

Molitor, Bruno

Article — Digitized Version

Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Molitor, Bruno (1970) : Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 1, pp. 25-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134062>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Bei der Aufstellung und Verwirklichung des Konzepts zu der in Den Haag anvisierten europäischen „relance“ kommt der Bundesrepublik große Bedeutung zu. Entgegen der Meinung mancher konnten und können wir es uns nicht leisten, auf die Vorschläge anderer zu warten.

Aufgaben der BRD

Es steht der Bundesrepublik jetzt gut an, ein entschlossenes und weitsichtiges Konzept zu präsentieren, das sowohl konkrete Lösungen der anstehenden Probleme enthält als auch den politischen Willen der Regierungen erkennen läßt, der Gemeinschaftspolitik wieder erste Priorität einzuräumen.

Inhalt einer Initiative müßten sein:

Ein verbindlicher Zeitplan für die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion zum 1. Januar 1975.

Eine verbindliche Bereitschaft zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des institutionel-

len Systems der Gemeinschaft (Rückkehr zu Mehrheitsentscheidungen im Rat, Wiedereinsetzung der Kommission in ihre verfassungsmäßige Aufgabe).

Eine genaue Festlegung der sachlich für die Beitrittsverhandlungen mit dritten Staaten zu klärenden Gemeinschaftsposition und des Beginns solcher Verhandlungen.

Ein überzeugendes Programm für den Fortgang der Integration mit fest umrissenen, zeitlich fixierten Etappen würde ein wichtiger Beitrag zur europäischen Einigung und damit auch zur Korrektur des immer wieder auftauchenden Mißtrauens gegenüber dem deutschen wirtschaftlichen Übergewicht sein.

Denn nur eine alle Mehrdeutigkeit ablehnende, vorbehaltlos in die Europäische Gemeinschaft integrierte Bundesrepublik wird der in West und in Ost latent vorhandenen Besorgnis vor deutschen „Unsicherheiten“ begegnen und ihren wichtigsten Beitrag zur Überwindung der europäischen Teilung leisten können.

Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Prof. Dr. Bruno Molitor, Würzburg

In der schwierigen Phase, die die EWG jetzt zumal aus währungspolitischen Gründen durchläuft, ist es gut, sich die Rangordnung der angestrebten Ziele in Erinnerung zu rufen. Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften verfolgte vorrangig ein politisches Ziel, nämlich die Einigung Europas voranzutreiben. Sie sollen, nach den Worten Robert Schumans, „die ersten konkreten Grundlagen einer europäischen Föderation schaffen“.

Es war ein kluger Schachzug, dabei im ökonomischen Bereich anzusetzen. Denn nichts ist heute – in West und Ost – als Gütezeichen einer Politik wirkungsvoller als eine Hebung des allgemeinen Lebensstandards. Und daß hier der Übergang zu einem gemeinsamen Markt rasche Erfolge zeitigen würde, war nach der Periode der Autarkie- und Kriegswirtschaften mit ihrer willkürlichen Zerstückelung des europäischen Wirtschaftsraumes

vorauszusehen. Die verbesserte Arbeitsteilung und erhöhten Produktivitätschancen haben das Sozialprodukt stärker steigen lassen, als das bei mehr oder minder abgeschlossenen Volkswirtschaften je möglich gewesen wäre. Und zwar gewann nicht nur die Fortschrittsrate im Wirtschaftsraum insgesamt, sondern ebenso das Inlandswachstum jedes der beteiligten Länder.

Aber auch dies macht den ökonomischen Ansatzpunkt für eine politische Integration besonders vorteilhaft: Ist erst einmal die Wirtschaftsverflechtung zwischen den Partnern in Gang gekommen, so läßt sie sich nur bei Strafe unwahrscheinlicher Verluste wieder rückgängig machen. Das gibt der Hoffnung eine solide Basis, daß die EWG die politischen Klimaschwankungen, die sich von Zeit zu Zeit einstellen, überstehen wird und daß die unvermeidlichen Abstimmungsprobleme in der Währungs- und Wachstumspolitik langsam, aber sicher

auf den einzig vernünftigen Weg führen, nämlich zu einer gemeinsamen Rahmensteuerung der Wirtschaftsentwicklung.

Überbewertung der „Opfer“

Freilich, der spektakuläre Anfangserfolg des Zusammenschlusses läßt sich aus der Sache heraus nicht beliebig wiederholen¹⁾. Auch ist es natürlich, daß man sich allenthalben an die Chancen des gemeinsamen Marktes als etwas Selbstverständliches gewöhnt hat. Da bleibt es dann nicht aus, daß die „Opfer“, die die Wirtschaftsintegration abfordert, für die politische Öffentlichkeit in ein um so greller Licht rücken. Das gilt zumal von der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik, die mit einer agrarischen Überproduktion zu kämpfen hat: Die Belastung des Konsumenten, sei es direkt über überhöhte Preise, sei es indirekt über staatliche Subventionen, scheint in der Tat zu einem Faß ohne Boden zu werden. Nun ist es gewiß richtig, daß das Agrarproblem weder von der EWG verursacht wurde noch eine Besonderheit der europäischen Breiten darstellt. Und sicherlich versprechen neue Konzepte, wie etwa der Mansholt-Plan, dem sachlichen Kern der Malaise besser beizukommen. Aber auch abgesehen von den politischen Schwierigkeiten, hier das Steuer herumzuwerfen, können sie nur langfristig eine Lösung bieten. Zunächst werden die finanziellen Belastungen eher noch steigen.

Angesichts einer solchen Lage an der ökonomischen Front, und um dem politischen Integrationsziel wieder einen Auftrieb zu geben, scheinen sich die Gedanken enragierter Europäer verstärkt auf den sozialpolitischen Bereich zu richten: Sind hier notwendige Schritte versäumt worden? Lassen sich auf diesem Gebiet neue Impulse setzen, die dem Elan der öffentlichen Meinung aufhelfen können?

Verteilungsproblem

Was zunächst die Kritik an der bisherigen Entwicklung betrifft, so bedarf die These, „daß sich der soziale Fortschritt nicht zwangsläufig aus der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes ergibt“²⁾, der Qualifizierung. Wird der „soziale Fortschritt“ auf das Niveau der allgemeinen Lebenshaltung bezogen, so ist er überall eingetreten, wenn auch nicht in allen Gebieten in gleichem Ausmaß. Stellt man dagegen auf die Einkommensverteilung ab, so kann freilich von einer automatischen Angleichung zwischen den sozialen

¹⁾ Immerhin ist an den Beitritt Großbritanniens und der skandinavischen Staaten zu denken, wenn er sich auch, so wie die Dinge im englischen Fall liegen, nicht ohne erhebliche sachliche Schwierigkeiten vollziehen kann. Entscheidend bleibt indessen, daß nicht das politische Integrationsziel Schaden nimmt.

²⁾ Vgl. Sozialpolitik in der EWG, Presse- und Informationsdienst der Europäischen Gemeinschaften, Bonn, o. J.

Gruppen keine Rede sein. Das ist im internationalen Wachstumsprozeß nicht anders als im binnenwirtschaftlichen. Aber daraus läßt sich der Politik der Gemeinschaftsorgane kaum ein Vorwurf machen. Auf der Integrationsstufe einer Zollunion hängt es entscheidend von den einzelnen Regierungen ab, inwieweit das steigende Volkseinkommen verteilungspolitischen Zielen dienstbar gemacht wird. Insofern ergibt sich der mehr oder minder starke „soziale Fortschritt“ im gemeinsamen Wirtschaftsraum aus dem Durchschnitt der Verteilungsinitiativen auf nationaler Ebene.

Ähnliches gilt für den sozialen Abstand zwischen einzelnen Regionen, die ja jeweils Teil eines nationalen Wirtschaftsgebietes sind. Um Landstriche, die im Wirtschaftswachstum zurückbleiben, zu entwickeln, bedarf es in erster Linie der Entscheidung und Anstrengung der betreffenden Regierung. Die Gemeinschaft kann diese nationale Strukturpolitik immer nur fördern. So beschränkt sich die Europäische Investitionsbank mit gutem Grund im allgemeinen auf die „Spitzenfinanzierung“.

Härten bei strukturellem Wandel

Anders liegen die Dinge bei strukturellen Verschiebungen, die die Verflechtung der nationalen Wirtschaften mit sich bringt. Sie bedeuten für bestimmte Arbeitnehmergruppen ein Beschäftigungsrisiko. Nun wirkt zwar eine hohe gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage bei entsprechender Arbeitsmobilität wie ein lautloser Mechanismus, um die freigesetzten Arbeitskräfte aufzusaugen. Aber der strukturelle Wandel pflegt nicht die günstigen Bedingungen der Vollbeschäftigung abzuwarten. Und selbst dann kann der Wechsel des Arbeitsplatzes für den Einzelnen mit sozialen Härten verbunden sein. Hier ist es nicht mehr als billig, daß die Gemeinschaftsorgane einspringen. Das Integrationsrisiko darf nicht einseitig bestimmte Bevölkerungsgruppen treffen, wenn die Idee des wirtschaftlichen Zusammengehens im öffentlichen Bewußtsein nicht Schaden nehmen soll.

Eine Abhilfe bietet der Europäische Sozialfonds, der durch die Mitgliedstaaten finanziert und von einem Beratenden Ausschuß unterstützt wird, dem auch Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen angehören. Er ersetzt die Hälfte der Mittel, die ein Land zur Wiedereingliederung freigesetzter Arbeitskräfte aufwendet. Dabei geht es in gleicher Weise um Maßnahmen der beruflichen Umschulung bzw. der Erstausbildung für ungelernete Arbeiter und der Umsiedlung von Arbeitslosen wie um den Lohnausgleich für Einkommensverluste infolge von Betriebsumstellungen.

Natürlich lassen sich die Ausstattung des Fonds, die Verfahrensweisen und möglicherweise der Erstattungssatz verbessern. Auch wäre seiner Tätigkeit eine größere Publizität zu wünschen; daß sich dabei einzelne Länder als die Hauptbegünstigten herausstellen, wird nur nützliche Aufklärungsdienste leisten. Aber eine prinzipiell andere Methode des Vorgehens dürfte sich nicht empfehlen. Insbesondere kann aus gesamtwirtschaftlichen Gründen keine Garantie des Arbeitsplatzes geboten werden, den der einzelne Beschäftigte einmal innehat.

Freizügigkeit der Arbeitskräfte

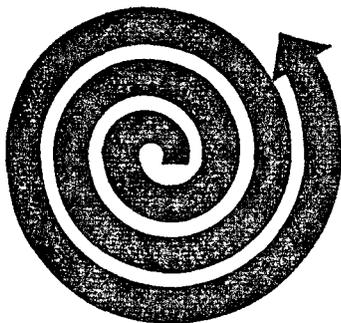
Die Freizügigkeit des Arbeitsfaktors gehört zur Konstitution eines gemeinsamen Marktes ebenso wie der freie Gütertausch und der freie Kapitalverkehr. Schon ökonomisch besteht ein Interesse daran, daß sich der Arbeitseinsatz hin zum Ort der relativ höchsten Produktivität innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft bewegen kann. Das ist zugleich der sicherste Weg, um das Lohngefälle zwischen den Mitgliedsländern zu vermindern; denn den Abwanderungsverlusten läßt sich wirksam nurmehr mit Einkommenserhöhungen begegnen. Nicht minder bedeutsam ist indessen der Freiheitsgewinn für den einzelnen Bürger. Ja, in der Freizügigkeit der Arbeitnehmer liegt der erste Schritt zu einer faktischen europäischen Staatsbürgerschaft.

Die Behauptung, daß keine nennenswerte Neigung zur grenzüberschreitenden Mobilität bestehe, auch wenn sie juristisch möglich wäre, dürfte in dieser Verallgemeinerung zumindest nicht für die jüngere Generation zutreffen. Was ihr tatsächlich im Wege steht, sind zunächst einmal die abschreckenden verwaltungstechnischen Formalitäten. Hier kommt es in erster Linie auf eine verstärkte Zusammenarbeit der nationalen Arbeitsverwaltungen, einschließlich eines überregionalen Arbeitsnachweises, an. Ebenso müssen Fortschritte in der

allseitigen Anerkennung von Berufsdiplomen erzielt werden. Hinzutreten hätte eine Absprache, die jedermann – unbeschadet seines Herkunftslandes – den ungehinderten Zugang zu den Ausbildungsstätten (einschließlich der Stipendienförderung) garantierte. Und im übrigen könnte die Neugründung von Bildungseinrichtungen, die die Gemeinschaft unterhält, eine nicht zu unterschätzende Signalwirkung ausüben. An dieser Stelle zeigt sich denn auch, wie sehr sich Sozial- und Bildungspolitik gegenseitig ergänzen müssen, nicht zuletzt um das Hindernis der Fremdsprache abzubauen, das sich der Arbeitsmobilität entgegensehrt.

Umfassende Gleichstellung erforderlich

Hier überall bietet sich für neue Integrationsimpulse ein breiter Raum. Aber natürlich bleiben die handfesten Schwierigkeiten der Wohnraumversorgung und der Einordnung in das jeweilige System der Sozialen Sicherung. Die Freizügigkeit ist nicht mehr als eine juristische Deklaration, wenn der zuwandernde Arbeitnehmer nicht den einheimischen Beschäftigten in beiden Beziehungen gleichgestellt wird. Freilich ist das zumal für die Soziale Sicherung leichter gesagt als getan. Denn Art und Höhe der Leistungen unterscheiden sich von Land zu Land erheblich, was einen Übergang hemmen muß. Weiterführen kann nur eine Regelung, die wir als „sozialpolitisches Territorialprinzip“ bezeichnen: Der Arbeitnehmer wird unbeschadet seiner Nationalität grundsätzlich durch das Sicherungssystem des Landes geschützt, in dem er jeweils tätig ist, und soweit die Sozialleistungen differenziert werden, erfolgt seine Einstufung nach den im bisherigen Arbeitsleben erworbenen Ansprüchen. Die geringsten Schwierigkeiten ergeben sich dabei noch für die kurzfristig leistenden Krankheits-, Arbeitslosigkeits- und Kindergeldsparten (und die Unfallsparte, soweit sie als Haftpflichtversicherung der Arbeitgeber



Entwicklung wird im Geschäftsleben registriert an der Höhe der Marktanteile und an der Größe der Gewinnmargen. Darum sind auch die sorgfältigen Analysen unserer Mitarbeiter und die zeitgemäßen Einrichtungen unseres Kundendienstes Pluspunkte für Ihren Erfolg. Sie sollten das berücksichtigen.



COMMERZBANK
... eine Bank, die Ihre Kunden kennt

konstruiert ist); denn hier kommt es im wesentlichen darauf an, daß die zeitliche Anwartschaft durch die jeweils vorausgegangene Arbeitstätigkeit erfüllt ist. In der Invaliditäts- und Alterssparte jedoch liegen die Dinge komplizierter. Gewiß wird auch bei ihnen so zu verfahren sein, daß alle zurückliegenden Versicherungszeiten für die Einstufung und damit die Leistungsgewährung zusammengerechnet werden. Indessen hat der Versicherte bei der nationalen Institution, die im Versicherungsfall schließlich seine Ansprüche abdecken muß, nicht zu einer entsprechenden Kapitalbildung beigetragen, und die Alterssparte ist ja im Unterschied zur Krankheitspartie mehr eine Spar- als eine Versicherungseinrichtung, mag sie auch im Umlageverfahren finanziert werden. Es muß zu einem Clearing zwischen den regionalen Sicherungssystemen kommen; denn daß sich die wechselseitigen Belastungen durch Arbeitnehmerwanderungen genau die Waage hielten, ist kaum anzunehmen. Und man kann nur wünschen, daß dabei auf allen Perfektionismus verzichtet wird, der erfahrungsgemäß lediglich den Verwaltungsaufwand anschwellen läßt.

„Wettbewerbsverzerrung“ durch Sozialleistungen

Wohlgermerkt, auf der Integrationsstufe der Freizügigkeit der Produktionsfaktoren geht es allein um Vorkehrungen, die den reibungslosen Übergang in ein Mitgliedsland der Wirtschaftsgemeinschaft ermöglichen. Es kann keine Rede davon sein, daß dazu auch die Höhe der Sozialleistungen unter den nationalen Sicherungssystemen angeglichen werden müßte. Im Gegenteil, diese Unterschiede wirken ebenso wie die Lohndifferenzen, mit denen sie im übrigen in Harmonie zu stehen pflegen, als wichtiger Anreiz, von der Freizügigkeit Gebrauch zu machen. Ja, auf die Dauer wird eine erhöhte Arbeitsmobilität von selbst die nationalen Sozialpolitiken unter einen Wettbewerbsdruck setzen, ähnlich wie freie Kapitalwanderungen die regionalen Steuersysteme.

So waren die Väter der Römischen Verträge gut beraten, in der direkten gesetzlichen Angleichung von sozialpolitischen Regelungen entgegen allem Druck äußerste Zurückhaltung zu üben. Praktisch gibt es einschlägige Bestimmungen nur im Fall von Überstunden, bezahltem Urlaub und der Gleichbehandlung der weiblichen Arbeitskräfte. Aber auch hier wirkt die wirtschaftliche Entwick-

lung bei einem allgemein steigenden Beschäftigungsgrad und Lebensstandard ohnehin in Richtung der dekretierten Angleichungen.

Die Sozialpolitiker müssen auf der Hut sein, daß sie mit der mißverständlichen Forderung nach „sozialer Harmonisierung“ nicht vor den Karren von Produzentengruppen gespannt werden, die die unterschiedliche Höhe der Sozialleistungen für ihre These von den „Wettbewerbsverzerrungen“ auszumünzen suchen, die es beim Güteraustausch in der EWG abzubauen gelte. Das wäre nicht nur ein äußerst kostspieliges Unterfangen — eigentlich sollte man meinen, daß die Erfahrungen mit den Agrarmarktordnungen hinreichenden Anschauungsunterricht geliefert hätten. Auf der Stufe der Zollunion ist eine solche Vereinheitlichung auch überflüssig. Denn hier kann die Devise nicht: Sozialkostenausgleich und dann Konkurrenz lauten. Vielmehr kommt es bei der jeweils gegebenen Kostenstruktur auf die Produktivitätssteigerung durch den gerade in der EWG verstärkten internationalen Wettbewerb an, die es dann zu ihrem Teil ermöglicht, auch das Sozialleistungssystem, je nach Lage des einzelnen Integrationslandes, zu konsolidieren oder auszubauen.

Soziale Sicherung

In Wahrheit meinen die Sozialpolitiker mit ihrer Forderung nach „sozialer Harmonisierung“ etwas anderes. Sie möchten, daß der wirtschaftliche Fortschritt im Gemeinsamen Markt auch der Verbesserung der Sozialen Sicherung nutzbar gemacht wird. Das ist ein durchaus legitimes Begehren. Indessen, das Europäische Parlament kann in dieser Hinsicht noch so dringende Appelle ausarbeiten: Bei der gegebenen juristischen Konstruktion hängt alles vom Ministerrat ab, und dort scheint die Meinung vorzuherrschen, daß die Sozialpolitik im Kern nach wie vor eine nationale Angelegenheit ist. In diesem Stadium der Entwicklung bleibt nur der Weg, daß die einzelnen Parlamente die öffentliche Meinung zu gewinnen suchen und auf ihre Regierungen einen entsprechenden Druck ausüben. Und in der Sache käme es auf Vorarbeiten an, welcher der denkbaren Sicherungstypen sich für eine gemeinsame Sozialpolitik am besten eignet. Freilich, im vollen Sinne durchzusetzen ist sie erst in einem „europäischen Bundesstaat“.

VEREINSBANK IN HAMBURG

Zentrale: Hamburg 11 · Alter Wall 20-30 · Telefon 36 10 61

57 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL