Schluß, «daß noch kaum ein Anfang mit der sozialen Harmonisierung gemacht worden ist».

Die verschiedenen Ausdrücke für ungefähr dieselbe Sache haben auch den Verfassern der beiden Kommentare zum EWG-Vertrag zu schaffen gemacht. Sie versuchten, eine Abstufung der verschiedenen Begriffe nach ihrem Wirkungsgrad vorzunehmen, wobei sie aber nicht übereinstimmen. Sehr gründlich ist dieses Problem in einer

² Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente. Dokument 87 vom 14. 11. 1961.

Abhandlung von *Norbert Lochner* behandelt worden³. Dieser Autor hat die Ausdrücke in den vier Sprachen, in denen die Verträge abgefaßt sind, miteinander verglichen und festgestellt, daß die Ausdrücke auch in den Uebersetzungen nicht einheitlich verwendet wurden. Er kommt zum Schluß, daß ein grundlegender Unterschied in der Bedeutung von *acht Wörtern*, die ungefähr das gleiche ausdrücken, nicht besteht, «selbst wenn er von den Verfassern der Verträge ursprünglich beabsichtigt worden sein sollte». Also liegt die Entscheidung bei der *Interpretation*, die in der künftigen Anwendungspraxis gegeben wird. Man wird abstellen auf den Zweck, der mit der Harmonisierung verfolgt wird, nämlich die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen.

In diesem Zusammenhang sind auch die Artikel 100 bis 102 des Vertrages über die *Angleichung der Rechtsvorschriften* wichtig, die allgemein gelten, also auch auf die Sozialpolitik angewendet werden können. Der Ministerrat kann Richtlinien aufstellen für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Wenn Unterschiede in diesen Vorschriften die Wettbewerbsbedingungen verfälschen und dadurch eine Verzerrung hervorrufen, wird mit dem betreffenden Staat konferiert. Wenn das nichts nützt, werden Richtlinien erlassen und allenfalls weitere im Vertrag vorgesehene Maßnahmen ergriffen.

Welche Bedeutung diese Bestimmungen für die Sozialpolitik der einzelnen Mitglied- oder assoziierten Staaten haben werden, ist nicht vorauszusehen. Sie sind bisher nicht aktuell geworden, da die Zollschranken erst bis zu 40 Prozent abgebaut wurden. Es ist aber anzunehmen, daß später Begehren auf Angleichung der sozialpolitischen Gesetzgebung oder jedenfalls auf Vereinheitlichung der daraus entstehenden Belastung kommen werden. In einer EntschlieÙung ersucht das Europäische Parlament die Regierungen und die europäischen Exekutiven, die soziale Harmonisierung zu fördern, und es empfiehlt der EWG-Kommission, für alle Wirtschaftszweige Ausschüsse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern einzusetzen zur Prüfung dieser Probleme. Es erwartet, daß diese Kontakte «die Entstehung eines europäischen Arbeitsrechts fördern, zu einer Harmonisierung der Tarifverhandlungen am Ende der Uebergangsperiode führen und einen Beitrag zur Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme leisten». Auf einem Gebiet ist die Angleichung der Bestimmungen schon weitgehend verwirklicht. Artikel 120 lautet: «Die Mitgliedstaaten werden bestrebt sein, die bestehende Gleichwertigkeit der Ordnungen über die *bezahlte Freizeit* beizubehalten.»

³ Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und gemeinsame Politik in den europäischen Verträgen? Von Norbert Lochner. Erschienen in «Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft», Januar 1962.

Der europäische Sozialfonds

Der Zweck des europäischen Sozialfonds (Art. 123 bis 128) besteht darin, die Beschäftigungsmöglichkeiten im Gemeinsamen Markt zu verbessern und dadurch zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen, und zwar besonders durch Förderung der örtlichen und beruflichen Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Auf Antrag eines Mitgliedstaates übernimmt der Fonds die Hälfte der Kosten für Berufsschulung und Umsiedlungsbeihilfe oder auch für Unterstützung bei vorübergehender Arbeitslosigkeit, die sich aus der Umstellung von Unternehmen auf andere Produktion ergeben kann. Im letzten Jahr wurde ein Programm für die Ausbildung italienischer Arbeiter zwecks Beschäftigung in Deutschland und Holland durchgeführt. Die Kosten wurden teilweise von den betreffenden Staaten und teilweise vom Fonds übernommen.

Die Finanzierung der Sozialversicherung in der EWG

Der Apparat des Gemeinsamen Marktes in Brüssel produziert sehr viel Statistik, die als wertvolles Vergleichsmaterial dienen kann. Es darf wohl angenommen werden, daß sich die Statistiker der EWG bemühen, die Vergleiche auf einigermaßen harmonisierte Grundlagen zu stellen, während bisher die Unterschiede in den Methoden oft ein Hauptmangel der internationalen Vergleiche waren.

Im Anhang zum Bericht der EWG-Kommission über die soziale Lage im Jahre 1960 sind Angaben enthalten über die Einnahmen und Ausgaben für soziale Sicherheit in sechs Ländern, woraus auch die Bedeutung der Versicherungsträger in finanzieller Hinsicht ersichtlich wird. Unter sozialer Sicherheit sind zu verstehen die Kranken- mit Einschluß der Mutterschaftsversicherung, ferner die Unfall-, Arbeitslosen-, Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie die Familienbeihilfen.

Von den Einnahmen der Sozialversicherung stammen in Prozenten aus folgenden Quellen:

	Ver- sicherte	Arbeit- geber	Oeffentliche Hand	Andere Quellen
Belgien	21,6	40,0	29,9	8,5
Deutschland	36,7	40,5	18,6	4,2
Frankreich	19,4	68,8	5,3	6,5
Italien	13,5	74,6	6,0	5,9
Luxemburg	25,7	43,0	20,5	10,8
Niederlande	44,9	38,9	7,3	8,9

Es können folgende Typen unterschieden werden: In Frankreich und Italien wird die Hauptlast den Arbeitgebern aufgebürdet. In Belgien, Luxemburg und in der Bundesrepublik tragen die Versicherten selbst und der Staat neben den Arbeitgebern wesentlich zur Finanzie-

rung bei, während in Holland die Versicherten mit 45 Prozent der gesamten Einnahmen am stärksten belastet sind.

Natürlich ist die Lastenverteilung in den einzelnen Versicherungszweigen sehr verschieden. In allen Ländern werden die Kosten der Familienbeihilfen fast ausschließlich von den Arbeitgebern getragen. In der Krankenversicherung betragen die Beiträge der Versicherten in Deutschland und Luxemburg mehr als die Hälfte der Einnahmen, während die öffentliche Hand mit Ausnahme von Belgien nur äußerst wenig zur Finanzierung beiträgt. Für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung werden die Kosten in Deutschland, Belgien und Luxemburg ziemlich gleichmäßig auf Versicherte, Arbeitgeber und Staat verteilt, während in den Niederlanden die Versicherten 60 Prozent zu übernehmen haben.

Die Bedeutung der einzelnen Versicherungszweige erkennen wir an den Ausgaben für soziale Sicherheit. Von den Gesamtausgaben entfallen in Prozenten auf

	Kranken- versicherung	AH/IV	Unfall- versicherung	Arbeitslosen- versicherung	Familien- beihilfen
Belgien . . .	25,1	32,7	7,3	14,9	20,0
Deutschland	28,8	57,3	5,7	5,5	2,7
Frankreich	25,3	31,0	8,0	0,3	35,4
Italien	22,1	40,1	5,4	4,2	25,5 ¹
Luxemburg .	22,0	44,4	14,6	0,1	18,9
Niederlande	31,3	42,7	4,1	6,8	15,1

¹ Dazu 2,7 Prozent für andere Systeme.

Daß die Versicherung für die Zeiten des Alters, der Invalidität und für die Hinterlassenen die größten Aufwendungen aufweist, war zu erwarten; nur in Frankreich wird für die Familienzulagen ein noch größerer Anteil verwendet. Die Aufwendungen für die Krankenversicherung (einschließlich Mutterschaftsversicherung) erfordern 22 bis 31 Prozent der Gesamtkosten.

Von entscheidender Bedeutung ist aber die Belastung des Volkseinkommens durch die Sozialversicherung. Auch darüber hat die EWG-Kommission Angaben gemacht.

Ausgaben in Prozent des Volkseinkommens

	Kranken- versicherung	AH/IV	Unfall- versicherung	Arbeitslosen- versicherung	Familien- beihilfen	Total
Belgien . . .	3,3	4,3	1,0	2,0	2,6	13,2
Deutschland	4,2	8,3	0,8	0,8	0,4	14,5
Frankreich	3,3	4,0	1,0	0,0	4,5	12,8
Italien	2,7	5,0	0,7	0,5	3,1 ²	12,3
Luxemburg .	2,9	5,9	1,9	—	2,5	13,2
Niederlande	3,2	4,4	0,4	0,7	1,6	10,3

² Dazu 0,3 Prozent für andere Zwecke.

Es überrascht, daß die Gesamtausgaben der sechs Länder für die soziale Sicherheit im Verhältnis zum Volkseinkommen nur wenig voneinander abweichen. Deutschland hat die größte und Holland die niedrigste Belastung. Aber die Unterschiede sind so bescheiden, daß eine Harmonisierung nicht schwierig erscheint. Doch dieses Bild trügt. Denn die Konkurrenzbedingungen werden vornehmlich durch die Höhe der Belastung der Unternehmungen durch Sozialbeiträge und durch Steuern beeinflußt, und in dieser Hinsicht bestehen große Differenzen zwischen den Partnern des Gemeinsamen Marktes.

Prof. Dr. Max Weber, Bern

Die Türkin zwischen gestern und heute

Wer in der Türkei den Orient sucht, wird enttäuscht sein. Die Türkei ist, so wird einem überall versichert, ein europäisches Land, das diesen seinen europäischen Kurs *Atatürk* verdankt, der heute noch wie ein Vater, ja wie ein Heiliger geliebt und verehrt wird. Atatürk schuf in den zwanziger Jahren aus den Resten des alten Osmanischen Reiches, aus einem zuletzt von vielen Fremdmächten besetzten Gebiet, die heutige Türkei, sicherte die Grenzen und begann ein großes Reformwerk, dessen Ziel ein europäisches, modernes Land war. Er schuf neue Gesetze nach Schweizer Vorbild, trennte Kirche und Staat, begann, Schleier, Fez, Turban und Polygamie abzuschaffen, ersetzte die schwierige arabische Schrift durch die lateinische und modernisierte die türkische Sprache. Was er sich vorgenommen hatte, ist jedoch ein Werk von solchen Ausmaßen, daß es von einer Generation nicht zu bewältigen ist. Da Atatürk bereits im Jahre 1938 starb, konnte er nur einen ganzen geringen Teil seiner Pläne verwirklichen. Die von ihm so mutig begonnene Modernisierung des Landes verlangsamte sich jedoch während der letzten zehn Jahre beträchtlich. Die im Frühjahr 1960 gestürzte Regierung Menderes/Bayar nutzte die Unwissenheit der Massen (zwei Drittel des Volkes sind noch immer Analphabeten) für die Erreichung ihrer persönlichen Ziele und unterstützte alles, was einen Rückschritt verhielt: sie duldeten, daß die Männer auf dem Lande ihre Frauen zwangen, sich wieder zu verschleiern, sie förderte den Bau von Moscheen anstelle von Schulen; sie schloß die Kulturzentren auf dem Lande, die der Landbevölkerung die Anfänge einer modernen Bildung vermittelten; sie verschleuderte die Gelder, die zum Aufbau der Wirtschaft dienen sollten, für Repräsentationszwecke.

Wer heute, in Erinnerung an Atatürk, die neue Türkei sucht, findet etwas ganz anderes, als er erwartet hatte. Von der alten türkischen Kultur ist zwar kaum noch etwas zu bemerken, sie gilt als