

NATIONALE TRADITIONEN DER SOZIALPOLITIK UND EUROPÄISCHE INTEGRATION

Einleitung

In der Geschichte der europäischen Einigung scheint der Sozialpolitik auf den ersten Blick wenig Bedeutung zuzukommen. Keine der großen Auseinandersetzungen, in denen sich das politische Selbstbewußtsein Europas geformt hat, betrifft den Bereich der Sozialpolitik. Und die drei Verträge, auf denen die europäischen Gemeinschaften gründen, haben offensichtlich primär einen wirtschaftspolitischen Inhalt. Mit Sozialpolitik wurden auf europäischer Ebene bisher keine politischen Lorbeeren verdient. Es scheint sich vielmehr um eine trockene Materie für Spezialisten zu handeln, die keiner so richtig durchschaut.

Dies vordergründige Fehlen der Sozialpolitik im Prozeß der europäischen Integration bildet den Ansatzpunkt der nachfolgenden Überlegungen: Warum ist das so und ist es wirklich so? Auf jeden Fall steht es in auffallendem Gegensatz zur Entwicklungsgeschichte der europäischen Nationalstaaten, wo der Sozialpolitik immer wieder eine die sozialen Gegensätze überbrückende Wirkung zukam. Größere Sozialreformen kamen oft in kritischen politischen Situationen zustande und stabilisierten den politischen Zusammenhalt. Könnte also Sozialpolitik nicht möglicherweise ein Vehikel der politischen Einigung Europas werden?

Ähnliche Vorstellungen schwebten offenbar Willy Brandt vor, als er im Anschluß an die Pariser Gipfelkonferenz von 1972, die den Übergang von einer Bewegung bloß ökonomischer Integration im ‚gemeinsamen Markt‘ zu einer ‚politischen Union‘ markierte, erklärte: „Die europäische Union wird sich als Wirtschafts- und Währungsunion, als Sozialunion, als politische Union beweisen müssen“. Mit dem Wort ‚Sozialunion‘ gelang damals Brandt wieder einmal eine politisch brisante Wortschöpfung, die denn auch in der Folge von „Berufseuropäern“ mit Interesse aufgegriffen wurde.¹

Während die Schritte zur Schaffung und Stärkung der politischen Union seither offenkundig sind – die Direktwahl des Europäischen Parlaments und die kürzliche Vorlage eines Vertrags für die Europäische Union sind hierfür deutliche Belege – scheinen Begriff und Wirklichkeit einer ‚Sozialunion‘ bisher nur wenig Konturen gewonnen zu haben.² Wie aber soll Europa als ein politischer Verband entstehen, wenn nicht gleichzeitig die sozialen Gemeinsamkeiten wachsen? Man sollte sich nicht täuschen: *der erklärte Wille zur politischen Integration tendiert zu einer fortschreitenden Verdrängung nationalstaatlicher Kompetenzen durch supranationale.* Und zum mindesten die europäischen Behörden selbst tun alles, um diesen Prozeß weiter zu fördern, wie sich auch am Beispiel der Sozialpolitik zeigen wird.

Europa ist heute in rechtlicher Hinsicht in weit höherem Maße bereits politische Realität, als den meisten von uns bewußt ist. Während wir unsere politischen Interessen, um nicht zu sagen Leidenschaften, noch immer auf die Ebene der Bundesrepublik konzentrieren, nimmt das Gewicht der Entscheidungen in Brüssel und Luxemburg für unsere zukünftigen Lebensbedingungen laufend zu. Dennoch bleibt dies für die meisten von uns eine abstrakte, sozusagen unwirkliche Botschaft. Europa ist zu einem Geschäft der Spezialisten geworden, im wesentlichen zu einem Geschäft der nationalen und supranationalen Beamten, aber natürlich auch spezialisierter Juristen, Manager und Werbefachleute, weit weniger schon von Wissenschaftlern. Es gibt kaum eine soziale Wirklichkeit ‚Europa‘ jenseits unserer humanistischen Bildung und unserer touristischen Erinnerungen, an der wir uns orientieren könnten.

Was aber hat diese soziale Wirklichkeit ‚Europa‘ mit Sozialpolitik zu tun? Ich will versuchen, mein Thema in fünf Schritten zu entwickeln. Zunächst einige allgemeine Anmerkungen zum Begriff und zur Verschiedenheit nationaler Ausprägungen zur Sozialpolitik. Davon ausgehend sei das Problem der Koordination der unterschiedlichen nationalen Sozialpolitiken auf europäischer Ebene am Beispiel der sozialen Sicherung von Wanderarbeitnehmern skizziert, deren Regelung das Kernstück bisheriger Sozialpolitik der europäischen Gemeinschaften bildet. Diesem Modell supranationaler Sozialpolitik wird sodann ein alternatives Modell europäischer Sozialpolitik gegenübergestellt, wie es im Rahmen des Europarats angestrebt wird. Abschließend sollen die beiden Modelle im Hinblick auf ihre Wirkungsbedingungen verglichen werden.

Was heißt Sozialpolitik?

Der Begriff ‚Sozialpolitik‘ ist um die Mitte des 19. Jahrhunderts in Deutschland geprägt worden und wurde erst nach dem Zweiten Weltkrieg international üblich. Er bezog sich zunächst auf die Lösung der sozialen Probleme, die sich aus der Auflösung der Feudalverhältnisse im Zuge der Stein-Hardenberg'schen Reform und der Wirksamkeit der Handels- und Gewerbefreiheit ergaben. Es ist beeindruckend, wie sehr konservative (wie Franz von Baader), liberale (wie Robert von Mohl), reformerische (wie Lorenz von Stein) und revolutionäre Sozialwissenschaftler (wie Karl Marx) um die Mitte des 19. Jahrhunderts in der Diagnose übereinstimmten, daß die entscheidende Ursache für das Elend der Zeit in der Tatsache zu finden sei, daß nunmehr die Eigentumsverhältnisse die sozialen Machtverhältnisse bestimmten, und daß die soziale Entwicklung zu einer immer deutlicheren Trennung zwischen den Besitzenden und den ‚vermögenslosen Proletaires‘ tendiere. Diese Sachverhalte wurden im Horizont der Hegel'schen Unterscheidung von ‚Staat‘ und (bürgerlicher) ‚Gesellschaft‘ interpretiert, und der Begriff Social-Politik bedeutete das Programm der Überwindung einer Trennung von Staat und Gesellschaft, einer ‚Vermittlung‘ beider. Dabei wurden unter Social-Politik keineswegs nur staatliche Tätigkeit verstanden, sondern auch ‚gesellschaftliche‘ Formen kollektiver Selbsthilfe oder auch karitativ oder paternalistisch motivierter Fremdhilfe, wie sie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts durch christliche Vereinigungen und Unternehmer geleistet wurde.³ Vor allem unter

den Industriearbeitern kam zunächst verschiedenen Formen kollektiver Selbsthilfe größere Bedeutung zu als dem Ruf nach Staatshilfe. So gab es beispielsweise in England bereits 1,2 Mio. Gewerkschaftsmitglieder und 4 Mio. Mitglieder von ‚friendly societies‘, d. h. von Hilfskassen auf Gegenseitigkeit, deren Mitglieder einen wöchentlichen Beitrag zahlten und dafür im Falle der Erwerbsunfähigkeit infolge von Krankheit Anspruch auf ärztliche Leistungen und eine Unterhaltszahlung geltend machen konnten. Im Unterschied zu England wurden in Preußen die dort weit schwächeren Hilfskassen auf Gegenseitigkeit im Jahre 1883 in das neu geschaffene staatliche Krankenversicherungssystem inkorporiert. Damals entstand das erste Modell staatlicher Sozialpolitik mittels Einrichtungen der Sozialversicherung, das jedoch in anderen Ländern nur zögernd und teilweise übernommen wurde.

Wenn wir heute Sozialpolitik mit einer gewissen Selbstverständlichkeit als institutionalisiertes Feld *staatlicher* Politik betrachten, so dürfen wir diese tieferen Wurzeln nicht vergessen. Sozialpolitik ist entstanden im Kampf um die Lösung sozialer Problemlagen, die von wachsenden Teilen der Bevölkerung als unerträglich, als mit einem gerechten, ja sogar friedlichen Zusammenleben von Menschen innerhalb eines Staates unvereinbar angesehen wurden. *Sozialpolitik ist somit das Ergebnis gesellschaftlicher Auseinandersetzungen – und sie ist gleichzeitig diese Auseinandersetzung selbst.* Die englische Sprache unterscheidet hier deutlicher zwischen ‚social politics‘ als dem Kampf um die politische Lösung sozialer Probleme und ‚social policy‘ als Begriff zur Kennzeichnung der einmal getroffenen politisch-administrativen Maßnahmen zur Bearbeitung bestimmter Problemlagen.

So hat Sozialpolitik stets zwei Seiten: Die *emphatische oder programmatische*, die sich um Begriffe wie Gerechtigkeit, Gleichheit, sozialen Frieden und soziale Sicherheit kristallisiert, wo die moralische Empörung über bestimmte Formen von Ungerechtigkeit, Verelendung oder Ausbeutung in die Forderung nach sozialer oder politischer Aktion umschlägt und wo Politiker große Ziele proklamieren. Und die *operative oder bürokratische*, wo diese Begriffe in die kleine Münze von Vollzugsverordnungen und alltäglichen Leistungen umgesetzt werden: Wo Fabrikinspektoren mangelnde Arbeitsschutzvorrichtungen beanstanden, erschöpfte Menschen um eine Berufsunfähigkeits- oder Erwerbsunfähigkeitsrente kämpfen, Millionen von Überweisungen gegen Monatsende von Versicherungsträgern auf die Konten von Rentnern fließen oder Bedienstete der Sozialämter Kleidergutscheine ausstellen und das Personal von Sozialstationen häusliche Krankenpflege an alten Pflegebedürftigen verrichtet. Und zwischen diesen beiden Seiten der Sozialpolitik vermittelt ein vielschichtiges Geflecht von Interessen, in dem Parteien Wahlkämpfe gewinnen, Ministerien ihre Kompetenzen vergrößern, Wohlfahrtsverbände ihre Autonomie wahren, Gemeinden ihre Sozialhilfelasten vermindern und Sozialarbeiter ihre professionelle Position verbessern wollen.

Nationale Unterschiede der Sozialpolitik

Betrachtet man die Geschichte der Sozialpolitik in diesem breiten skizzierten Sinne in den verschiedenen Ländern Europas, so fällt einerseits auf, daß diese Geschichte

im einzelnen sehr unterschiedlich verläuft, daß jedoch andererseits im Endergebnis die Art der eingeführten sozialen Leistungen sich nicht allzusehr unterscheidet. Dennoch ergeben sich große Unterschiede hinsichtlich der Organisation und des Umfangs der jeweiligen sozialen Leistungen sowie hinsichtlich der Art und Weise des staatlichen Eingreifens in die gesellschaftlichen Verhältnisse und der daraus resultierenden institutionellen Lösungen. Dies hängt einerseits mit der jeweiligen politischen Struktur eines Landes zusammen, andererseits aber auch mit den politischen Kräfteverhältnissen und den vorherrschenden Definitionen der wichtigsten sozialen Probleme. All dies kann hier nur kurz angedeutet werden.⁴

In *Deutschland* konzentrierte sich das sozialpolitische Problembewußtsein angesichts der raschen Industrialisierung und des wachsenden Einflusses der Sozialdemokratie auf die sog. ‚*Arbeiterfrage*‘. Sozialpolitische Maßnahmen waren ursprünglich ausschließlich auf die Industriearbeiter ausgerichtet, und der Kreis der Betroffenen wurde in Deutschland erst allmählich auf die Angestellten und weitere Bevölkerungskategorien ausgedehnt, ein Prozeß, der bis heute nicht abgeschlossen ist.⁵ Dementsprechend stehen in Deutschland arbeitsrechtliche Maßnahmen und die Sozialversicherung im Zentrum des vorherrschenden Verständnisses von Sozialpolitik. Es gibt in der Bundesrepublik nur sehr wenige soziale Maßnahmen (z. B. die Sozialhilfe), auf die grundsätzlich alle Bevölkerungsgruppen einen gleichen Anspruch haben. Das System sozialer Maßnahmen ist in der Bundesrepublik stark gegliedert (man spricht von den Gliederungsprinzipien der Versicherung, der Versorgung und der Fürsorge) und weist eine Vielzahl von z. T. auch konkurrierenden Trägern auf.

Ganz anders in *England*: Hier entwickelte sich die staatliche Sozialpolitik um das Kernproblem der *Armutsbekämpfung*, und Armut war kein spezifisches Problem der Arbeiterschaft, sondern aller minderbemittelten Bevölkerungskreise. Die gut organisierte Arbeiterbewegung hegte bis nach dem Ersten Weltkrieg großes Mißtrauen gegen eine staatliche Regulierung der selbstgeschaffenen Versicherungseinrichtungen. So hat sich in England kein System arbeitnehmerspezifischer Sozialversicherung, sondern ein System allgemeiner Staatsbürgerversorgung durchgesetzt, auf deren Leistungen jedermann grundsätzlich gleichen Anspruch hat und das überwiegend aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird.⁶ Für das Selbstverständnis der englischen Sozialpolitik ist weiterhin die starke Betonung sozialer Dienste auf örtlicher Ebene von Bedeutung, die bereits auf die Gesundheitseinrichtungen im Rahmen des „*Poor Law*“ zurückgehen. Die soziale Sicherung wird hier viel stärker als Dienstleistungs- denn als Umverteilungssystem gesehen als in der Bundesrepublik. Das Arbeitsrecht spielt im sozialpolitischen Zusammenhang kaum eine Rolle.

Werfen wir zur Verdeutlichung der Heterogenität nationaler Traditionen der Sozialpolitik noch kurz einen Blick auf *Frankreich*: Hier waren die dominierenden Motive staatlicher Sozialmaßnahmen zunächst *bevölkerungspolitischer* Art. Im Vergleich zu allen übrigen europäischen Ländern waren hier die Geburten bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gering, und so richtete sich das staatliche Interesse schon früh auf die Verminderung der Kindersterblichkeit, die angemessene Ernährung der Kinder, auf Familienbeihilfen und auf besondere Erziehungseinrichtungen.⁷ Dagegen wurden staatliche Maßnahmen der Kranken- und Alterssicherung erst vergleichsweise spät und in einer sehr unsystematischen Form eingeführt. Bis heute kommt

dem Familienlastenausgleich in der französischen Sozialpolitik großes Gewicht zu, während die Alterssicherung stets wenig entwickelt blieb. Damit unterscheiden sich die Gewichte der sozialen Leistungen in Frankreich besonders deutlich von denjenigen in der Bundesrepublik Deutschland, wo das Schwergewicht der sozialpolitischen Ausgaben in dem Bereich der Gesundheits- und Alterssicherung liegt und der Familienlastenausgleich unterentwickelt geblieben ist. Diese Beispiele müssen genügen, um das grundlegende Problem einer Harmonisierung der Sozialpolitik in den Ländern Europas anzudeuten: Jedes Land hat seine eigene Entwicklung durchgemacht, hat eine eigene Struktur der Einrichtungen geschaffen und wird in seiner Politik durch spezifische Interessenkonstellationen bestimmt. Dabei ist nicht nur an die allgemeinen politischen Interessen, sondern ebenso an die spezifischen Interessen der jeweiligen sozialpolitischen Einrichtungen und ihrer Klientel zu denken. So stehen sich vom Organisationstypus her einerseits die zumeist stark gegliederten Systeme der *Sozialversicherung* (das ‚kontinentale Modell‘) und auf der anderen Seite die stark vereinheitlichten Systeme der *Staatsbürgerversorgung* (das auf den Beveridge-Plan zurückgehende englische und skandinavische Modell) gegenüber. Die konkreten Systeme sind zumeist das Produkt politischer Kompromisse und unterschiedlicher Zeitströmungen. Dadurch werden die Unterschiede im einzelnen noch erhöht. Dennoch sind in allen Ländern in etwa die gleichen Risiken und sozialen Problemlagen Gegenstand staatlicher bzw. gemeinnütziger Regelungen geworden. Hierzu gehören neben dem Arbeitsverhältnis im wesentlichen die Sicherungen gegen die Risiken Alter, Invalidität, Verlust des Ernährers, Krankheit, Arbeitslosigkeit und die ökonomischen Belastungen durch Kinder.

Supranationale Sozialpolitik und ihre Probleme⁸

Diese unterschiedlichen nationalen Traditionen der Sozialpolitik stehen einer vereinheitlichenden europäischen Sozialpolitik im Wege, da sowohl politische wie organisatorische Interessen an der Erhaltung der jeweiligen nationalen Strukturen bestehen. Auch eine Angleichung oder ‚*Harmonisierung*‘ der sozialen Leistungen stößt auf Schwierigkeiten. Denn entweder müßten einzelne Leistungsbereiche in den jeweils ‚fortschrittlichsten‘ Ländern gekürzt werden, was gegen das Prinzip des Schutzes wohlverborener Rechte verstieße und auch erhebliche politische Widerstände mobilisieren könnte. Oder aber eine Harmonisierung müßte auf dem jeweils höchsten Niveau erfolgen, was zu einer starken Steigerung des Anteils der Sozialleistungen am Volkseigentum führen müßte.⁹ Der stark vom liberalen Gedankengut geprägte EWG-Vertrag beschränkte daher die supranationalen Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik auf wenige Gebiete. Die unter dem Titel ‚Sozialpolitik‘ zusammengefaßten Artikel 117-128 des EWG-Vertrages enthalten nur schwache Kompetenzen für die europäischen Behörden. Sie sollen im wesentlichen „durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen tätig“ werden (Art. 118, Abs. 2); außerdem wird ein europäischer Sozialfonds geschaffen, dessen Mittel insbesondere zur Subventionierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen der einzelnen Länder Verwendung finden.¹⁰ Die sozialpolitisch brisanteste Bestimmung steht nicht im Ti-

tel über ‚Sozialpolitik‘, sondern im Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Herstellung der Freizügigkeit von Arbeitskräften. Dort bestimmt Art. 51, daß der Ministerrat auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit die „für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen“ zu treffen habe. Hierbei geht es im wesentlichen darum, die Rechtsvorschriften der einzelnen Sozialordnungen im Hinblick auf die Wanderarbeitnehmer so zu koordinieren, daß ihnen kein Nachteil aus dem Wechsel des Wohnsitzstaates entsteht, und dafür zu sorgen, daß soziale Leistungen auch an die Mitglieder sozialer Sicherungssysteme erbracht werden können, die sich in anderen Staaten der EG aufhalten.

Der Grundgedanke dieser Regelungen ist die *sozialrechtliche Gleichstellung aller Bürger der EG-Staaten im Rahmen der jeweiligen Rechtsordnungen*, unabhängig davon, ob sie in ihrem Heimatstaat oder anderswo leben und arbeiten. Ausländer und Inländer sollen gleiche Rechte besitzen. Natürlich bedeutet dies angesichts der großen Verschiedenheit der nationalen sozialrechtlichen Ordnungen keineswegs, daß ein in Frankreich oder Italien arbeitender Deutscher mit den gleichen Sozialleistungen wie hier rechnen könnte, sondern nur, daß er hinsichtlich seiner Ansprüche mit den Franzosen oder Italienern gleichgestellt ist. Probleme entstehen nun insbesondere, wenn Bürger von EG-Staaten im Laufe ihres Lebens den Geltungsbereich nationaler Sozialrechtsordnungen wechseln. Hier ergeben sich eine Fülle von *Abstimmungsproblemen*, die seitens der europäischen Behörden in zwei umfangreichen Verordnungen über die soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer zu lösen versucht werden. Einige der typischen Probleme seien kurz angedeutet:

- *Alterssicherung*: Die meisten nationalen Alterssicherungsprobleme binden die Höhe der Renten an die Dauer der Erwerbstätigkeit in ihrem Geltungsbereich bzw. an den Umfang der geleisteten Beiträge. So entsteht beispielsweise in der Bundesrepublik ein Anspruch auf Altersrente grundsätzlich erst nach 15 Beitragsjahren. Ein Gastarbeiter mit nur 14 Beitragsjahren würde ohne zwischenstaatliche Vereinbarungen nach der Rückkehr in seine Heimat keine Rente erhalten.
- *Invalidität*: Wenn ein Arbeitnehmer seine Tätigkeit in einen anderen Staat verlegt und dort invalide wird, kann es sich herausstellen, daß die eigentliche Ursache der Invalidität bereits zu einer Zeit entstanden ist, als er noch in seinem früheren Wohnsitzstaat arbeitete. Wer ist nunmehr für die Zahlung von Rehabilitationsleistungen oder gar einer Invalidenrente zuständig?
- *Krankheit*: Insbesondere bei kurzzeitigen Auslandsaufenthalten – etwa im Rahmen von Urlaubsreisen oder infolge einer Abordnung seitens des Arbeitgebers für eine Tätigkeit im Ausland – können Arbeitnehmer im Ausland erkranken und auf die dortigen medizinischen Leistungen angewiesen sein. Inwieweit sind solche Leistungen von der zuständigen Krankenkasse im Inland zu übernehmen: Oder tritt an deren Stelle das ausländische Krankenversicherungssystem? Ohne eine entsprechende Regelung müßten die medizinischen Leistungen in der Regel privat bezahlt werden.

Es kann hier nicht darum gehen, die Lösungen dieser im einzelnen ja sehr komplizierten Materien vorzustellen, lediglich die allgemeinsten Prinzipien der Lösung seien hervorgehoben: *Der oberste Grundsatz lautet, daß ein Wanderarbeitnehmer durch die Tatsache seiner Mobilität in sicherungsrechtlicher Hinsicht nicht schlechter gestellt*

werden soll, als wenn er seine Tätigkeit in seinem Heimatland ausgeübt hätte. Dies entspricht dem Grundgedanken, daß die Europäische Gemeinschaft ein einheitlicher Wirtschaftsraum mit voller Freizügigkeit der Arbeitskräfte sein soll. Obwohl ursprünglich nur für unselbständig Erwerbende außerhalb des öffentlichen Dienstes vorgesehen, sind diese Regelungen in der Zwischenzeit durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sowie ergänzende Normen grundsätzlich auch auf selbständig Erwerbende ausgedehnt worden. Nationale Beschränkungen der Berufsausübung ergeben sich nur noch für den öffentlichen Dienst, und auch diese sind in ihrem Umfang umstritten. Wir können hier ein weiteres – dynamisches – Prinzip erkennen, das auch die Geschichte der nationalen Sozialpolitiken prägt: *die Tendenz zur Ausdehnung bestimmter sozialrechtlicher Normen für bestimmte Bevölkerungsgruppen in Richtung auf die Gesamtbevölkerung.* Die Wirksamkeit dieser Dynamik ist auf einen dritten Grundsatz zurückzuführen, daß nämlich die genannten Rechtsnormen *supra-nationales Recht* darstellen, das ohne weiteres Zutun der nationalen Gesetzgeber innerhalb der Einzelstaaten der Europäischen Gemeinschaft wirksam wird.

Auf den ersten Blick muten diese Regeln allerdings als geringfügige Eingriffe in die nationalen Sozialrechtsordnungen an. Ungültig werden eigentlich nur solche Bestimmungen, die an die fremde Nationalität oder den Wohnsitz im Ausland negative Rechtsfolgen knüpfen. Aber die Folgewirkungen sind doch beträchtlich, und zwar insbesondere infolge des Umstandes, daß für die Auslegung des EG-Rechtes primär der Europäische Gerichtshof (in Luxemburg) zuständig ist und nicht die nationalen Gerichte. Zwar werden immer noch die meisten Sozialrechtsstreitigkeiten auch von Wanderarbeitnehmern vor den nationalen Gerichten ausgetragen, aber diese sind gehalten, in europarechtlichen Zweifelsfällen die Rechtsfrage dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen. Bei der Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofes zeigt sich nun, daß dieser zu einer *extensiven* Auslegung der europäischen Kompetenzen neigt. Dies beruht auf der sog. teleologischen Interpretation, d. h. der Europäische Gerichtshof interpretiert das Europarecht i. S. d. Zielsetzungen der europäischen Einigung, wie sie aus den Gründungsdokumenten hervorgehen. Im sozialpolitischen Bereich werden dabei die Präambel sowie insbesondere Art. 117 des EWG-Vertrages herangezogen, denen zufolge „eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte“ Ziel der europäischen Einigung ist, was sich „aus dem in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung (der) Rechts- und Verwaltungsvorschriften (der Mitgliedstaaten) ergeben wird“. Die rechtsvereinheitlichende Wirkung der Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofes zeigt sich etwa in der Auslegung der sozialrechtlichen Grundbegriffe ‚Arbeitnehmer‘, ‚Krankheit‘ oder ‚Invalidität‘, welche nunmehr eine europäische Definition erfahren, die oftmals weiter ist als diejenige der nationalen Rechtsordnungen.¹¹

Obwohl grundsätzlich die europäischen Rechtsvorschriften über die Wanderarbeitnehmer – und dies könnte man als viertes Prinzip bezeichnen – *das nationale Leistungsrecht nicht modifizieren wollen*, sondern lediglich seine gleichmäßige Anwendung auf In- und Ausländer sicherstellen sollen, obwohl also – in der Terminologie der europäischen Experten – nur eine Koordination, nicht aber eine Harmonisierung der nationalen Sicherungssysteme angestrebt wird, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs indirekt auch ein Druck zur Angleichung des

materiellen Sozialrechts. Denn in seiner Konsequenz führt die Sozialrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht selten zu einer *Besserstellung* der wandernden gegenüber den seßhaften Arbeitnehmern, indem einerseits die bereits in einem Land erworbenen Rechte geschützt und die neuen Rechte dazuerworben werden. So muß u. U. die Krankenversicherung des Staates A bestimmte medizinische Leistungen im Staat B für ihre Versicherten bezahlen, weil sie dem dortigen Leistungsstandard entsprechen, und dies, obwohl im Staat A diese Leistung – etwa der Einsatz kostspieliger Geräte bei Operationen oder Zahnbehandlungen – nicht vorgesehen ist. Ebenso könnte u. U. ein deutscher Arbeitnehmer, der lange Jahre in der Bundesrepublik gearbeitet und demzufolge sich bereits einen beachtlichen Rentenanspruch erworben hat, durch die Übersiedlung nach Dänemark und weitere 10 Jahre Erwerbstätigkeit dort einen Anspruch auf die überwiegend aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte Grundrente erwerben, die für alle Einwohner gleich ist und umgerechnet etwa 750 DM für alleinstehende und 1 400 DM für verheiratete Rentner pro Monat beträgt. Durch solche ungleichen Ergebnisse ergibt sich nunmehr ein *Druck auf die nationalen Gesetzgeber und Sozialverwaltungen, das Leistungsgefälle selbst zu vermindern und die Systeme der Leistungsgewährung stärker einander anzugleichen*.

So vollzieht sich heute unter der Ägide der Europäischen Kommission bereits ein intensiver Erfahrungsaustausch der nationalen Sozialverwaltungen, und es sind auch durchaus Vorbildwirkungen bestimmter einzelstaatlicher Lösungen für andere Staaten zu beobachten. So hat etwa England in jüngster Zeit anstelle der Einheitsrente ein lohnbezogenes Alterssicherungssystem eingeführt. Das deutsche Gesetz zur Entschädigung von Opfern von Gewalttaten soll sich dagegen an englischen und norwegischen Vorbildern orientiert haben. Hier ergibt sich also eine Angleichung nicht durch supranationales Recht, sondern durch Angleichung nationaler Rechtsordnungen. In diesem Sinne kann man dann die unterschiedlichen sozialpolitischen Regelungen der EG-Staaten durchaus als *Experimentierfelder für die Ermittlung bester Lösungen* interpretieren.

Zusammenfassend ergibt sich, daß die sozialpolitischen Kompetenzen der europäischen Behörden noch recht beschränkt sind, soweit es sich um die Setzung von supranationalem Recht handelt. Immerhin ist solches in der Form der genannten Rechtsverordnungen über die soziale Sicherung von Wanderarbeitnehmern bereits vorhanden und entfaltet eine immanente Dynamik, die allerdings ein Zusammenspiel mit den nationalen Kompetenzen weit stärker voraussetzt als etwa im Bereich der Handels- und Agrarpolitik. Im großen und ganzen vollzieht sich der sozialpolitische Fortschritt auf der EG-Ebene weniger im programmatischen als im bürokratischen Bereich. Die Angleichungen erfolgen in kleinen Schritten und überwiegend auf administrativem oder judiziertem Wege.

Sozialpolitik auf der Ebene des Europarates¹²

Ganz anders liegen die Verhältnisse auf der Ebene des Europarates in Straßburg, der bekanntlich den ältesten und auch umfassendsten Zusammenschluß europäischer Staaten darstellt. Ihm gehören heute 21 europäische Staaten an, darunter alle 12 Mit-

glieder der europäischen Gemeinschaften. Nach den Bemühungen um die Wahrung der Menschenrechte stellen die ‚sozialen Angelegenheiten‘ den zweitwichtigsten Arbeitsbereich des Europarats dar. In einer gewissen Analogie zur Europäischen Menschenrechtskommission hat der Europarat 1961 die *Europäische Sozialcharta* verabschiedet, ein Dokument zur Garantie wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte, wie sie auf internationaler Ebene bereits in der allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen von 1948 und in einigen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) formuliert worden waren. Dennoch stellt die europäische Sozialcharta den wohl umfassendsten Katalog sozialpolitischer Zielvorstellungen dar, wobei die Signatarstaaten in einem ersten Teil ihren Willen erklären, „mit allen zweckdienlichen Mitteln staatlicher und zwischenstaatlicher Art eine Politik zu verfolgen, die darauf abzielt, geeignete Voraussetzungen zu schaffen, damit die tatsächliche Ausübung der folgenden Rechte und Grundsätze gewährleistet ist“. Und nun folgen 19 Rechte und Grundsätze, darunter das Recht auf Arbeit, auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, auf gerechtes Arbeitsentgelt, auf Koalitionsfreiheit und kollektive Lohnverhandlungen, auf Berufswahl und Berufsausbildung, auf soziale Sicherheit, auf Fürsorge und soziale Dienste, die berufliche Eingliederung im Falle von Behinderung, Familienschutz, Mutterschutz und Freizügigkeit. Aber damit nicht genug: In einem zweiten Teil werden diese allgemeinen Zielvorstellungen Punkt für Punkt in 19 Artikeln mit z. T. mehreren Absätzen konkretisiert und in insgesamt 72 Einzelverpflichtungen spezifiziert.

Allerdings setzt die Ratifikation der Sozialcharta nur die Übernahme von mindestens 45 dieser 72 Einzelverpflichtungen sowie die Garantie von 5 zentralen Sozialrechten voraus. Ähnlich wie bei der Menschenrechtskonvention ist also eine *Teilratifikation* möglich, wobei sich mit diesem Verfahren zweifellos die Hoffnung auf eine gewisse innerstaatliche Dynamik zur stets umfassenderen Gewährleistung der Freiheits- bzw. Sozialrechte verbindet.

Im Unterschied zum supranationalen Recht der EG mit seinen zwar sehr trockenen, aber technisch wirksamen Bestimmungen handelt es sich hier ganz überwiegend um Programmsätze oder sozialpolitische Zielsetzungen, die von den Einzelstaaten im Falle ihrer Ratifikation übernommen werden, und nicht um geltendes Recht. Es handelt sich also um *Selbstverpflichtungen der einzelnen Staaten* bzw. Regierungen; die Frage ist jedoch, welche Wirkung eine solche Selbstverpflichtung hat. Wenn etwa in dem das Recht auf Arbeit formulierenden Artikel 1 sich die Vertragsparteien in Absatz 1 verpflichten, „zwecks Verwirklichung der Vollbeschäftigung die Erreichung und Aufrechterhaltung eines möglichst hohen und stabilen Beschäftigungsstandes zu einer ihrer wichtigsten Zielsetzungen und Aufgaben zu machen“, so ergibt sich daraus keinerlei individueller Anspruch auf Beschäftigung, und wie die gegenwärtige Wirtschaftssituation zeigt, auch nicht notwendigerweise eine wirkungsvolle Beschäftigungspolitik. Wenn dagegen in Absatz 3 des gleichen Artikels sich die Staaten verpflichten, „unentgeltliche Arbeitsvermittlungsdienste für alle Arbeitnehmer einzurichten oder aufrecht zu erhalten“, so ist das schon eine besser kontrollierbare Norm. Im großen und ganzen sind die Verpflichtungen der europäischen Sozialcharta recht flexibel interpretierbar, und wo die Bestimmungen recht klar sind, wie in Art. 7, Abs. 1, demzufolge die Staaten sich verpflichten, „es als ungesetzlich zu betrachten, daß ein

Arbeitgeber einer Frau während ihrer Abwesenheit infolge Mutterschaftsurlaub oder so kündigt, daß die Kündigungsfrist während einer solchen Abwesenheit abläuft“, sinkt die Zahl der Staaten, die eine solche Bestimmung ratifizieren, deutlich ab. Bisher haben erst 13 der 21 Mitgliedsstaaten die Sozialcharta überhaupt ratifiziert, 6 weitere (Belgien, Griechenland, Luxemburg, Portugal, Schweiz und Türkei) haben sie zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Alle 72 Einzelverpflichtungen haben lediglich Italien und Spanien übernommen, obwohl gerade diese Länder ja nicht im Geruche der höchsten sozialen Fortschrittlichkeit stehen.¹³ Die Sozialcharta wird also von den Staaten *unterschiedlich interpretiert*, und es hängt sehr viel von der Wirksamkeit des Kontrollmechanismus ab, der über die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen wacht.

Im Gegensatz zum Rechtsschutzmechanismus der Europäischen Menschenrechtskommission¹⁴ fehlt es jedoch bei der europäischen Sozialcharta an einem gerichtähnlichen Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung von Verpflichtungen. Es gibt lediglich eine *Berichterstattungspflicht* der nationalen Regierungen an den Europarat sowie das Recht der nationalen Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zu diesen Berichten ihrer Regierung Stellung zu nehmen. Diese Berichte werden dann einem Sachverständigenausschuß aus sieben Mitgliedern – z. Z. übrigens alles Juristen – vorgelegt, der sie berät und dann zusammen mit seinen Beratungsergebnissen einem Unterausschuß des Regierungssozialausschusses des Europarates zur Prüfung vorlegt. Dieser wiederum legt seinen Bericht dem Ministerkomitee vor, das nunmehr mit 2/3-Mehrheit seiner Mitglieder an jede Vertragspartei „alle notwendigen Empfehlungen“ richten kann.

Diese komplizierte Prozedur, bei der außerdem sich noch die Parlamentarische Versammlung des Europarats einschalten kann, hat bisher in sechs Fällen zu einer Resolution des Ministerrats geführt, die in den letzten Jahren immer deutlicher auch einzelne Staaten kritisierende Momente enthielten.¹⁵ Natürlich ist anzunehmen, daß auch von den Stellungnahmen des Sachverständigenausschusses und der Unterkommission bereits Wirkungen auf die nationale Politik ausgehen. Dennoch sind die praktischen Auswirkungen der europäischen Sozialcharta trotz ihrer teilweise eindrucklichen Formulierungen bisher eher bescheiden geblieben. Es handelt sich eben um ein Verfahren, das nahezu ausschließlich zwischen den Regierungen und dem Europarat abläuft, wo den Vertretern der Sozialpartner wesentlich geringere Beteiligungsmöglichkeiten offenstehen als etwa im Bereich der internationalen Arbeitsorganisation und wo jede Individualklage ausgeschlossen ist. Es bestehen daher heute auch Tendenzen, diesen Kontrollmechanismus im Laufe der Zeit effektiver zu machen.

Man wird also die europäische Sozialcharta zu Recht im wesentlichen dem programmatischen Aspekt von Sozialpolitik zuordnen dürfen. Sie formuliert Ziele und Grundsätze einer europäischen Sozialordnung und geht in diesem Bereich weit über das hinaus, was in den meisten nationalen Verfassungen formuliert ist. Ihre unmittelbare Wirksamkeit ist dagegen eher gering. Allerdings sind *auch auf der Ebene des Europarates eine Reihe recht wirksamer sozialpolitischer Abkommen geschlossen worden*: So war etwa kürzlich in der Bielefelder Presse ein Hilferuf zugunsten einer jugoslawischen Mutter zu lesen, die infolge ihrer Scheidung sozialhilfebedürftig geworden war und nunmehr Gefahr läuft, samt ihren Kindern nach Jugoslawien abge-

schoben' zu werden. Dies ist nur möglich, weil Jugoslawien nicht Mitglied des Europarates und Signatar des „europäischen Fürsorgeabkommens“ von 1953 ist. Alle Bürger der 14 Signatarstaaten dieses Abkommens haben im Falle eines genehmigten Aufenthaltes in der Bundesrepublik das gleiche Anrecht auf Sozialhilfe wie Deutsche.

Schlußfolgerungen

Kehren wir abschließend zu unserer Ausgangsfrage zurück: *Inwieweit ist Sozialpolitik ein Element europäischer Einigung?* Man wird zunächst festhalten dürfen, daß die sozialpolitischen Zielvorstellungen in Europa bereits relativ einheitlich sind, was selbstverständlich nicht ausschließt, daß es weiterhin große nationale Unterschiede hinsichtlich der Einschätzung von Dringlichkeit, Möglichkeit oder auch der für unerwünscht gehaltenen Nebenwirkungen bestimmter sozialer Regelungen gibt. Die großen Unterschiede beziehen sich vor allem auf die Organisation der Sozialpolitik und die damit verbundenen unterschiedlichen Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen, wie etwa der um ihre Privilegien besorgten deutschen Beamten. Wie kann man sich nun einen Fortgang der Sozialpolitik auf europäischer Ebene vorstellen? Grundsätzlich sind zwei Modelle denkbar: das Modell *supranationaler* Rechtsetzung, wie es grundsätzlich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft möglich ist, und das Modell *multilateraler Staatsverträge*, wie es für den Europarat charakteristisch ist. Wie wir gesehen haben, gibt es allerdings auch im Rahmen der europäischen Gemeinschaften durchaus Abstimmungsprozesse zwischen den Einzelstaaten, die unterhalb einer verbindlichen supranationalen Regelung bleiben. Ich möchte aber um der Klarheit des Gedankens willen die beiden Grundmodelle miteinander vergleichen.

Solange es lediglich um eine Kooperation der verschiedenen nationalen Rechtsordnungen im Hinblick auf diejenigen EG-Bürger geht, die aus verschiedenen Gründen diesen Rechtsordnungen gleichzeitig oder nacheinander unterworfen sind, erscheinen grundsätzlich beide Modelle in ähnlicher Weise als brauchbar. Der Europarat hat z. B. ebenfalls eine europäische Konvention über soziale Sicherheit zur Ratifizierung aufgelegt, die in sachlicher Hinsicht den Regelungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft sehr ähnlich ist. Der Unterschied zwischen beiden Verfahrensweisen liegt im wesentlichen in der Frage der Rechtsanwendung: Im Falle des multilateralen Staatsvertrages bleiben die nationalen Verwaltungen und Gerichte letztlich allein zuständig, während im Falle des supranationalen Rechts der integrationsfreundliche Europäische Gerichtshof das letzte Wort hat. Gerade von seiner Rechtsprechung gehen starke Integrationswirkungen aus. Und dies kommt wohl nicht von ungefähr, denn von den drei klassischen Staatsgewalten – der Legislative, der Exekutive und der Judikative – ist es die *Judikative*, die im Rahmen der europäischen Gemeinschaften bereits die größte Unabhängigkeit von den oft widersprüchlichen nationalen Einflüssen besitzt.

Es ist nun allerdings nicht zu übersehen, daß die Tendenz der europäischen Behörden, ihre Zuständigkeit und die Verbindlichkeit ihrer Tätigkeit gegenüber den nationalen Behörden zu verstärken, auch zu *Konflikten* Anlaß gibt. Gerade dort, wo es

um die Überlassung definitiver Kompetenzen geht, wird auch weiterhin mit harten Bandagen gefochten werden. In diesem Zusammenhang muß erwähnt werden, daß die vorher erörterte Verordnung über die soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer auf eine nahezu gleichlautende Vereinbarung zurückgeht, die zwischen den beteiligten Staaten im Rahmen des Montanunionvertrages auf der Basis der Gleichberechtigung ausgearbeitet worden war. Es handelt sich also noch nicht eigentlich um ein Produkt der Brüsseler Behörden, was zu ihrer Akzeptanz sicher beigetragen hat.

Die Entstehung einer eigenständigen Sozialpolitik auf europäischer Ebene ist aber nicht nur eine Frage der politischen Kompetenzen, sondern darüber hinaus auch eine Frage der Entstehung einer *europäischen Öffentlichkeit*. Eine über die Koordination und vielleicht allmähliche Angleichung der Leistungen in den sozialen Systemen hinausgehende europäische Sozialpolitik würde die Artikulation sozialer Probleme auf europäischer Ebene voraussetzen. Diese Probleme könnten übrigens möglicherweise ganz anderer Art sein als diejenigen, die im Zentrum der bisherigen nationalen arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen standen. Ich denke beispielsweise an Probleme von Minderheiten, insbesondere jedoch an spezifische Formen *regionaler Armut* und die damit verbundenen Entwicklungs- und Umverteilungsprobleme. Noch ist Europa nicht genügend gesellschaftliche Wirklichkeit, um die auf dieser Ebene konstitutiven sozialen Ungleichheiten sichtbar werden zu lassen, die das Gerechtigkeitsstreben im Rahmen eines europäischen Bewußtseins belasten müßten. Außerdem sind die gesellschaftlichen Kräfte bisher auf europäischer Ebene noch gar nicht wirklich formiert, so daß eine Verstärkung der supranationalen Sozialpolitik in ihrer Konsequenz dazu führen würde, Sozialpolitik noch ausschließlicher zu einer Domäne der Verwaltungsfachleute werden zu lassen. *Wo jedoch die politische Auseinandersetzung über wesentliche soziale Fragen fehlt, kann auch nicht mit sozialintegrativen Wirkungen sozialpolitischer Regelungen gerechnet werden.*

Ob die gegenwärtige Zielformel einer ‚politischen Union‘ den Europäern die Entscheidung ersparen wird, ob sie sich eher in Form eines Bundesstaates oder Staatenbundes organisieren wollen, scheint zweifelhaft. Der Weg des vom Europäischen Parlament im März 1984 verabschiedeten Vertragsentwurfs zur Gründung der Europäischen Union¹⁶ weist eindeutig in die Richtung einer zunehmenden Staatlichkeit der Europäischen Union. Für den Bereich der Gesellschaftspolitik einschließlich der Sozialpolitik sieht der Vertrag eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz der legislativen Organe der Union vor (Art. 55), d. h. die Union kann entsprechendes nationales Recht durch eigene Gesetzgebung außer Kraft setzen. Allerdings ist hierfür eine qualifizierte Ermächtigung („Organgesetz“) unter Mitwirkung der Mitgliedsstaaten erforderlich, woraus sich eine flexible Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz der Union ergäbe. Bemerkenswert ist, daß der Vertragsentwurf den Inhalt sowohl der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten wie der Europäischen Sozialcharta des Europarats als Grundrechtskatalog postuliert, wobei es natürlich von der weiteren Ausgestaltung der Kontrollverfahren abhängt, wie wirksam dieser Grundrechtskatalog werden kann.

Darüber hinaus sollte nicht übersehen werden, daß die Wirksamkeit des Rechts immer von *wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen* abhängig ist, insbesondere auch von der ‚politischen Kultur‘ der einzelnen Mitgliedsstaaten. Es scheint

mir daher fragwürdig, mit ausschließlich politischen Mitteln eine supranationale Sozialpolitik voranzutreiben. Wenigstens bis jetzt ist die gesellschaftliche Organisation der europäischen Ebene hierfür noch zu wenig ausgeprägt. Vielleicht ist es deshalb doch besser, mit dem langsamer wirkenden multilateralen Modell zu rechnen, wo die Vorbildwirkung ‚besserer‘ Lösungen anderer EG-Länder allmähliche Modifikationen der nationalen Gesetzgebung stimuliert. Dies wird überall dort wahrscheinlich, wo programmatische und bürokratische Elemente von Sozialpolitik die Chance zu einer Vermittlung erhalten. Beispielhaft hierfür ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, aber es scheint auch durchaus möglich, im Rahmen des Europarats die Kontrollmechanismen der Sozialcharta zu verstärken. Es wird vom weiteren Verlauf der politischen Integration abhängen, ob Europa zu einem eigenständigen sozialpolitischen Entscheidungszentrum wird oder ob sich der soziale Fortschritt eher auf nationaler Ebene und durch multilaterale Vereinbarungen vollziehen wird.

Anmerkungen

- 1 Vgl. A. André, Was heißt ‚Europäische Sozialunion‘?, in: Bundesblatt 10/1973, S. 481 ff.
- 2 Vgl. jedoch R. Rummel, Soziale Politik für Europa. Ein integrationspolitisches Konzept, Bonn 1975.
- 3 Vgl. E. Pankoke, Sociale Bewegung – Sociale Frage – Sociale Politik. Grundfragen der deutschen ‚Socialwissenschaft‘ im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1970, bes. S. 167 ff.
- 4 Die international vergleichende Sozialpolitikforschung steckt noch in ihren Anfängen. Hingewiesen sei auf J.J. Dupeyroux, Entwicklung und Tendenzen der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der europäischen Gemeinschaften und in Großbritannien, Luxemburg 1966. – P.A. Köhler und H.F. Zacher (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, Berlin 1981. – P. Flora/A.J. Heidenheimer (Eds.), The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick/London 1981.
- 5 Vgl. H. Lampert, Sozialpolitik, Berlin, Heidelberg, New York, 1980, bes. S. 35-165. – F. Tennstedt, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Göttingen 1981. – V. Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, Frankfurt a.M. 1983.
- 6 Einen guten Überblick gibt P. Thane, The Foundations of the Welfare State, London/New York 1982.
- 7 Vgl. F. Schultheis, Sozialgeschichte der französischen Sozialpolitik, Diss. Universität Konstanz 1984.
- 8 Im deutschsprachigen Raum sind die hier zu behandelnden Probleme nur ausnahmsweise Gegenstand wissenschaftlicher Veröffentlichungen geworden, doch wird die Entwicklung vom Max-Planck-Institut für ausländisches und interna-

tionales Sozialrecht beobachtet und dokumentiert. Der Verfasser dankt dessen Direktor, Prof. Dr. H.F. Zacher, und Herrn Dr. B. Schulte für zahlreiche Hinweise und Informationen. – Überblicke zur Thematik geben: G. Kleinhenz, Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik der europäischen Gemeinschaften, in: H. Sanmann (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Berlin 1973, S. 185-231. – Ders., Art. Sozialpolitik, internationale, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9 Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1982, S. 858-867. – B. Schulte, Sozialpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Gegenwartskunde, Sonderheft 4: Sozialpolitik in der Bundesrepublik, Opladen 1983, S. 81-99. – M. v. Hauff und B. Fischer-Gaspary (Hrsg.), Internationale Sozialpolitik, Stuttgart/New York 1982. – Die wichtigsten Texte sind veröffentlicht in: H.F. Zacher (Hrsg.), Internationales und Europäisches Sozialrecht, Percha a. Starnberger See 1976.

- 9 Vgl. H.J. Lell, Die soziale Harmonisierung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen, Berlin 1966. – J. Holloway, Social Policy Harmonization in the European Community, Westmead 1981.
- 10 Vgl. als Überblick: Die Sozialpolitik der europäischen Gemeinschaft, 3. A. Europäische Dokumentation 5/1983, Luxemburg. – Eine zusammenfassende deutschsprachige Darstellung des europäischen Sozialrechts steht noch aus. Vgl. G. Lyon-Caen, Droit social européen, Paris 1969. – P. Watson, Social Security Law of the European Communities, London 1980. – G. Schorr, Entwicklungstendenzen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf arbeitsrechtlichem Gebiet, in: Recht der Arbeit, 34. Jg. (1981), S. 345-351.
- 11 Vgl. B. Schulte, Auf dem Weg zu einem europäischen Sozialrecht? – Der Beitrag des EuGH zur Entwicklung des Sozialrechts in der Gemeinschaft, in: Europarecht 1982/4, S. 357-376. – Ders., Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, in: Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart, Bd. 5 (1983), S. 403-427.
- 12 Die sozialpolitischen Bestrebungen des Europarats haben bisher nur unzureichende Aufmerksamkeit gefunden. Vgl. als Überblick H. Wiebringhaus, Internationale Sozialpolitik im Rahmen des Europarats, Bundesarbeitsblatt 1982, H. 11, S. 5-11.
- 13 Conseil de l'Europe, Etat des signatures et des ratifications des conventions et accords du Conseil de l'Europe. Stand 1. Dezember 1983.
- 14 Vgl. hierzu den Beitrag von J.A. Frowein in diesem Band.
- 15 Vgl. H. Wiebringhaus, La charte sociale européenne: vingt ans après la conclusion du traité, in: Annuaire français de droit international XXVIII (1982), S. 934 ff.
- 16 Der Vertragsentwurf ist veröffentlicht im Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 2-1984.